

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



LAS FINANZAS MUNICIPALES Y EL DESARROLLO  
ECONOMICO EN PAISES EN PROCESO DE  
DESARROLLO; MEXICO UN CASO DE ESTUDIO

T E S I S

para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

p r e s e n t a :

CARLOS OSCAR LOPEZ AMAYA

Monterrey, Nuevo León

Noviembre de 1977

F

H39354

.A3

L6

C.1

UAI



1080064177

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



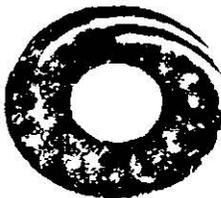
**LAS FINANZAS MUNICIPALES Y EL DESARROLLO  
ECONOMICO EN PAISES EN PROCESO DE  
DESARROLLO: MEXICO UN CASO DE ESTUDIO**

**T E S I S**  
para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
p r e s e n t a :  
**CARLOS OSCAR LOPEZ AMAYA**

**Monterrey, Nuevo León**

**Noviembre de 1977**

T  
HJ 9354  
.A3  
L6



Biblioteca Central  
Magna Solidaridad

*F. FESIS*



FONDO  
TESIS LICENCIATURA

**A M I E S P O S A .**

**A M I S P A D R E S**

## CAPITULO I

pp.

### INTRODUCCION

- 1) Planteamiento del problema ..... 1
- 2) Postulación de la hipótesis a desarrollar..... 8
- 3) Breve delimitación por capítulos del contenido teórico-empírico, analítico-descriptivo para probar o disprobar la hipótesis..... 10
- 4) Metodología a utilizar a lo largo de este trabajo..... 12

## CAPITULO II

### MARCO GENERAL: PANORAMA DE LA ECONOMIA MEXICANA A PARTIR DE 1940.

- 1) Introducción ..... 14
- 2) Análisis global del desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940 y su relación con la participación del Estado.....16
- 3) Análisis regional de la situación en México y su relación con la participación del Estado.....22
- 4) Conclusiones .....35

**CAPITULO III**

**SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS.**

1) Introducción .....	36
2) Funciones que desempeñan dentro del federalismo imperante en México.....	37
3) Estructura Jurídico-Político dentro de la cual -- operan.....	41
4) Situación económica de los municipios .....	46
A) Estructura y tendencia de sus ingresos y sus re <u>l</u> laciones con los demás niveles gubernamentales.....	47
A.1 Características principales de las fuentes de ingreso.....	47
A.2 Comportamiento, importancia y estructura de los ingresos .....	59
B) Estructura y tendencia de sus gastos y sus relacio <u>n</u> es con los demás niveles gubernamentales .....	62
B.1 Características principales de los gastos mu <u>n</u> icipales .....	63
B.2 Importancia, estructura y tendencia de los - gastos municipales.....	66

5) Conclusiones .....	71
-----------------------	----

#### CAPITULO IV

##### DETERMINACION DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS.

1) Introducción .....	72
2) Determinación, significado y tendencias de los problemas municipales .....	74
A) Problemas jurídicos-políticos .....	74
B) Problemas económicos .....	78
C) Problemas socio-demográficos .....	90
3) Conclusiones .....	94

#### CAPITULO V

##### FINANZAS MUNICIPALES Y DESARROLLO REGIONAL.

1) Introducción .....	95
2) Crecimiento de las ciudades y su actividad - económica predominante.....	98
3) Gobiernos Locales y desarrollo regional .....	107
A) Papel de los Gobiernos Locales y desarrollo re gional .....	107

B) Oferta y demanda de servicios públicos mu nicipales y desarrollo regional .....	110
4) Conclusiones .....	116

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES.

1) Conclusiones .....	117
2) Recomendaciones .....	124

## CAPITULO VII

### ANEXOS ESTADISTICOS.

## CAPITULO VIII

### BIBLIOGRAFIA.

## I. INTRODUCCION

### 1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A medida que los países del mundo occidental se han venido desarro-  
llando, se ha observado que la participación del Estado ha aumentado en  
relación a su PNB, y no solo eso, sino también se ha venido deduciendo  
la cada vez más necesaria participación de los gastos estatales <sup>(1)</sup> tan-  
to en el desarrollo y crecimiento económico, cuanto en las políticas, es-  
tabilizadoras para alcanzar las metas propuestas.

Esto es, el Estado, en una economía de mercado, ha desarrollado -  
de una manera creciente, dos funciones principales:

- a) La de propiciar el proceso de acumulación de capital, de creci-  
miento económico, desarrollo, y
- b) El de estabilizar y legitimar este crecimiento.

Con respecto a la primera, se trata de mantener, y/o crear las con-  
diciones materiales necesarias bajo las cuales el proceso de acumula --  
ción de capital sea mas factible; i.e., infraestructura económica, so ---  
cial, etc.

---

(1) Desde la aparición de la "Teoría General", de J.M. Keynes en 1936,  
a la fecha, numerosos autores han enfatizado la participación activa  
del Estado en el proceso de acumulación de capital y en la estabilidad  
del sistema.

Con respecto a la segunda, el Estado debe de mantener y/o crear las condiciones de armonía social y estabilidad dentro de las cuales - se realiza el proceso de acumulación (2).

Para llevar a cabo las funciones anteriores, el Estado tiene a su disposición diferentes alternativas de política económica, entre las -- que se encuentra la política fiscal. Esta política tiene como principal objetivo el de descubrir los "principios (y leyes) que gobiernan el vo - lumen y distribución de las finanzas del Estado y los gastos y distribu - ción de las cargas impositivas entre las diferentes clases sociales" (3).

Pero, aún cuando en una economía de mercado, los mecanismos que en ella operan determinan fundamentalmente la forma en que los recur - sos (y productos) deben de ser distribuidos para lograr su uso mas efi -- ciente, es el sector público a través de la política fiscal, el que afecta en gran medida el nivel de precios y empleo de estas economías de merc - do y por ende la distribución de recursos y productos. Por otro lado, "el volumen y composición de los gastos de gobierno y la distribución -

---

(2) Esto es, "La economía pública influye en la colocación de los recur - sos, en el nivel de empleo y en la estabilidad de las tasas de creci - miento y de los precios en todos los países de producción capitalis - ta o de libre empresa.... lo anterior significa que.... debe de pro - mover el desarrollo económico. R. Anguiano E.: Las finanzas del - sector público en México, México, UNAM. 1968. p. 2

(3) J. O.'Connor. The Fiscal Crisis of the State. New York, Sr. Martin's Press. 1973. p. 3. (Traducción libre).

de la carga de los impuestos (elementos de la política fiscal) no están determinados por las leyes del mercado, sino que reflejan y son estructuralmente determinados por conflictos económicos entre clases y grupos"<sup>(4)</sup>, además de que en la canalización de los gastos públicos "se tiende a que estas necesidades, (infraestructura, educación, salud, etc.), sean satisfechas fuera del mecanismo del mercado, en forma colectiva, y baja responsabilidad estatal, mas que su forma individual por la empresa privada"<sup>(5)</sup>.

Ahora bien, dentro de las formas en que el Estado ha propiciado el desarrollo económico en los países capitalistas, una de las mas usuales ha sido la de políticas de gastos en obras de infraestructura y ciertos gastos de beneficio social. Para el caso de México, éstos han sido en carreteras, provisión de energía eléctrica, irrigación, etc., y educación, salud respectivamente. Estos gastos han sido financiados y controlados por el Gobiernos Federal en función a planes de desarrollo nacional, en donde los Gobiernos Estatales y Locales han tenido poca ingerencia, produciendo, que aún cuando las regiones y el país se beneficien por tales gastos, los resultados no hayan sido los espera --

---

(4) O'Connor, J., Ibid. p. 2 (traducción libre).

(5) Anguiano E , Roberto. Op. Cit. p. 1.

dos<sup>(6)</sup>.

Una de las principales razones que se arguye para que este tipo de gastos sean centralizados a nivel federal, es que forman parte de planes nacionales de desarrollo que solamente pueden ser cubiertos en forma eficiente a nivel nacional<sup>(7)</sup>, aún cuando criterios de beneficio regional no sean tomados en cuenta.

Tal situación, nos lleva directamente a analizar cuales son las ventajas y desventajas del Federalismo, sistema que "consiste en distribuir facultades gubernamentales entre jurisdicciones centrales y locales"<sup>(8)</sup>, y que es la esencia de la Constitución del Estado Mexicano.

Según Blough tal sistema puede provocar tensiones entre los diferentes niveles de gobierno con respecto a sus relaciones fiscales, -- surgiendo problemas tales como: quién se beneficia, sobre quién debe caer la carga impositiva, quién debe decidir, etc. Una respuesta apropiada a estos problemas, parecería ser que la región geográfica bene-

---

(6) Para mayores detalles ver D. Barkin y T. King: "Regional Economic Development. The River Basin Approach in Mexico". London, Cambridge University Press 1970. En donde enfatizan el caso de las inversiones en cuencas hidroeléctricas y los efectos que éstas tienen a nivel regional y nacional.

(7) Ifigenia M. de Navarrete: Política Fiscal de México. Manuales Universitarios, UNAM. 1964.

(8) Roy Blough: Aspectos del Federalismo. Citado por Jorge Flores Solano. El desarrollo económico de México y las finanzas locales. Tesis profesional. Escuela Nacional de Economía, IPN. 1967. p. 109.

- ficiada sea la región que pueda pagar por ella misma y también la que deba decidir qué servicios se ofrezcan y bajo qué normas<sup>(9)</sup>.

Al constituirse al Estado Mexicano en uno Federalista, le representa algunas ventajas, entre las que se pueden mencionar<sup>(10)</sup>:

- a) Permite una mayor correspondencia entre la política pública y las necesidades locales que deben de atender los gobiernos de esas localidades.
- b) Evita la centralización excesiva del poder público.
- c) Permite una mayor oportunidad de participación política.
- d) Despierta la cooperación intergubernamental.
- e) Estimula la experimentación y emulación por otras autoridades.
- f) Permite que proyectos costosos puedan compartirse.

Por otro lado, este tipo de Constitución Gubernamental cuenta con ciertas desventajas, entre las que se pueden citar las siguientes<sup>(11)</sup>:

---

(9) Como veremos a lo largo del desarrollo de este trabajo, la forma de Blough sugiere para resolver las tensiones entre diferentes niveles gubernamentales, provoca problemas tales como una mayor concentración poblacional en centros desarrollados, una mayor dicotomía entre localidades con pocos recursos y relativamente abundantes, una mayor migración del campo a las ciudades, etc.

(10) Roberto Anguiano E., Op. cit. pp. 343-344.

(11) Ibid. pp. 344. Para una versión más detallada de las ventajas, desventajas del federalismo, así como de las distintas funciones de los niveles gubernamentales, consúltese esta obra.

- a) Crea una tendencia a la formación de partidarios regionales que se oponen a la aplicación de políticas globales.
- b) Eleva el costo de administración por duplicación.
- c) Provoca el sentimiento de que los beneficios no son justamente repartidos, sobre todo en ayudas económicas recibidas o gastos federales efectuados.
- d) Es ineficaz para la planeación con fines determinados, porque fundamentalmente crea la conciencia de poca eficiencia en los servicios federalizados, y la pérdida del interés local hacia problemas generales.

A pesar de las ventajas y desventajas del Federalismo y de la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno<sup>(12)</sup>, en nuestro país se han sacrificado las funciones de los dos niveles más bajos de gobierno (el estatal y el municipal) en aras de políticas desarrollistas a nivel nacional; provocando que los efectos positivos que tiene el integrar estos dos niveles de gobierno en las políticas adoptadas, se pierdan.

Por otro lado, aún cuando se dice que el Municipio es la base de la

---

(12) Las distintas funciones de cada uno de los niveles gubernamentales serán discutidos en capítulos subsecuentes.

democracia <sup>(13)</sup> y que además es el nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población y por ende conoce mejor sus necesidades, su autonomía y capacidad para su financiamiento, se encuentra demasiado limitadas. Lo que implica que surjan crisis fiscales en sus haciendas, y provoca que los efectos positivos de sus desiciones sean limitados y de poca efectividad, tanto en la comunidad - cuanto en los planes de desarrollo nacional.

---

(13) Jorge Aguilar A. Municipio libre. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM; 1946.

## 2. - FORMULACION DE LA HIPOTESIS A DESARROLLAR.

Dadas las perspectivas anteriores, el presente estudio tratará de desarrollar la hipótesis de que en países subdesarrollados, y principalmente en México, el proceso de su crecimiento y desarrollo enfrentará grandes cuellos de botella, al no participar en tal proceso los niveles gubernamentales mas bajos (se pondrá especial interés en el papel de los Gobiernos Locales) y centralizarse los planes de desarrollo en términos del Gobierno Federal y de políticas tendientes a producir un acelerado crecimiento en el PIB como principal meta. Esto es, en el proceso de crecimiento y desarrollo económico de México, el Estado ha jugado un papel dinámico a través de su participación en grandes obras de infraestructura y demás estrategias de industrialización utilizadas. El incremento en la participación del Estado en términos de una mayor centralización en el Gobierno Federal, en detrimento de la participación del resto de los niveles gubernamentales, y el proceso mismo de acumulación de capital han propiciado crecientes desajustes estructurales y regionales del sistema económico. Tal situación ha -- producido un creciente número de problemas a nivel de los Gobiernos Locales, que dada dicha centralización, se ven imposibilitados a resolver por un lado, y por el otro, en no poder contribuir positivamente en el desarrollo, al no contar con los recursos para desempeñar sus fun-

ciones dentro del federalismo. Tal insolvencia en la solución de sus crecientes problemas producirá cuellos de botella en el proceso de - desarrollo del país .

### 3. - BREVE DELIMITACION POR CAPITULOS DEL CONTENIDO TEORICO-EMPIRICO, ANALITICO-DESCRIPTIVO, PARA - PROBAR O DISPROBAR LA HIPOTESIS.

Tal problemática será abordada, a lo largo de este trabajo, de la siguiente manera:

El capítulo dos, tiene como principal objetivo enmarcar la problemática a desarrollar. Problemática, que para fines de este trabajo se empieza a agudizar en 1940 con el creciente énfasis en políticas desarrollistas en función del sector industrial y con una dinámica en participación del Estado principalmente centralizado en el Gobierno Federal. Tales políticas y tal participación, arrojan un saldo impresionante en término del crecimiento del PIB, pero tiene su contrapartida en un creciente desajuste estructural y regional. Tal situación es planteada en este capítulo y sirve para mostrar que los problemas que enfrentan los municipios tienen origen en este proceso.

Por otro lado, el capítulo tres tiene como objetivo mostrar las diferentes relaciones que existen entre los Gobiernos Locales, los Estatales y el Federal. Relaciones diversas, que van desde las funciones encomendadas a cada uno de ellos, relaciones jurídicas plasmadas en la Constitución, hasta las relaciones económicas en términos de sus fuentes de financiamiento y sus gastos. Estas relaciones, tal como se

- mostrará aquí, llevan a que los municipios enfrenten un asfixiante -- control político y económico que impiden el desempeño y cumplimiento de sus funciones y por ende limitan su impacto en desarrollo.

En consecuencia, el capítulo cuatro retoma los elementos enfatizados en los dos anteriores, para precisar cuales son los problemas más relevantes que enfrentan los Gobiernos Locales.

El capítulo quinto por su parte, trata de una manera muy sucinta de plantear que debido a los problemas que enfrentan los municipios, originados por los diferentes factores mencionados en los capítulos - anteriores, propicia el poco impacto de los Gobiernos Locales en el - proceso de desarrollo del país y que de continuar dicha tendencia propiciarán grandes cuellos de botella que en un momento determinado - contrarrestarán el desarrollo del país.

Y finalmente en el último capítulo, postula las conclusiones de este trabajo, a la vez de que enfatiza la necesidad de llevar cierto tipo - de reformas. Reformas, que deben estas contempladas en los planteamientos de los nuevos Planes Nacionales de Desarrollo para que puedan tener el efecto deseado.

#### 4. - METODOLOGIA A UTILIZAR A LO LARGO DE ESTE TRABAJO.

Como se plantea en este trabajo, los diferentes niveles gubernamentales se encuentran interrelacionados en diversas formas, y su participación esta enmarcada por el comportamiento y problemática del sistema económico mexicano en su totalidad; de tal manera que para entender el origen y causas de las crisis municipales, es necesario relacionar, a los Gobiernos Locales con el resto del sistema económico, no tratarlo como un ente aislado del mismo. En consecuencia, la amplia gama de problemas a nivel municipal, son manifestaciones de problemas mas generales que tienen su origen en la interrelación de los diferentes elementos que constituyen el sistema económico mexicano.

En estos términos la metodología, que implícitamente se ha seguido para abordar el problema central de este trabajo, parte de lo general para llegar a lo particular. Parte de un análisis del sistema económico mexicano y de los fenómenos que se dan a este nivel y que se piensa son los más relevantes en función de la hipótesis central, para que ellos nos conduzcan a lo particular, referente a la problemática de los Gobiernos Locales.

Esta metodología proporciona una visión mas amplia y de conjunto para determinar y desentrañar, de lo complejo de las relaciones econó

micas, cuales son los factores más relevantes relacionados con la hi pótesis.

Por otro lado, resulta conveniente hacer una llamada de atención respecto a la información estadística que se utiliza en este trabajo co mo apoyo a la comprobación de la hipótesis. Dicha llamada de aten - ción va en términos de la limitada existencia de ellas, aún en las fuen tes primarias. Esto nos condujo a buscar otro tipo de fuentes para - llenar este faltante. La estadística existente a nivel municipal, por lo general comprende el período 1960-70 y no hasta 1975 como sería - lo más conveniente. Pero a pesar de esta restricción, el análisis -- realizado y las conclusiones a los que se llega ~~se~~ consideran válidas. - De tal suerte que si se contara con la información idónea, esto servi - ría solamente para reforzar dicho análisis y conclusiones.

Guardando en mente los diferentes elementos planteados en esta - introducción, pasemos a analizar los diferentes elementos incluidos en el cuerpo del trabajo que nos servirán para tratar de probar o dispro -- bar la hipótesis central.

## II. PANORAMA DE LA ECONOMIA MEXICANA A PARTIR DE 1940.

### 1.- INTRODUCCION.

El propósito de este capítulo es describir, de una manera sucinta, los principales acontecimientos que han propiciado el estado actual de cosas en México, y que nos lleve a tener una visión del proceso de desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940, para que éste sirva como base para analizar el papel de los diferentes niveles gubernamentales, y sus interrelaciones, en dicho proceso. Haciéndose énfasis en los niveles gubernamentales más bajos.

Para efectos de llevar a cabo tal labor se plantea dividir este capítulo en dos grandes secciones:

- 1) La primera, proporcionará un breve análisis global de la situación en México, en donde se deducirá el impresionante crecimiento económico que se ha logrado a partir de 1940 y la relación con la participación del Estado en este proceso.
- 2) La segunda, es un intento de llevar a cabo el mismo análisis, pero ahora con base a una regionalización, de tal manera que se pueda constatar como el proceso de desarrollo descrito en la sección anterior, ha propiciado grandes desajustes regiona -

les, que son necesarios resolver a través de una mejor planeación y programación de la participación del Estado en la economía, de una coordinación realista entre los diferentes niveles gubernamentales, y una mayor participación de los niveles de gobierno más bajos.

2.- ANALISIS GLOBAL DEL DESARROLLO DE LA ECONOMIA - MEXICANA A PARTIR DE 1940 <sup>(14)</sup> Y SU RELACION CON LA PARTICIPACION DEL ESTADO.

A partir de 1940 se marca la pauta de las relaciones entre los -- sectores público y privado con la finalidad de promover un crecimiento acelerado en el PNB. Esto es, es el año en que el primero de los sucesivos presidentes están dedicados a desarrollar una política de - crecimiento industrial como indispensable y necesaria para el crecimiento y desarrollo de México. Por otro lado, es el año en que los - efectos de la Segunda Guerra Mundial se hacen sentir, creando la coyuntura necesaria para iniciar el despegue, a la vez que señala "el - principio de un período en el cual el funcionario público y el hombre de negocios-- a pesar de periódicas 'crisis de confianza'-- comenzaron a mantener una comunicación efectiva a través de una pared ideológica que una vez pareció separarlos" (15).

---

(14) La elaboración de esta parte se basó primordialmente en las obras de los siguientes autores; Vernon, Raymond: "El Dilema del Desarrollo Económico de México". México, Ed. Diana, 5a. impresión, Marzo de 1973. Solís M. Leopoldo. "Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución. Las Opiniones de Economistas Mexicanos Acerca de la Política Económica". México, F.C.E. 5a. reimpresión, 1975. Trejo Reyes Saúl. "Industrialización y Empleo en México". México, F.C.E. 1a. Edición, 1973. Reynolds, Clark W. "The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth". New Haven: Yale University Press, 1970. Hansen, Roger D. "La política del Desarrollo Mexicano". México, Siglo XXI, 1973.

(15) Vernon, Raymond, Op. Cit. p. 105

El crecimiento de México en términos del PIB para el período - analizado (1940/75) ha sido de 6.34% a precios de 1960 (cuadro II-1 y II-2),\* lo que muestra una tasa de crecimiento bastante mayor al de la población (3.0%) y al crecimiento del resto de los países latinoamericanos. Además de que nos da una idea del alto grado de acumulación de capital durante este período.

Siguiendo los lineamientos de Solís<sup>(16)</sup> el rápido crecimiento registrado en México a partir de la post-guerra puede ser dividido en - dos etapas fácilmente identificables:

- 1a. Etapa.- Denominada de "Desarrollo con inflación" que compren-de de la Segunda Guerra Mundial hasta 1956, que se ca-racteriza por una tasa de crecimiento en los precios de 9% y por déficit gubernamental financiado con deuda mo-netaria e inestabilidad cambiaria, en donde el sector más dinámico es el agrícola y existe una redistribución regresiva del ingreso y de la participación de los salarios en - el PNB.

Entre los factores que juegan un papel predominante en - este rápido crecimiento agrícola, es la actuación del Es-

---

(16) Solís, Leopoldo: Op.Cit. pp. 15-29

(\*) Los cuadros mencionados se encuentran incluidos al final de este - trabajo en un anexo estadístico.

tado a través de la Reforma Agraria y sus inversiones en obras de infraestructura que conlleva a que se produzca un gran excedente tanto de alimentos como de materias primas. Tal situación tiene un impacto directo en el Sector Industrial, al proporcionarles tales productos, así como mano de obra a bajos precios, además de las divisas necesarias para la importación de capital, indispensable para el desarrollo de este Sector.

En este período, los sectores que muestran un crecimiento más acelerado además de agricultura son: petróleo, -- electricidad y manufacturas. Siendo sus tasas de crecimiento medio para los períodos 1945/50, 1950/55: 8.5% y 5.5%; 8.6% y 6.4%; 7.6% y 9.6%; 5.9% y 6.6% respectivamente.

Este crecimiento decisivo se debió a diversos factores externos coyunturales <sup>(17)</sup>, y grandemente a la importancia y dinamismo de la inversión pública federal en grandes -- obras de infraestructura, que propiciaron una rápida acumulación de capital.

---

(17) Tales como la Segunda Guerra Mundial y su consecuente aumento -- en la demanda por productos mexicanos, la disminución en la penetración y control que ejercía U.S.A., en México, etc.

El gobierno intenta producir un alto grado de crecimiento y acumulación como principal énfasis en la agricultura, a través de la inversión federal, que muestra altas tasas - de crecimiento en infraestructura destinada al campo -- (10.9% para el período 1940/45 y 17.7% para el 1945/50) aparte de que su inversión en Comunicaciones y Transportes crece al 10.1% y al 12.4% para el mismo período.

2a. Etapa.- "Desarrollo estabilizador", que comprende de 1956 a principios de los 70's <sup>(18)</sup> y se caracteriza por: una estabili - dad cambiaria y de precios, un crecimiento hacia dentro - en base a una política de sustitución de importaciones de - los bienes industriales, un gran auge financiero, un gran - aumento en la relación ahorro/ingreso; y al final de este - período un estancamiento relativo del Sector Agropecuario,

---

(18) En mi opinión, este patrón de crecimiento adoptado a mediados de - los 50's hace crisis durante la segunda parte del sexenio de Echeve - rría, siendo la devaluación de Agosto de 1976 la manifestación de la urgencia de buscar un modelo de desarrollo alternativo al que se es - taba siguiendo, dado que, "una estrategia de política económica -- utilizada pierde eficacia con el paso del tiempo, conforme evolucionan y se modifican las condiciones que la hicieron necesaria en un principio" (Solís, L., Op. Cit. pp. 16).

lo que produce un aumento en déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, un aumento en el endeudamiento externo, Por otro lado, también se caracteriza por una mayor penetración de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos de la economía mexicana, tales como el de productos manufacturados básicos (alimentos enlatados, etc.) y un crecimiento en la inestabilidad política y social.

En esta segunda etapa, la inversión pública federal cambia su dinámica de crecimiento (cuadros II-3 y II-4), dado que en lugar de canalizarse a la agricultura como en el período anterior, la inversión pública se canaliza hacia el crecimiento industrial mostrando un crecimiento en sus inversiones hacia este sector de 8.2%, 10.9% y 11.9% para los períodos 1955/60, 1960/65 y 1965/70 respectivamente; que están muy por encima de la dinámica de crecimiento de las inversiones públicas destinadas a la agricultura. Este factor, aparte de las diferentes políticas proteccionistas y de estímulos fiscales dirigidos al Sector Industrial permite que el sector manufacturero presente el crecimiento del PIB sectorial más elevado, siendo de --

8.1%, 6.1% y 8.6% para dichos períodos. Mientras que el Agropecuario crecía al 3.0%, 3.1% y 3.1% para los mismos períodos y el Sector Comercio lo hacía al 6.1%, 12.8% y 7.0%.

### 3.- ANALISIS REGIONAL DE LA SITUACION EN MEXICO Y SU RELACION CON LA PARTICIPACION DEL ESTADO.

Como se ha mencionado, el crecimiento de la economía mexicana ha sido impresionante; y como la mayoría de los teóricos esperarían, este crecimiento global de la economía ha provocado un crecimiento regional desigual que ha venido preocupando de manera creciente tanto a ellos <sup>(19)</sup> como a políticos. Debido a que el proceso de desarrollo económico no ha afectado a todas las regiones por igual, ha producido la aparición de polos de desarrollo en función a la localización de la actividad industrial en ciertas áreas densamente pobladas, a diferencia de áreas escasamente pobladas con escasa o nula actividad económica.

Este patrón de desarrollo regional desigual, a los ojos de diversos autores y en un mayor o menor grado, es inevitable. Así que se interesan por desarrollar teorías que les permita resolver los problemas regionales en un contexto de desarrollo más empleo (nacional). Esto es, que el desarrollo desequilibrado pueda llevar a grandes desequilibrios a escala y costos de congestión por un lado, o que pueda existir una gran diferencia en la distribución del ingreso, que pueda en

---

(19) Por ejemplo, existe una proliferación de libros y artículos sobre el tema, entre ellos: Ernesto López Malo; Ensayo sobre localización de la Industria en México. UNAM, 1960. P. Lamartine Yates. El Desarrollo Regional de México. Banco de México, 1961.

un momento dado presentar problemas al desarrollo nacional.

Esto es, en el estudio del crecimiento regional han sobresalido 3 enfoques respecto a la problemática de que si un país al desarrollarse conlleva a que en sus regiones tiendan o no a igualarse el ingreso por cápita y las condiciones generales internas de desarrollo. Tales enfoques<sup>(20)</sup> son los siguientes:

1. El modelo "Neoclásico"; en base a su análisis de competencia perfecta, movilidad de factores, ausencia de economías a escala predice que existe la tendencia a que los ingresos per cápita converjan entre regiones.
2. El modelo de "causación circular acumulativa", predice "el distanciamiento en el ingreso per cápita entre regiones, divergencia que surgirá como resultado de los efectos impulsores y de estancamiento que produce el crecimiento desequilibrado de las regiones", y
3. El modelo de "Williamson", enfatiza que en las primeras etapas de desarrollo de un país se producirá un gran desajuste regional, que a -

---

(20) Para mayor detalle, consúltense los siguientes representantes de los enfoques respectivamente:  
 Borts, C.H. y J.L. Stein. Economic Growth in a Free Market, Nueva York. Columbia University Press, 1964. Myrdal, G. Teoría -- Económica y Regiones Subdesarrolladas, México, FCE, 1962 y Williamson, J.G., Regional Inequality and the Process of National -- Development: A Description of the Patterns. Economic Development and Cultural Change. Vol. 13, 1965.

medida que el país continúa en su proceso de desarrollo, estos desajustes irán disminuyendo.

Es difícil en esta etapa del trabajo tratar de adoptar específicamente alguna de ellas o alguna otra, por lo tanto, lo que se intenta hacer en esta sección es un análisis descriptivo del desarrollo regional para el período en cuestión (1940-70) y que nos servirá para contrastarlo con el análisis de la sección anterior.

Con objeto de llevar a cabo un análisis del desarrollo regional, - resultante del modelo de desarrollo nacional, y poder deducir sus interrelaciones, es necesario contar con una regionalización del país. Esta regionalización es conveniente realizarla a través de la agrupación de Estados, aún cuando los límites estatales no sigan las divisiones físicas regionales muy de cerca. La ventaja de hacer este tipo de regionalización es el de aprovechar la existencia de información a nivel estatal.

La regionalización adoptada en el presente trabajo, es la utilizada por L. Unikel <sup>(21)</sup>, que se basa en la modificación de dos regionalizaciones: una de ellas elaborada por la Dirección de Planeación de la Presidencia que divide el país en 12 y la otra, la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que lo divide en 9. La regionalización adopta

---

(21) Luis Unikel, et. al., "El Desarrollo Urbano de México, Diagnóstico e Implicaciones Futuras". México, El Colegio de México. 1976.

da, presenta la gran ventaja de que es fácil de manejar por un lado, y por el otro, cuenta con una amplia información ya recopilada que será utilizada a lo largo del desarrollo de este trabajo.

El país queda entonces dividido en 8 regiones, en las cuales se incluyen los Estados de la siguiente manera:

Región I (Noroeste): Baja California Norte, Baja California Sur, -  
Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Región II (Norte): Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León.

Región III (Golfo): Tamaulipas y Veracruz.

Región IV (Centro-Norte): Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacau  
tecas.

Región V (Centro-Oeste): Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán

Región VI (Centro): Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcaa  
la.

Región VII (Valle de México): Distrito Federal y Estado de México.

Región VIII (Sur y Sureste): Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca,  
Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

La distribución territorial de la población total en México, forma un patrón que se caracteriza por grandes diferencias regionales tanto en población como el PIB regional y, no solo en términos absolutos, si no que en términos de las tasas medias de crecimiento que presenta - una de estas regiones.

Esto es, México para 1940 contaba con 19.6 millones de habitantes distribuidos por regiones como se muestra en los cuadros II-5 y - II-6 de donde por ejemplo, la Región I con el 21.0% de la superficie - total del país contaba con el 6.2% de la población, mientras que la Región VII (Valle de México) con el 1.2% de la superficie contaba con el 14.7% de la población con densidades de población de 2.9 y 126.3 habiuntes por kilómetro cuadrado. Por otro lado si analizamos la poblaución absoluta por regiones vemos que la Región V (Centro-Oeste) era la más poblada (3.7 millones de habitantes), seguido de la Región VIII (Sur-Sureste) con 3.4 millones, en tercer lugar la VII (Valle de México) con 2.9 millones.

Para 1970 México cuenta con 48.34 millones de habitantes (tasa - de crecimiento medio anual de 3.0%), estando ésta distribuida de la si guiente manera: La región I (Noroeste) que contaba con el 6.1% de la - población cuenta ahora con el 8.1% (tasa media de crecimiento anual de 4.0%), mientras que la Región VII (Valle de México) que contaba con el

14.7% de la población pasa al 22.4% (con tasa media anual de crecimiento de 4.0%), mientras que las Regiones VIII (Sur y Sureste) y VI (Centro) que tenían el 17.6% y 13.7% de la población en 1940, pasan en 1970 a tener el 14.6% y 11.7% respectivamente con tasas medias anuales de crecimiento de 2.5% y 2.2% para este período, y que son claramente menores a la tasa media de crecimiento de la población total para el mismo período.

Por otro lado, si tomamos en cuenta el período 1960/70, vemos que tasa media de crecimiento de la población es ahora del 3.3% (3.0% 1940/70), para la Región I (Noroeste) es de 4.1% la Región VII (Valle de México) es 4.7%, mientras que las Regiones IV (Centro-Norte) es de 2.0% la VI (Centro) es de 2.6% y la VIII (Sur-Sureste) es de 2.8%.

Es decir, que las regiones que en el período 1940/60 tenían la más alta tasa de crecimiento de la población, lo ven agudizado en el período 1960/70, por el aumento en la tasa de crecimiento de la población y por la inmigración de otras regiones.

Por otra parte, existen grandes controversias respecto a los indicadores necesarios para medir el desarrollo y que éstos sean representativos, además de que se arguye frecuentemente que el análisis del ingreso per cápita no es suficiente para deducir el comportamiento del desa-

rrrollo de un país o región. Aún cuando tal situación exista, en la presente sección se tomará el PIB regional per cápita para medir el desarrollo a este nivel a reserva de contar con otros indicadores.

Con esto en mente, es posible deducir lo siguientes para el período 1940-70: Las tendencias de desarrollo regional están claramente -- marcadas en función al PIB per cápita, es decir, es posible clasificar las regiones en términos de que si su PIB per cápita está notablemente arriba de la media nacional o alrededor de ella o en su defecto considerablemente menores a la media.

Estos 3 niveles de desarrollo agrupan las siguientes regiones: (cuadro II-7).

- a) Regiones con un crecimiento marcadamente más alto al Promedio Nacional. - En este nivel se encuentran las regiones VII (Valle de México), I (Noroeste) y II (Norte). Para la Región VII (Valle de México), el PIB per cápita ha sido mayor en un 146.3% en 1940, 97.2% en 1950, 12.3% en 1960 y 90% en 1970. Es decir, que aún cuando muestra una tendencia a disminuir, todavía es aproximadamente 2 veces mayor a la media nacional. Para la Región I (Noroeste), su PIB per cápita ha sido mayor -

en un 22% para 1940, en 36% en 1950, en 22% en 1960 y 31% en 1970. Lo que muestra una ligera tendencia a aumentar su diferencia respecto al per cápita nacional.

Para la Región II (Norte), su PIB per cápita ha sido mayor en un 22% para 1940, en 27% en 1950, en 34% en 1960 y en 28% en 1970. Deduciendo que aún cuando muestra fluctaciones, su diferencia con el nacional tiende a aumentar ligeramente.

b) Regiones alrededor de la media nacional.- En este nivel se encuentra solamente la Región III (Golfo), que para los años 1940 al 60 se encuentra por encima del promedio, mientras que para 1970 su PIB per cápita muestra una baja respecto a la media nacional.

c) Regiones con PIB per cápita por abajo de la media nacional.

Podemos clasificar en este nivel a la siguientes regiones: La IV - (Centro-Norte), la V (Centro- Oeste), la VI (Centro) y la VIII (Sur y Sur este).

Con respecto ala IV (Centro-Norte), podemos observar el siguiente comportamiento: para 1940 su PIB es menor a la media en un 77%, para 1950 en 62%, para 1960 es de 136%, y para 1970 es de 136%. Esto es, -

que muestra una clara tendencia a que su PIB per cápita disminuya respecto al PIB per cápita nacional.

De la Región V (Centro-Oeste) se deduce que para 1940 su PIB per cápita era menor a la media en 92%, para 1950 en 80%, para 1960 en 97% y para 1970 en 85%. Esto es, su diferencia respecto a la media nacional tiende ligeramente a disminuir para el período analizado.

Respecto a la Región VI (Centro) obtenemos los siguientes resultados: para 1940 su PIB per cápita era 89% menor a la media nacional, - mientras que para 1950 su diferencia aumenta a 98%, en 1960 continúa aumentando hasta 137% y finalmente para 1970 llega a niveles de un 142% menor al per cápita nacional. Esta región muestra una gran tendencia a que su PIB disminuya rápidamente respecto del nacional.

Y por último, la Región VIII (Sur y Sureste): muestra para el mismo período (1940, 1950, 1960 y 1970) las siguientes diferencias abajo de per cápita nacional: 130%, 107%, 129% y 152% respectivamente. Aún cuando su diferencia respecto al nacional tiende a aumentar considerablemente, su tasa de crecimiento es menor a la que presenta la región anterior.

Hasta aquí se ha descrito el crecimiento y desarrollo de las distintas regiones del país. Ahora veamos el comportamiento del Estado en

términos de su inversión y su relación al desarrollo de las regiones - antes mencionadas.

En todo proceso de desarrollo intervienen una gran cantidad de factores que lo condicionan y le dan un giro particular. Además, siempre sobresalen algunos de estos factores como los más importantes en este condicionamiento. El caso del desarrollo regional no es una excepción a esto, y aún cuando este proceso de desarrollo es complejo, "comúnmente se acepta que uno de los instrumentos que tienen efectos poderosos sobre el desarrollo regional es la inversión pública, .... la mayoría de los autores aceptan que la distribución de los fondos para inversión pública entre regiones de un país es una de las principales causas de su progreso o estancamiento, ya que, en general, la política de inversiones - como una parte fundamental de la política fiscal - es uno de los principales instrumentos de que dispone todo gobierno para la asignación de los recursos"<sup>(22)</sup>.

Esto implica necesariamente que los diferentes programas de inversión que lleva a cabo el gobierno deben de estar atados a la obtención de metas y objetivos de desarrollo nacional y que exista una congruencia entre las metas regionales y las nacionales. Además de que los ob

---

(22) L. Miguel Ramos Boyoli y Charles Richter: El Desarrollo Regional Mexicano: El papel de la Inversión Pública Federal. - Revista Comercio Exterior, Feb. de 1976. pp. 172-180.

- jetivos a corto plazo concuerden con los de largo plazo, de tal manera que la obtención de los primeros sean etapas en la consecución de estos últimos.

Pero, el problema en América Latina, y México no es una excepción, es la no existencia de Planes de Desarrollo Regionales y por ende la falta de una verdadera política económica a este nivel, estando la Inversión Pública Federal en los Estados a disposición de relaciones políticas entre los Gobernadores y Gobierno Federal, propiciando que dicha inversión sea errática, y la principal causante de la agudización de los desequilibrios regionales en México (23).

Por otro lado, "el desarrollo regional casi inevitablemente es desequilibrador debido a la dotación de recursos, la concentración urbana, las economías de aglomeración, etc. Todo esto lleva a que el crecimiento se concentre en un número limitado de regiones" (24) por lo que las inversiones públicas federales pueden distribuirse especialmente de dos maneras: "concentrar la inversión en pocas regiones con gran potencial de crecimiento; y que usualmente son las avanzadas, o distribuir la inversión entre las regiones según el tipo de región de que se -

---

(23) Tesis sustentada por Ricardo Carrillo Arronte, "La Estrategia de Desarrollo Regional en México; Evolución y perspectivas" en Disyuntivas Sociales, Miguel S. Wionczek (Ed.) Sep-México, Setentas, 1971.

(24) Harry W. Richardson: Regional Economic Location Theory. Urban Structure and Regional Change. Praeger Publisher, Nueva York, 1969.

trate (avanzadas, intermedias o trasadas)".<sup>(25)</sup> La primera traería consigo un mayor desequilibrio regional y quizá un mayor crecimiento nacional a corto plazo, además de agravar los problemas de congestión, mientras que con la segunda el crecimiento en el -- corto plazo sería un poco menor, mas permitiría una mayor igualdad regional a la vez que disminuiría los problemas de congestión.

El estudio realizado por Luis M. Ramos y Charles Richter, es un intento para medir la relación entre desarrollo regional en México y la distribución de la Inversión Pública Federal para los años 1959-1974. En este estudio se compilaron las cifras publicadas sobre las inversiones federales por Estados conforme a sus categorías de inversión: industria, infraestructura social, infraestructura económica, agricultura — y ganadería — pesca, administración y defensa e inversión total.

Dichos datos fueron divididos entre la población de los Estados a la que correspondía para obtener información per cápita. Esto fue comparado con las cifras de los niveles de producto per cápita y los índices de desarrollo de los Estados a través de correlaciones de rango para --

---

pp. 367, citado por Luis M. Ramos B. y Charles Richter. Op. Cit.  
 (25) . Luis M. Ramos B. y Charles Richter. Op. cit. pp. 173

los períodos 1959-64, 1965-70, y 1971-74.

**Las conclusiones a las que llegaron fueron las siguientes:**

- a) Para el período 1959-1964.- La inversión total per cápita está correlacionada positiva y significativamente con el producto per cápita y los índices de desarrollo estatales, indicando que las regiones más avanzadas y relativamente más ricas recibieron más inversión pública federal que las pobres o atrasadas.
- b) Para el período 1965-1970.- Enfatizan que en este período se reforzaron las tendencias de distribución espacial de la Inversión Pública Federal mencionadas para el 1959-64.
- c) Para el período 1971-74.- La correlación entre las variables disminuyó en poco pero continuó siendo positiva. Es decir, -- que a pesar de los intentos hecho en este período para reducir la desigualdad regional, los resultados indican que las regiones ricas continuaron recibiendo mayor inversión que las regiones pobres.

#### 4.- CONCLUSION.

Tal como se puede constatar en este capítulo, en función de la poca evidencia empírica existente, la participación del Estado, a través de su política de inversiones ha coadyudado dentro del impresionante crecimiento de México, a la agudización del desequilibrio regional y estructural del país. Resultados que jugarán un papel importante en la explicación de los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales.

Un análisis más profundo de la participación del Estado a través del resto de sus políticas (políticas comerciales, de precios salariales, etc.), para propiciar una rápida industrialización serviría solamente para reforzar lo estipulado en este capítulo.

### III. SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS.

#### 1. - INTRODUCCION.

Siguiendo con el desarrollo de los diferente elementos que componen la hipótesis central de este trabajo, se considera necesario presentar un breve panorama sobre la situación en que se encuentran los municipios, a la vez de considerar cuales son sus diversas relaciones con el resto de los niveles gubernamentales y sus funciones específicas a implementar en el proceso de crecimiento y desarrollo del país.

Esto servirá de base para deducir cuales son los principales problemas que enfrentan los Gobiernos Locales y cuales son las razones por las que se encuentran limitados a resolverlos. Asimismo, marcará las pautas sobre los puntos en que debemos centrarnos en los capítulos subsecuentes cuando se analice los efectos de las finanzas municipales, tanto en el desarrollo de la región en que se encuentra localizado, cuanto en los planes de desarrollo nacional.

## 2. - FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN DENTRO DEL FEDERALISMO IMPERANTE EN MEXICO.

Dentro del Federalismo como forma legal de constitución de los Estados Unidos Mexicanos, existe una cierta delimitación de funciones para cada uno de los niveles gubernamentales. Tal delimitación, según lo expresado por Roberto Anguiano <sup>(26)</sup> es la siguiente:

### I. Funciones exclusivas del Estado Central. Derivadas de la - Unidad Nacional.

#### A. - De Orden externo.

- 1) Representación diplomática.
- 2) Representación comercial.
- 3) Defensa nacional.

#### B. - De orden interno (política económica nacional).

- 1) Regulación monetaria y crediticia.
- 2) Regulación de pesas y medidas.
- 3) Regulaciones de los precios.
- 4) Regulaciones al trabajo.
- 5) Regulaciones a los salarios.
- 6) Otras regulaciones.

---

(26) Roberto Anguiano E. Op. Cit. pp. 344-346.

**II. Funciones exclusivas a los gobiernos de las corporaciones - regionales menores (distritos, municipios, condados, etc.).**

**Derivadas de servicios comunales:**

**A. - Agua y drenaje .**

**B. - Rastros .**

**C. - Limpieza (recolección de basura) .**

**D. - Protección de incendios .**

**E. - Calles ,**

**F. - Centros recreativos .**

**G. - Parques y jardines .**

**H. - Construcción de edificios públicos .**

**I. - Diversas obras públicas comunales .**

**III. Funciones concurrentes entre Gobierno Central, las corporaciones regionales mayores (Estados, provincias, departamentos) y las menores (municipios). Pueden ser solo exclusivas en función de su interés regional.**

**A. - Promoción y regulaciones económicas .**

**1) Agropecuarias .**

**2) Recursos naturales .**

**3) Industria .**

4) Comercio.

5) Otras.

**B. - Servicios sociales.**

1) Educación y servicios culturales.

2) Salubridad.

3) Bienestar y seguridad social.

4) Otros.

**C. - Servicios de seguridad y orden públicos.**

1) Justicia.

2) Policía.

3) Otros.

Dado este esquema, podemos deducir que en el Federalismo, los Estados y Municipios cuentan con funciones delimitadas, que en un momento pueden influenciar el proceso de desarrollo de la comunidad, tales como: agua y drenaje, etc., además de que comparten con el Gobierno Federal actividades de impacto directo en el proceso de desarrollo, como sería el caso de las actividades estipuladas en el inciso III - mencionado, en donde se aprecian las funciones concurrentes entre los diferentes niveles gubernamentales. La importancia de estas actividades reside en que se pueden dirigir a la promoción y regulación econó

mica de regiones de interés, además de que estando bien programadas pueden servir como puntales para el desarrollo regional.

Pero, a pesar de que las funciones que deben de cumplir autoridades locales son de primera importancia para el crecimiento y desarrollo de la comunidad, los gobiernos municipales han visto estancado su desarrollo dentro del proceso evolutivo del país <sup>(27)</sup>. Las razones de este estancamiento son diversas y variadas, pero entre las más importantes y que se encuentran íntimamente relacionadas, podrían mencionarse las siguientes:

- Estructura jurídico política dentro de la cual operan.
- Crisis económicas.

Esto es, debido al imperante control político y al estrangulamiento económico que padecen los municipios, entre otros factores <sup>(28)</sup>, conlleva a que los efectos favorables que pueden propiciar los municipios respecto al desarrollo de su área de influencia y por ende su influencia en el desarrollo regional sean poco significativos, o en su defecto puedan llegar a obstruir dicho desarrollo.

---

(27) Esto se desarrollará en subsecuentes capítulos.

(28) Otros factores podrían señalarse a la mala administración municipal, falta de coordinación y programación de gastos e ingresos municipales. Factores que serán desarrollados en próximos capítulos.

### 3.- ESTRUCTURA JURIDICO-POLITICA DENTRO DE LA CUAL OPERAN LOS MUNICIPIOS.

El funcionamiento de los municipios está limitado en grado superlativo por las leyes establecidas en la Constitución Mexicana, respecto a las libertades que ellos tienen para utilizar diversas fuentes de financiamiento por un lado, y por la relación existente entre ellos y los Gobiernos Federales y Estatales, por el otro. Esto es, que la autonomía de que gozan constitucionalmente, se ve fuertemente menudada por el control que los dos niveles superiores ejercen sobre su autonomía para determinar las fuentes de financiamiento para llevar a cabo sus funciones.

Otra forma de poner en relieve este problema de las relaciones intergubernamentales es a través de lo expresado por J. F. Due<sup>(29)</sup> que afirma que "el problema fundamental de las actividades y de recaudación de impuestos entre los distintos planos gubernamentales, es la falta de correlación entre el volumen total de gastos a realizar por las distintas jurisdicciones, por una parte, y el rendimiento impositivo potencial que pueden obtener satisfactoriamente, por la otra. Los criterios que determinan la división óptima de las funciones y por lo tan-

---

(29) Due, J. F. Análisis Económico de los Impuestos. En el cuadro general de las finanzas públicas. México. Librería "El Ateneo". Ed. 1959, pp. 395 y 396.

to de los gastos, entre los distintos planos gubernamentales son fundamentalmente diferentes de los que conforman el óptimo empleo de los distintos gravámenes por las distintas jurisdicciones. En consecuencia, algunas de ellas poseen recursos inadecuados en comparación -- con sus funciones y necesidades financieras, mientras otras poseen -- mayores recursos potenciales de los que necesitan".

En consecuencia, podemos pasar a analizar lo expuesto por la -- Constitución Federal, con el fin de dilucidar algunas de las limitaciones a las que se encuentran expuestos los municipios.

Los municipios derivan la facultad de obtener ingresos por tributación del principio constitucional impositivo contenido en la fracción IV del Artículo 31 Constitucional que establece a los mexicanos de -- "contribuir para los gastos públicos, ya sea de la federación, como -- del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y -- equitativa que dispongan las leyes" (30).

Por otro lado, en base a la Fracción II del Artículo 115 Constitucional, establece la forma en que el municipio debe de administrar su hacienda, quedando en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribu

---

(30) Aguirre R., Enrique: Las finanzas municipales. Tesis UNAM. 1972 pp.48.

ciones que señale la legislatura del Estado y que, en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales" (31).

Poniendo un poco de atención a estas dos disposiciones, se puede observar que limitan el ingreso de los municipios, quedando éstas a merced de las decisiones que se tomen en las legislaturas de sus respectivos congresos, y que aún cuanto el Artículo 115 antes mencionado establece que sus ingresos deberán ser los suficientes para atender sus necesidades municipales y cumplir adecuadamente con sus funciones, más adelante veremos como, precisamente en base a esta disposición, las fuentes de financiamiento aprobadas por los Congresos conducen a que los ingresos obtenidos por los municipios no sean los suficientes para cubrir las erogaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones sociales encomendadas a los municipios, llevándolas a enfrentar profundas crisis económicas (32).

A su vez existen en la Constitución, regulaciones y limitaciones por el lado de los financiamientos, que afectan los empréstitos que los

---

(31) Ibid. p. 49

(32) Las crisis económicas, las enfrentan no solamente los Gobiernos Locales de las Entidades Estatales menos desarrolladas, como sería el caso de los municipios de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, etc., sino también los Gobiernos Estatales relativamente más desarrollados como sería el caso de los Estados de Nuevo León, Coahuila, Baja California, etc.

municipios pueden obtener para solventar sus necesidades de egresos; además de que en cierto tipo de ingresos por impuestos, los municipios tienen que transferir en porcentaje a la Federación <sup>(33)</sup>.

Las razones antes expuestas no son los únicos elementos que -- afectan, en lo legal, los problemas del financiamiento de los municipios, sino que además como E. Radillo <sup>(34)</sup> señala que "al establecer la Constitución que los municipios cobran tributos en la forma y términos que señalen sus respectivas legislaturas locales y no tocar el problema de la jurisdicción tributaria en su texto, traslada la solución de esa cuestión al campo de la competencia legal de las legislaturas locales. Por esa razón, las facultades financieras de los municipios tienen también como fundamento varios preceptos de carácter local, no siendo siempre los mismos quienes facultan, reglamentan y delimitan

---

(33) Lo anterior se encuentra contenido en: la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución que establece que "los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino que la ejecución de obras que sean destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos; y en la Fracción XXIX, inciso G, párrafo segundo del Artículo 78, en el que se establece que las legislaturas locales deben de fijar un porcentaje a los municipios en la participación que corresponde a las Entidades Federativas en el impuesto sobre energía eléctrica.

(34) Radillo R. Enrique. Op. Cit. p. 48

dichas atribuciones en cada entidad, a consecuencia de la falta de un amplio ordenamiento de carácter general que sirva de marco a la actividad de las legislaturas locales en este campo", deduciendo de esto que, "no es la variedad de los preceptos locales el problema fundamental que causa la falta de una delimitación del campo tributario municipal en la propia Constitución Federal, sino la forma particular de la solución adoptada por cada una de las entidades del país, que desembocan en la anarquía e insuficiencia hacendarias de los municipios".

Existen además, dentro de los ordenamientos y constituciones de los Estados, regulaciones respecto a las facultades financieras de los municipios, las que a su vez conducen a que las fuentes de acceso de los municipios estén aún más limitadas. Estos ordenamientos y constituciones tienen como punto de partida las constituciones locales y generalmente repiten los lineamientos de la Constitución Política del país (35).

---

(35) Estos lineamientos generales pueden enunciarse (E. Radillo. Op. - Cit. pp. 50-51) de la siguiente manera:

1. Libertad municipal en el manejo de su hacienda.
2. Integración de la hacienda municipal con las contribuciones y de más recursos que señale el Congreso.
3. Suficiencia de los ingresos municipales.
4. Las condiciones a las que deben de sujetarse los Ayuntamientos para usar el crédito municipal.
5. Obligación de los Ayuntamientos de remitir oportunamente sus planes de ingreso.

#### 4.- SITUACION ECONOMICA DE LOS MUNICIPIOS.

La breve descripción del marco jurídico-legal que rodea a los -- municipios, realizada en la sección anterior, nos condujo a darnos -- una buena idea de las restricciones que de este tipo enfrentan los muni cipios. Ahora se analizará cómo, precisamente, este marco limita -- sus fuentes ingresos, llevándolos a situaciones caóticas con respecto a su hacienda, de tal manera que enfrentan cuellos de botella respecto a la satisfacción de las necesidades colectivas que han sido encomenda das a este nivel gubernamental, por un lado, y que sea poco lo que los municipios puedan hacer para coadyuvar al desarrollo regional y a los planes de desarrollo nacional.

Es decir, la efectividad de las políticas de gasto de los municipios, se ve grandemente limitada por la escasa captación de los recursos mí nimos necesarios para cubrir las funciones a ellos delegadas. Esto con duce a que sus funciones sean parcialmente realizadas, quedando la con tribución de los municipios al bienestar y desarrollo nacional solamente plasmados en la constitución.

Lo anterior se aplica a la generalidad de los municipios y localida des en México como veremos enseguida, aún cuando pudiera pensarse que existen casos excepcionales, en los que se encuentran algunos mu--

municipios <sup>(36)</sup>, que debido a la región en la que se localizan y a los ingresos que de ella obtienen, les sea posible cubrir en una forma un poco más eficiente sus necesidades. Pero, estos municipios enfrentan ciertos problemas <sup>(37)</sup> que los hace no ser muy diferentes a la generalidad.

Para efecto de analizar las limitaciones económicas enfrentan los municipios, se hace necesario presentar un breve panorama sobre:

A) Estructura y tendencia de los ingresos municipales y su relación a los demás niveles gubernamentales.

B) Estructura y tendencia de los gastos municipales y su relación a los demás niveles gubernamentales.

A) Estructura y tendencia de los ingresos municipales y su relación a los demás niveles gubernamentales.

A.1) Características principales de las fuentes de ingreso.

De manera general, podría decirse que los ingresos que obtienen

---

(36) Monterrey, Guadalajara, Tijuana, etc.

(37) Estos problemas son: migración del campo a la ciudad, marginación, desempleo y subempleo, falta de planeación cuanto al crecimiento desmedido que enfrentan, etc.

los municipios están basados principalmente en los siguientes rubros:

1. Impuestos; estando integrados de la siguiente manera:
  - a) Al ingreso.
  - b) Sobre transfèrencias.
  - c) Al gasto.
  - d) Sobre propiedad raíz.
  - e) Adicionales.
  
2. Derechos:
  - a) Registros.
  - b) Certificaciones.
  - c) Licencias, autorizaciones y permisos.
  - d) Inspección y vigilancia.
  - e) Prestación de servicios públicos y por ejecución de obras públicas.
  - f) Otros.
  
3. Productos.
  - a) Explotación de bienes municipales.
  - b) Arrendamiento de bienes municipales.
  - c) Venta de bienes municipales.

4. Aprovechamientos.

5. Ingresos provenientes por las relaciones intergubernamentales.

a) Transferencias directas a municipios (subsidios).

b) Particiones (transferencias indirectas).

Parecería que ante esta gran amplitud de rubros bajo los cuales - pueden obtener ingresos, éstos serían suficientes para captar los recursos necesarios para financiar sus gastos, pero la realidad es que como varios autores mencionan <sup>(38)</sup>, y entre ellos Aguirre Radillo <sup>(39)</sup>, "a esta diversidad de conceptos en ninguna forma puede considerarse correlativa de una amplia capacidad de los municipios para obtener ingresos; son resultados de las diferentes denominaciones que utilizan - los ordenamientos sobre ingresos mercantiles para gravar la misma - actividad, aunque con diferente amplitud, haciendo que en la práctica exista un régimen tributario municipal especial en cada estado, y aún - uno diferente para cada municipio".

---

(38) Servin, A. Las Finanzas Locales Durante los Ultimos 50 años. - SH y CP. 1956. Flores Z., E. Elementos de Finanzas Públicas en México. México. Porrúa, 1968.

(39) Op. Cit. pp. 53

Con respecto a cada uno de los apartados anteriores de los ingre  
sos, se podría mencionar algunas de sus características más sobresa  
lientes:

### 1. Impuestos .

Aún cuando existen algunas diferencias en las definiciones sobre el concepto de impuesto de los diferentes códigos o leyes municipales de los Estados <sup>(40)</sup>, ellos muestran elementos comunes en sus definiciones estando entre estos elementos los siguientes: abarca a todos los - sujetos de crédito; la obligatoriedad o coercitividad para cubrirlos; - unilateralidad con los que los fija el poder público.

Existen alrededor de 70 impuestos utilizables a nivel municipal, - en donde por su uso sobresalen 53 impuestos que gravan el gasto de -- los consumidores, dirigidos parcial o totalmente al comercio, industria y servicios. Por otro lado existen 3 impuestos a la producción agrícola, 2 sobre propiedad raíz, 1 a la ganadería y otros 9 dirigidos a actividades diversas .

Como antes se mencionó, existe gran cantidad de impuestos dentro de la hacienda municipal, pero esto no implica que de ahí se obtenga el financiamiento requerido para sufragar sus gastos, lo que sucede es -

---

(40) El Código Fiscal de la Federación dice: "Son impuestos las presta  
ciones en dinero y en especie que fija la ley en carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gas  
tos públicos".

que los municipios utilizan diferentes denominaciones en sus Códigos y Leyes para gravar una misma actividad.

El impuesto sobre la propiedad raíz, dentro de los impuestos, - presente características que llaman la atención. Estos impuestos - presentan una gran diversidad respecto a las fuentes que gravan y no existen homogeneidad entre los municipios en cuanto a su definición - y aplicación, por ejemplo: dentro de este rubro, dos corresponden al impuesto predial, y las fuentes a las que son aplicables difieren notablemente de municipio a municipio; por un lado en algunos Estados se grava solo a la propiedad urbana, en otros se grava tanto la propiedad urbana como la rústica, y existen algunos en que este impuesto es aplicable a construcciones ruinosas, baldíos urbanos y sobre aceras no - construídas. En consecuencia, no existe un criterio unificado, ni aún dentro de los municipios de cada Estado, para la aplicación de este tipo de impuesto.

Por otro lado, existen impuestos que son más o menos homogéneos en su aplicación en los municipios. Tal es el caso del impuesto sobre transferencias, que incluye rifas, loterías y apuestas permitidas, y el impuesto al gasto correspondiente a los específicos sobre actividad comercial, siendo el más generalizado el referente a impuestos sobre

comercio ambulante y mercados <sup>(41)</sup>.

Los impuestos al ingreso, por la misma Constitución Pública, no son campo de acción de los municipios, y solamente en algunos Estados como Nuevo León se grava el producto del capital.

Debido a la insuficiencia fiscal que implican las distintas fuentes de gravamen, los municipios se ven obligados a imponer impuestos adicionales <sup>(42)</sup> para aumentar su recaudación, siendo Aguascalientes el único Estado en el cual esta clase de impuesto no es utilizable.

## 2. Derechos.

En el caso de los Derechos, los criterios utilizados por los municipios del país muestran un alto grado de homogeneidad, y por lo general todos entienden por Derechos: La contraprestación que establece el poder público en pago de un servicio. Siendo los más comunes entre los municipios de los diferentes Estados: registro civil, registro comercial, industrial y de otras clases; certificaciones, legalización y expedición de copias; licencias, autorizaciones y permisos; ras

---

(41) Existen otros impuestos que cumplen con esta característica que son: los impuestos sobre diversiones y espectáculos, sobre sacrificio de ganado y aves y sobre anuncios. Para mayores detalles sobre que impuestos municipales se cobran en que Estados ver: Aguirre Radillo, E. Op.cit. Anejo 1.

(42) Siendo éste sobre impuestos y derechos en general para: actividades culturales, alfabetización, fomento al turismo, hospitales, mejoras materiales, alumbrado público e indeterminados.

tro; placas de identificaciones para cargadores, agentes de hotel, lecheros, boleros y músicos.

### 3. Productos.

Por lo que se refiere a este rubro de ingresos, al igual que el anterior, los conceptos definitorios, entre los municipios, son altamente homogéneos, y por lo general se entienden como tales a: los ingresos que preciben los municipios por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de bienes patrimoniales. Los rubros más usuales entre los municipios son los que proporcionan ingresos por: ocupación de la vía pública; arrendamientos de bienes muebles e inmuebles; arrendamiento de locales en mercados y piso de plaza.

### 4. Aprovechamientos.

Concepto igualmente homogeneizado que los anteriores entre los municipios, que los definen en términos generales como: todos los demás ingresos del erario municipal, no clasificados como impuestos, derechos, productos o participaciones. Bajo este rubro se incluyen como más usuales: multas, herencias, donaciones, etc. Este rubro es ampliamente utilizado por la mayoría de los municipios de los Estados.

## 5. Ingresos provenientes de las relaciones intergubernamentales.

Como hemos venido planteando, los 3 niveles de gobierno, (Federal, Estatal y Local), se relacionan en diferentes maneras; a veces -- formales otras informales, institucionales; a veces implican transferencias monetarias, otras veces no; en algunas ocasiones la relación es vertical, en otras es horizontal.

De todas ellas, nos interesa analizar en esta sección los flujos -- monetarios de los niveles de gobierno más altos a los más bajos, y -- que tienen como objetivo complementar los ingresos de los últimos, de tal manera que puedan cumplir con sus funciones correspondientes.

Dada la complejidad de esta fuente de ingresos de los Gobiernos Locales, se presentará una breve justificación de ella, a diferencia de las fuentes de ingresos antes planteadas, para después proceder a mencionar sus características sobresalientes.

En términos generales las razones para que las transferencias -- intergubernamentales se den, están englobadas <sup>(43)</sup> en dos grandes grupos:

---

(43) Para mayor detalle ver: Hirsch, Werner Z. "The Economics of State and Local Government". McGraw Hill New York Book Co., 1970.

a) Factores que están fuera del control de estos dos niveles de gobierno. Los principales factores que presentan esta característica y que justifican las transferencias de los niveles gubernamentales más altos a los bajos son:

i) Diferencias regionales de ingresos, y

ii) Derrama interjurisdiccional de costos y beneficios. Es decir, cuando cualquier porción de los costos y de los beneficios que provee una jurisdicción política es realizada por residentes de otra jurisdicción.

Esto es, las transferencias se pueden justificar cuando ayudan a igualar la distribución del ingreso a lo largo del país y además, "tales transferencias pueden ser justificadas en la base de que el país como un todo puede sufrir alguno de los efectos de las derramas interjurisdiccionales de costos y beneficios no controlables que resulta en mayores dificultades fiscales y por lo tanto en subinversión por el Estado y los Gobiernos Locales" (44).

b) Otros factores que aún estando bajo el control de estos niveles gubernamentales, son difícilmente controlables por ellos a consideraciones políticas. Ejemplos de esto sería la concurren-

---

(44) Hirsch, Werner Z. Ibid. p. 115 (traducción libre).

cia fiscal (competencia en la imposición); dependencia en impuestos tales como a las ventas y a la propiedad, que tienen una elasticidad de ingreso menor que los gastos que ellos financian. Lo que implica que los niveles gubernamentales menores, tienen que depender de las transferencias para financiar sus gastos dada la inelasticidad antes mencionada y la creciente necesidad de satisfacer las demandas locales.

Existen diferentes instrumentos fiscales que están a la mano del Gobierno Federal y a través de los cuales puede intervenir en los niveles más bajos de gobierno de tal manera que, coadyude al desarrollo y a la satisfacción de las demandas de estos niveles gubernamentales.

En términos generales estos instrumentos que proveen mayores ingresos a los gobiernos subordinados podrían dividirse en tres categorías:

- a) Transferencias directas de fondos a los gobiernos subordinados (subsidios).
- b) Transferencias indirectas a través de compartir ingresos tributarios (participaciones).
- a) Transferencias de fondos a los gobiernos subordinados (subsidios).

La canalización de fondos por este concepto de los Gobiernos Fede-

rales y Estatales a los Municipales es bastante errática y no existen -  
 criterios específicos para llevar a cabo este tipo de transferencias. -  
 Además su monto es reducido, por lo que tienen poco impacto en el -  
 comportamiento fiscal de los Municipios.

b) Transferencias indirectas a través de compartir ingresos tribu-  
 tarios (participaciones).

Existen, teóricamente, diferentes alternativas <sup>(45)</sup> a través de los  
 cuales los gobiernos subordinados pueden compartir los ingresos tribu-  
 tarios de niveles superiores de gobierno. De estas alternativas la uti-  
 lizada en México es la de aumentar la disponibilidad de fuentes de ingre-  
 sos de los gobiernos subordinados o en su defecto, participar a los Go-  
 biernos Locales una parte de los ingresos obtenidos por los Gobiernos  
 Federal y Estatales de cierto tipo de impuestos.

La forma en que se regulan estas participaciones está en función de  
 la Ley de Ingreso de la Federación y de los Congresos Locales correspon-  
 dientes en términos de la participación a nivel estatal. Con respecto a -

---

(45) Alternativas que en su mayor parte no son utilizables en México; ta-  
 les (ver Hirsch. W.Z., Op. cit. cap. III para mayores detalles  
 a) Suplemento en los impuestos.  
 b) Deducciones y créditos.

las participaciones federales, el criterio para la distribución del rendimiento, son la ubicación de la fuente de producción y consumo" (46), pero en relación a las participaciones estatales, "se carece de la uniformidad necesaria para integrar un sistema homogéneo que de un tratamiento equivalente a los municipios de cada Estado" (47).

Para llevar a cabo tales participaciones es necesario la existencia de una coordinación eficiente entre los diferentes niveles gubernamentales. Ya que problemas en la coordinación impositiva pueden ser el resultado de usar la misma base impositiva (concurrentia fiscal).

Existen inconvenientes e ineficiencias en la concurrentia fiscal:

- i) Administrativas. Produce un aumento innecesario en los gastos de recolección de los impuestos. Dada la duplicación de tareas que la concurrentia implica.
- ii) Económicos. Al duplicarse la fuente puede producir una sobrecarga impositiva en los individuos que pagan los impuestos, lo que resulta una confusión entre ellos y puede inducirlos a la evasión de impuestos (caso de la concurrentia vertical). O en el caso especial de la concurrentia horizontal, Hirsch (48) menciona

---

(46) Aguirre R. Enrique, Op. Cit. pp. 89

(47) Ibid. pp. 91

(48) Hirsch, W.Z., Op. Cit. pp. 127.

na que puede reducir la independencia con que los Gobiernos - Estatales y Locales pueden postular ciertas políticas impositivas; y (por otro lado), puede afectar adversamente la cantidad de ingreso obtenible.

#### A.2) Comportamiento, importancia y estructura de los ingresos.

Mencionados brevemente algunas de las principales características de las fuentes de ingreso de los gobiernos subordinados principalmente la de los municipios, veamos ahora cual es el comportamiento, estructura e importancia económica de los ingresos municipales.

Los municipios en su totalidad, es el nivel gubernamental que tiene menor importancia respecto a la recaudación e ingresos provenientes de todo tipo de fuentes (ver cuadro III-1), ya que sus ingresos representan, para 1970, solamente el 1.5% del total de ingresos de la nación, mientras que los ingresos de la Federación y los de los Estados representan el 76.2% y 22.3% respectivamente para el mismo año.

Además de la baja proporción que representan del total, su comportamiento histórico muestra una tendencia decreciente, ya que de representar el 5.3% en 1940, pasan al 1.5% en 1970. La participación de las entidades federativas se mantiene entre 22% y 23%, y la federación

- absorbe la disminución de la participación de los municipios al aumentar la suya del 71.4% al 76.2% para el mismo período.

Por otro lado, respecto al PIB los ingresos de la nación y los de los diferentes niveles gubernamentales han manifestado la siguiente - tendencia (cuadro III-2): con respecto a los ingresos de la nación éstos han aumentado su participación para el período 1940-70, ya que de pasar del 11.1% al 16.3% . Los ingresos de la Federación los que más - han gozado de este aumento ya que de representar el 7.9% del PIB en 1940, representan el 12.4% en 1970. Las Entidades Federativas también han gozado de este aumento en la participación, pues aunque su - incremento no es tan dinámico como lo es el de los ingresos de la Federación, pasan de representar el 2.0% del PIB en 1940 a el 3.6% en - 1970. Los ingresos municipales, por otra parte han visto mermado su participación en el PIB en forma impresionante, pues de representar - el 0.6% en 1940 han pasado a representar el 0.2% en 1970.

Los ingresos que obtienen los municipios, pueden ser clasificados en: corrientes y de capital, estando divididos, los primeros en tributarios y no tributario (49).

Los ingresos corrientes (ver cuadro III-3), contribuyen entre el -- 98% y 99% para el período 1950-67 de los ingresos de los municipios, lo

---

(49) Los ingresos no tributarios agrupan a los ingresos provenientes de las siguientes fuentes: Derechos, Productos y Aprovechamientos.

que implica que los ingresos por capital son negligibles.

Con respecto a los ingresos corrientes, corresponden entre el 40% a los de carácter impositivo y entre el 60% a los ingresos no tributarios, es decir que la mayor parte de los ingresos municipales proviene por otras fuentes diferentes a la tributación. Esta característica se mantiene para el período 1960-1967.

Con respecto a los ingresos tributarios sobresalen por su importancia: los impuestos al gasto y además existe gran cantidad de ingresos impositivos que no clasificables (indeterminados). Con respecto a los primeros (impuestos al gasto) muestran una tendencia a aumentar como proporción del total, es decir, pasan de aproximadamente el 32% de los ingresos tributarios en 1960 a el 43% en 1967. Por otro lado, los indeterminados muestran una clara tendencia a disminuir, esto es pasan del 45% en 1960 a 39% en 1967.

Por el lado de los ingresos no tributarios, la participación de sus elementos constitutivos (derechos, productos y aprovechamientos), representan aproximadamente una tercera parte cada uno respecto a este total en 1960, pero muestran diferentes tendencias para 1967. Es decir, los derechos mantienen su participación; los productos disminuyen

su participación para representar el 25%; mientras que los aprovechamientos la aumentan para alcanzar el 40% para 1967.

Resumiendo, vemos entonces que la participación de los ingresos municipales en los ingresos de la nación presenta una clara tendencia decreciente y son bastante menores a los de las Entidades Federativas<sup>(50)</sup>. Además, de que los municipios tienden a apoyarse a cada vez más en ingresos no tributarios y de éstos cada vez más en aprovechamiento y en los productos como fuentes de ingreso para satisfacer su creciente demanda de servicios.

En conclusión podemos enfatizar en términos de Luis Unikel<sup>(51)</sup> - que arguye la existencia de "una influencia creciente del Gobierno Federal en el manejo de las finanzas públicas en detrimento de los Gobiernos Municipales. Estos últimos se enfrentan, por ende a dificultades financieras para cubrir las crecientes necesidades de los servicios municipales".

B) Estructura y tendencia de los gastos municipales y sus relaciones con los demás niveles gubernamentales.

---

(50) Esta situación es inversa a la prevaleciente en los Estados Unidos de Norteamérica en donde los ingresos municipales han sido mayores a los estatales.

(51) Op. Cit. pp. 274

### B.1) Características principales de los gastos .

Los gastos públicos son aquella erogaciones llevada a cabo por - las autoridades gubernamentales para alcanzar los objetivos por ellos planteados, de tal manera que sean satisfechos los deseos de la comunidad a través del consumo de los bienes y servicios producidos por el Estaso. Estos gastos deben de estar ordenados a través de ciertos -- criterios objetivos que permitan la medición social de su efecto en la comunidad en la cual se llevan a cabo<sup>(52)</sup>. Esto es, deben de estar - ordenados tanto por sus efectos directos, como por sus efectos colaterales o externalidades que producen, esta última siempre y cuando sea

---

(52) Con tal respecto, existe una gran cantidad de bibliografía teórica y su correspondiente comprobación empírica que habla sobre la forma en que puede ser posible maximizar la satisfacción de la comunidad, derivada de su consumo de bienes y servicios proporcionados por los Gobiernos Locales, sujetos a las restricciones de presupuesto que enfrentan dichos gobiernos. Claramente estas postulaciones de muchos problemas tanto teóricos, cuanto en la forma de llevarlos a la práctica. Empero, es factible derivar de ellos - ciertos criterios que coadyuden a los gobiernos locales en la forma de canalizar sus gastos en la comunidad. Entre esta literatura se encuentran:  
 James M. Henderson: "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis". Review of Economics and Statistics May 1968.  
 John C. Weicher and R.J. Emerine III. - Econometric Analysis of State and Local Aggregate Expenditures. National Tax Journal, 1969.  
 Woo Sikkee: Central City Expenditures and Metropolitan Areas, - National Tax Journal, Dec. 1965.  
 Glenn W. Fisher "Interstate Variation in State and Local Government Expenditures National Tax Journal, 1964.

posible llevarlo a la práctica.

Para llevar a cabo tal tarea, es menester contar con un sistema - presupuestario que consigne los gastos en relación con las actividades que se pretende realizar, es decir, dicho sistema presupuestal está - "concebido como un plan maestro para la distribución de los recursos limitados entre las diferentes actividades de los diferentes servicios - que compiten entre sí decidiéndose que partidas marginales deben de - ser sacrificados y examinándose cada posible combinación de alterna - tivas a fin de lograrse lo que más atienda al interés público, conside - rados los recursos disponibles" (53).

Aún cuando las ventajas que representa la elaboración de los presu - puestos los justifican ampliamente para el caso de México, y de que --

---

(53) José Textiera. El presupuesto de Capitales a largo Plazo en la Ad - ministración Municipal. Reunión sobre financiamiento municipal - latioamericano. BID. Washington 1966. Tomo II página 120. A - este respecto existen numerosos autores que argumentan a favor de la planificación del gasto municipal a través de la utilización y for - mulación de presupuestos municipales. Entre ellos se encuentran The International City Manager's Association 4a. edición 1949 y -- Ursula Hicks: La financiación del Desarrollo. Ed. Labor, S.A. 1967. Para el caso de México, este problema planificación del gasto muni - cipal es de suma importancia, dada las características que presen - tan los municipios respecto a la duración de los gobernantes. Esto se refiere a que la duración de tres años no permite que se planee a un plazo mayor por un lado, y por otro el no existir una secuen - cia en los planes de gobierno por razones políticas entre otros. Im - plicando en consecuencia, la necesidad de una mayor coordinación de los planes gubernamentales a través de una planeación presupes - taria entre períodos, con el objeto de lograr mayores efectos en la comunidad por concepto de los gastos realizados.

existen reglamentos legales en la constitución que les dan un carácter de obligatoriedad <sup>(54)</sup>, esto no significa de ninguna manera que dichos presupuestos sean llevados a cabo, y cuando así se hace, se encuentran elaborados en forma insatisfactoria y con pocos criterios afines que puedan permitir su comparación <sup>(55)</sup>.

Por otro lado, una de las más serias limitaciones que presentan los presupuestos de los municipios, es que las partidas de inversión - no pueden ser clasificadas aparte de que los gastos en infraestructura y financiamiento para la ejecución de obras y servicios públicos se encuentran omitidos del presupuesto. A este respecto, Aguirre Radillo <sup>(56)</sup> enfatiza que entre las principales causas de este problema se encuentran:

- a) Las limitaciones financieras con las que cuentan los municipios para llevar a cabo inversiones de cierta embergadura.
- b) Las limitaciones de carácter legal que les impide conseguir préstamos. Limitaciones mencionadas en secciones anteriores, y

---

(54) Ver artículo 115, Fracción II de la Constitución, además de que en todas las Entidades Federativas del país existen leyes dirigidas a este respecto.

(55) Para análisis más profundo de las causas que provocan este tipo de problemas en la elaboración de los presupuestos y en la forma en que éstos generalmente están presentados, consultar a E. Aguirre Radillo Op. Cit. pp. 96 - 102 y anexos 2 y 3.

(56) Op. Cit.

c) A el hecho de que los Gobiernos Locales cubren estas erogaciones con transferencias y aportaciones de niveles superiores de gobierno. Lo que en buena parte nos explican el porqué estos conceptos no se encuentran incluidos dentro del cuadro presupuestal de los municipios.

Lo anterior, conduce principalmente a que no exista la planificación que tan importante es a estos niveles de gobierno.

Ciertamente que los gastos municipales se encuentran limitados por las razones que se han venido exponiendo, pero aún con esto, es necesario que se tenga una buena idea de cual es su importancia y de como se encuentran estructurados de tal manera de que más adelante se pueda hacer un balance de su impacto en la comunidad en la resolución de los problemas que los municipios enfrentan.

#### B.2) Estructura, tendencia de los gastos.

La importancia del gasto público es indiscutible y forma parte importante en el proceso de desarrollo tanto de países desarrollados como subdesarrollados <sup>(57)</sup>, por lo que veamos cual ha sido su comportamiento histórico para los diferentes niveles gubernamentales.

---

(57) Ver: Hicks, Ursula, Op. Cit. y Anguiano E., Roberto Op. Cit.

Los egresos de la nación muestran una tendencia creciente con respecto al PIB para el período 1940-70 (cuadro III-4). Esto es, de representar el 11.7% del PIB en 1940 representan el 16.7%, lo que indica que los egresos de la nación (sin tomar en cuenta a los egresos de las paraestatales) han crecido más rápidamente que el PIB. El mismo argumento es aplicable para los egresos de la Federación y las Entidades Federativas, ya que sus proporciones respecto al PIB para el mismo período han pasado de representar el 8.7% al 12.5% y de 2.5% a 3.7% respectivamente. Por otro lado, los egresos municipales han visto disminuída su relación respecto al PIB, es decir de representar el 0.58% en 1940, pasan a representar el 0.50% en 1970 lo que implica que el PIB ha crecido ligeramente más rápido que los egresos municipales.

Por otro lado, la estructura interna de los gastos<sup>(58)</sup> de la nación

---

(58) Estos mismos gastos, por su carácter pueden tener bajo cierto tipo de circunstancias efectos contradictorios, según lo enfatiza -- James O'Connor Op. cit. pp. 5-10. Este autor en base a categorías marxistas presente la siguiente clasificación de los gastos a nivel federal: Los divide en gastos en capital social y los gastos sociales. Los primeros cumplen con la función de propiciar el proceso de -- acumulación; dividiéndolas a su vez en dos, a) gastos de inversión social, las cuales consisten en servicios y proyectos para aumentar la productividad de los trabajadores, y b) gasto de consumo social, que consisten en servicios y proyectos que conducen a la disminución de los costos de reproducción del trabajador. Los gastos sociales por su parte, son aquellos gastos que conducen a mantener la armonía y la paz social. Y es precisamente en los objetos que persiguen cada uno de los rubros anteriores, nos dice el autor, en donde se localiza la contradicción de los gastos efectuados por el Estado.

- respecto a sus partes integrantes (federación, entidades federativas y municipios) ha variado el período 1940-1970, mostrando las siguientes características:

La proporción de los egresos de la Federación respecto a los de la nación ha aumentado ligeramente, pasando a representar el 73.7% en 1940 a el 75.7% en 1970.

El comportamiento de las Entidades Federativas ha sido el de man tener su participación a lo largo del período, aún cuando muestra algunas fluctuaciones, es decir, pasa de 21.3% en 1940 a 21.9% en 1970. Con lo que respecta a los egresos municipales, estos han visto disminuir su participación respecto a el total nacional, ya que de representar el 5% en 1940, representan el 2.9% en 1970.

Esta característica que presentan los municipios, como veremos después, muestra una clara contradicción con el aumento de las necesidades que enfrentan los municipios al agudizarse el problema de crecimiento urbano y por ende de las obligaciones y compromisos mínimos a satisfacer.

Como lo que nos interesa primordialmente son los gastos del nivel gubernamental más bajo, veamos a grandes rasgos, como se encuentran clasificados: Estos se pueden agrupar en dos grandes secciones: los de

nominados gastos corrientes y los de capital.

Los primeros (gastos corrientes) se les denomina generalmente - de esta manera, pues en su gran mayoría están destinados a financiar "las erogaciones en la adquisición de bienes y servicios para cumplir las funciones de carácter administrativo durante el ejercicio.... y - que comprenden los servicios personales, adquisición de bienes para administración, servicios generales, ... las transferencias de recursos a instituciones públicas y privadas y a particulares (sin que el municipio reciba contra prestación directa) <sup>(59)</sup>.

Los otros tipos de gastos, los de capital, tienen como principal - objetivo las inversiones en cierto tipo de infraestructura que coadyuden al desarrollo de la comunidad. Entre este tipo de gastos se encuentran la construcción, reconstrucción y conservación de obras públicas - como agua y drenaje, rastros municipales, limpieza y conservación - de la ciudad, etc.

En el cuadro (III-5) podemos observar el comportamiento de los ru - bros antes mencionados para el período 1960-67. En dicho cuadro se - aprecia que los gastos administrativos ocupan alrededor de las tres --

---

(59) Aguirre R., E. Op. cit. pp. 105

-- cuartas partes de los gastos totales de los municipios, aún cuando --  
muestran una ligera tendencia a disminuir; mientras que los gastos -  
de capital representan aproximadamente la cuarta parte restante y con  
una ligera tendencia a aumentar en dicho período.

Dada esta estructura interna de los gastos municipales, se apre-  
cia que solamente cuentan con ingresos suficientes para sufragar sus  
gastos mas apremiantes que son los de administración, implicando --  
con ello de que su participación en la satisfacción creciente de las ne  
cesidades de la comunidad y en el desarrollo de la región en la cual se  
encuentran enclavadas es mínima. Esto se puede apreciar, en base -  
al cuadro anterior, en donde se visualiza que la participación en los -  
gastos de capital de la conservación o de las obras ya constituídas --  
muestran una tendencia creciente, mientras que dichos gastos en obras  
públicas y construcciones muestran una tendencia decreciente.

## 5.- CONCLUSIONES.

De los elementos analizados en este capítulo, se pueden deducir las siguientes conclusiones en relación a la hipótesis central:

- A) Los Gobiernos Locales cuentan con funciones específicas y concurrentes perfectamente bien delimitadas en el sistema federalista mexicano. Funciones que tienen un impacto directo en el proceso de crecimiento y desarrollo del país.
- B) Los Gobiernos Locales, como se puede apreciar, están limitados a cumplir estas funciones por:
  - a) El control jurídico-político al que se encuentran sujetos por parte de el Gobierno Federal y por los Estados.
  - b) Por las limitadas fuentes con que cuentan para financiar sus gastos. Fuentes que presentan la característica de que los ingresos que de ellas se obtienen muestran una tasa de crecimiento menor a los ingresos de la Federación, implicando una participación decreciente de los ingresos de los Gobier-nos Locales respecto a los ingresos totales de la nación.

#### IV. DETERMINACION DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS.

##### 1.- INTRODUCCION.

El desarrollo de los 2 capítulos anteriores, tuvo como propósito servir como marco de referencia para la delimitación de los problemas que enfrentan los municipios en el proceso de satisfacer las crecientes demandas de la comunidad, de tal manera que ello facilite su crecimiento y desarrollo y que por el contrario no se conviertan en cuellos de botella y sirvan como freno a su desarrollo.

Por otro lado, sirvió como base para comprender que las tareas y funciones que los gobiernos a este nivel deben de cumplir son de vital importancia para el desarrollo del país como un todo.

Sin embargo, a pesar de la relevancia socio-económica de sus funciones, los Gobiernos Municipales han visto estancando su desarrollo dentro del proceso evolutivo del país. Ya que por una parte, enfrentan graves crisis económicas y por otra el marco político jurídico en el que se encuentran enclavados, les imponen un fuerte control político por parte de los niveles gubernamentales más altos (Federación y Entidades Federativas) de tal manera que les impide, en muchas ocasiones, cumplir con sus funciones más esenciales.

Con ésto en mente y en base a lo descrito en los capítulos anteriores pasemos a determinar los principales problemas que enfrentan los municipios, de tal manera que ésto nos sirva como base para determinar los cuellos de botella que estos niveles gubernamentales pueden crear en el proceso de desarrollo, tanto en el contexto regional cuanto en su impacto a nivel nacional.

## 2.- DETERMINACION, SIGNIFICADO Y TENDENCIA DE LOS - PROBLEMAS MUNICIPALES.

Los problemas que enfrentan los municipios pueden ser agregados, en función a sus características en tres grandes grupos, que en su conjunto<sup>(63)</sup> son los que estrangulan su impacto en la región de influencia en la que se localizan:

- A) Jurídico-políticos.
- B) Económicos, y
- C) Socio-demográficos.

Veamos cada uno de ellos por separado para después ver su interrelación y efectos:

### A) Problemas jurídicos-políticos que enfrentan los municipios.

El capítulo anterior lo iniciamos con una descripción de las fun -- ciones de los diferentes niveles de gobierno hasta llegar a las interrelaciones que entre ellos existen respecto a el ámbito jurídico. En dicha parte fue expuesto el control jurídico que se les impone a los mu -- nicipios para que puedan efectuar las diferentes funciones a ellos encomendados.

---

(63) Es importante hacer notar que ninguno de los problemas por si solo es el causante de la situación de los municipios, sino que es la interrelación de ellos a través del proceso de desarrollo seguido por el país, el que condiciona el estado actual de cosas.

Es decir, aún cuando el sistema político mexicano es uno basado en el Federalismo y en donde cada nivel de gobierno es autónomo en cuanto a ciertas decisiones <sup>(64)</sup>, lo cierto es que en la realidad tal situación es bastante distante a lo expuesto en la Constitución Mexicana y en la de las Entidades Federativas.

Esto es, existen fuertes controles en las fuentes de financiamiento a disposición de los municipios; en la capacidad de éstos para obtener créditos para el financiamiento de gastos de inversión; en el ca - so de algunas fuentes de ingreso, a nivel municipal, este solamente - recibe una parte teniendo que transferir el resto de la Federación y - a las Entidades Federativas y finalmente la existencia dentro de los - ordenamientos y constituciones de los Estados, regulaciones que es - -trangulan aún más las facultades financieras de los municipios <sup>(65)</sup>.

A lo largo del proceso histórico de desarrollo del país se han he - cho varios intentos para tratar de solucionar este tipo de problemas - que enfrenta la hacienda pública de los Gobiernos Locales y darles un papel más importante dentro de dicho proceso. Siguiendo a A. Servin <sup>(66)</sup>

---

(64) Ver capítulo III.

(65) Ver capítulo III.

(66) Ver Servin, Armando. Las finanzas públicas locales durante los últimos 50 años. SHCP 1956.

podemos mencionar algunas de las principales características e intentos de mejoramiento de los municipios a lo largo del tiempo.

Período 1900-1911.- Existe un dogma respecto al equilibrio pre-supuestal que es escrupulosamente observado por las Entidades Federativas y transmitidas de igual manera a los Gobiernos Locales. Por otro lado, la fuente principal de ingreso es el impuesto predial y éste era manejado con solvencia por los Gobiernos Locales. Al final del período el equilibrio presupuestal es mantenido.

Período 1912-1925.- Este período se caracteriza por la existen -  
cia generalizada de déficits presupuestales y por grandes caos y cri -  
sis económicas de las Entidades Federativas y Locales. Como un in -  
tento de corregir este problema se piensa descentralizar la recauda -  
ción fiscal y dar más autonomía a las entidades políticas menores, de  
tal manera que en 1916 se aprueba un decreto presidencial en el cual  
se otorgan facultades a los municipios para que manejan con indepen -  
dencia su hacienda pública, siempre y cuando siguieran los acuerdos -  
y regulaciones marcadas por las legislaturas estatales. Por otro la -  
do, con el fin de proporcionar una estructura más sólida a los gobier -  
nos inferiores se crea la primera de las Convenciones Nacionales Fis -  
cales (1925), con la finalidad primordial de coordinar la acción de los  
poderes locales y federal en cuanto a el objeto gravable y las contribu -

ciones federales, además de establecer criterios de uniformación de los criterios impositivos .

Período 1926-1942.- A pesar de los intentos realizados en el período anterior de dar mayor importancia a los municipios, y de la Convención realizada en 1925, no se tienen efectos positivos, sino que por el contrario, los gobiernos siguen viendo mermado sus fuentes de financiamiento y el control sobre ellas. De tal manera de que se instaura una Segunda Convención (1933), en la cual se intenta retomar los objetivos de la anterior, pero sus resultados son nulos. Por otro lado, los cambios políticos acaecidos al final de este período (Reforma Agraria entre otros) hacen que el impuesto, predial que era su principal fuente de financiamiento, pierda su importancia, de tal manera que se empiecen a buscar nuevas fuentes, tales como el comercio y la producción por el lado de los tributarios, así como productos y aprovechamiento por el lado de los ingresos no tributarios, además que estos últimos empiezan a ganar importancia relativa en el ingreso municipal.

Período 1943-1950.- Como consecuencia de estos cambios las finanzas municipales continúan en detrimento y en gran dependencia con sus relaciones con el resto de los niveles gubernamentales mayores .

En 1947 se realiza una Tercera Convención Nacional Fiscal, en el cual se marcan claramente el campo tributario de cada nivel gubernamental, dejándosele al Gobierno Federal los impuestos sobre el ingreso de las personas físicas y morales, mientras que para los Gobiernos Locales el impuesto sobre bienes raíces como principal fuente. En este período se determina la participación de las Entidades Gubernamentales menores en el impuesto sobre ingresos mercantiles que es de carácter federal. No es hasta 1970 cuando se reanudan las conversaciones periódicas entre la Federación y las Entidades menores para tratar de coordinar la hacienda pública en los tres niveles de gobierno, esto propiciado por el detrimento y crisis de las haciendas públicas de los niveles gubernamentales locales.

Como vemos entonces, por más intentos en la coordinación entre los niveles gubernamentales que se han realizado en el país con la finalidad de aumentar la recaudación y participación de los ingresos de los Gobiernos Locales, estos han estado siempre a la sombra y bajo el control de la Federación y de las Entidades Federativas, limitándolos en cuanto a su actuación y fuentes de financiamiento y provocándoles fuertes crisis económicas.

B) Problemas económicas que enfrentan los municipios.

Como se ha mencionado en el punto anterior, el control asfixiante ejercido sobre los niveles gubernamentales mayores a los Gobiernos Locales ha provocado que enfrenten crisis económicas bastante fuertes impidiéndoles la satisfacción de las funciones que la Constitución les marca.

Esto puede verse si tomamos como base lo explicado en el capítulo II, de donde podemos desprender los problemas económicos de los municipios a través de la contrastación de los ingresos y de los gastos, es decir, de los déficits que estas entidades enfrentan.

El déficit que enfrentan los municipios puede ser analizado de la siguiente manera, (cuadro IV-1), para el período 1960/67; superávit (déficit) en cuenta corriente : superávit (déficit) en cuenta de capital y superávit (déficit) monetario presupuestal, que es la suma algebraica de los dos conceptos anteriores.

Con respecto al superávit (déficit) en cuenta corriente, podemos deducir que para este período la continúa existencia de un superávit, significando que los ingresos corrientes son mayores que los gastos corrientes y que presentó una tasa media de crecimiento anual del 7%. Pero analizando sus componentes — ingresos y gastos corrientes — se observa que los primeros crecen a una tasa promedio anual menor (15.1%) que los segundos (17.1%). Lo anterior implica que en térmi-

nos relativos dicho superávit tiende a disminuir con el efecto de que se cuenta con una proporción cada vez menor para financiar internamente los gastos de capital.

Por el lado de el superávit (déficit) en cuenta de capital, se observa para el período estudiado, la existencia de un déficit que tiende a crecer a una tasa promedio anual (14.9%), tasa mayor que la tasa de crecimiento del superávit en cuenta corriente (7.2%). Tal situación implica la necesidad de mayores ingresos de otras fuentes para financiar este faltante. Dicho financiamiento proviene principalmente de empréstitos y anticipos y de transferencias de niveles gubernamentales mayores <sup>(67)</sup>. Derivándose de ésto, la mayor de--

---

(67) Para 1967, las participaciones y subsidios de la Federación y Entidades Federativas a los municipios representaban aproximadamente el 21% en promedio de los ingresos municipales, llegando en el caso de los municipios de los Estados de México, Sonora y Zacatecas a representar el 86%, 53% y 48% respectivamente, de los ingresos municipales. Dichas participaciones y subsidios -- han tenido como principal objetivo complementar los ingresos -- municipales de tal forma que pudieran satisfacer las necesidades que enfrentan. Por el lado de las participaciones, la Ley de Ingresos de la Federación para 1967 incluía 53 impuestos especiales que proporcionaba parte del rendimiento de dichos impuestos a los municipios. De estos impuestos sobresalen por su importancia los impuestos sobre ingresos mercantiles y los prediales en su mayoría de las veces, al urbano. De estas participaciones, en impuestos estatales es mayor que la de los federales. Por el lado de los subsidios es reducida y tienen poco impacto en la hacienda municipal, aparte de que su implementación es muy errática ya que existen municipios que muestran proporciones considerables de ellos dentro de sus ingresos, mientras que otros no cuentan con ellos.

pendencia existente entre los Gobiernos Locales con las Entidades Federativas y la Federación.

Por otra parte, estos problemas de financiamiento no son enfrentados por los 2.388 (cuadro IV-2) municipios existentes para 1971 con igual magnitud, sino que varían en término de el número de habitantes y de la región en que se encuentren localizados.

Veamos entonces, cual ha sido la tendencia de los ingresos y gastos fiscales per cápita de algunas ciudades de diferente tamaño para el período 1940-1960 (cuadro IV-3).

a) Con respecto a los ingresos fiscales per cápita:

Para 1940, tenemos que los ingresos para ciudades que caen en los rangos de 200 mil a 500 mil habitantes, de 100 mil habitantes de 50 mil y de 15 mil a 50 mil habitantes eran de \$8.24, \$9.94, \$10.25 y \$12.62 respectivamente a precios de 1950. Pudiéndose observar que las localidades de la última escala cuentan con un ingreso per cápita de aproximadamente un 25% mayor a la de las ciudades con la población más alta considerada para este año.

Para 1950, esta tendencia empieza a cambiar, tomando más énfasis respecto a los ingresos las ciudades de 100 mil a 200 mil habitan -

tes, es decir, estas ciudades muestran un mayor dinamismo respecto a su recaudación fiscal. Tomando en cuenta los mismos rangos de ciudades antes consideradas, se observa que los ingresos fiscales per cápita son de \$12.41, \$20.72, \$20.59 y \$25.00. Por otro lado, las ciudades muestran, por rango, el siguiente crecimiento medio anual para el período 1940/50 en su recaudación de 4%, 7.6%, 7.2% y 7.0% respectivamente. Deduciéndose el bajo dinamismo de las poblaciones de mayor tamaño en contra de las poblaciones de 100 mil a 200 mil habitantes que muestra la mayor tasa de crecimiento (7.6%).

Para 1960 este fenómeno se ve más agudizado, pues al incluirse las ciudades a 500 mil a más habitantes, podemos observar que son las que tienen el menor ingreso per cápita. Es decir, que tienen ingresos de \$39.50, \$66.93, \$103.66 y \$ 65.78 respectivamente<sup>(68)</sup>. Encontrán dose nuevamente que las ciudades con población entre 100 mil y 200 mil son las que muestran un mayor dinamismo en cuanto a la recolección de ingresos fiscales.

Otro aspecto del financiamiento de los municipios que llama la atención y que presenta problemas a los municipios, es de que la fuente más importante de ingresos difiere según el tamaño de las localidades a lo

---

(68) Para 1960 se excluye el rango de ciudades de 15 mil a 50 mil habitantes.

largo del tiempo, esto es: en términos de la agrupación de las ciudades mencionadas anteriormente para 1940 vemos que sus principales fuentes de ingresos eran, para los 2 primeros rangos, los derechos y aprovechamientos y para los dos últimos, los impuestos sobre la industria y el comercio. Para 1950 estas fuentes de ingresos cambian respecto a su importancia, siendo ahora los derechos las principales para todos los rangos. Para 1960, este hecho se vuelve a repetir, - ahora con la aparición de ciudades de más de 500 mil habitantes quedando como sigue: para ciudades de 500 mil y más, derechos; para - ciudades de 100 mil a 200 mil habitantes los ingresos por impuestos; para las de 100 mil a 200 mil la deuda pública y para las de 50 mil a 100 mil los impuestos.

Por otro lado, existen a nivel municipal, tal como se menciona en el capítulo segundo, gran diversidad de fuentes de ingresos y muy poca homogeneidad en los criterios para este fin, implicando la imperiosa - necesidad de homogeneizar dichos criterios, de tal manera que esto -- permita agilizar la administración de la hacienda municipal.

Con respecto a las fuentes de ingreso por tamaño de ciudad, llama poderosamente la atención el hecho de que las de 100 mil a 200 mil habitantes obtienen alrededor del 38% de sus ingresos para 1960 a través de deuda pública, lo que implica un claro deterioro de sus finanzas y -

de las posteriores, ya que si la deuda sigue aumentando los ingresos por otras fuentes tendrán que ser dedicados a amortizar el pago de la deuda, provocando problemas de insolvencia para futuras administraciones. Por lo que urge que de una manera y otra que se reglamente la utilización de la deuda por un lado y por otro se enfatice la utilización de otras fuentes de ingresos para que no sea necesario recurrir al endeudamiento. De donde se deduce la necesidad de reestructurar la hacienda municipal debido a que se encuentra totalmente desajustada.

La estructura de ingresos por tamaño de ciudades nos puede indicar, en términos generales que si en las ciudades mayores existen en consecuencia mayores necesidades que cubrir y gastos que realizar, entre otras cosas con el congestionamiento y las deseconomías externas que se presentan, por otro lado pueden existir ciertas economías externas y de escala que las contrarresten, y que debido al aumento en la eficiencia del gasto público pueda ser posible satisfacer las necesidades de la comunidad en mejor manera que en las pequeñas. Pero el hecho de que los ingresos per cápita de las ciudades disminuyan a medida que aumento su población puede implicar un serio problema para las grandes ciudades. Esto, primordialmente debido a que la población tiende a dispersarse y a incrementarse la que vive en los suburbios y

que pueden estar fuera de la jurisdicción impositiva de las ciudades, - pero que las ciudades deben de proporcionar los servicios correspondientes dado que es en la ciudad donde desempeñan sus labores y donde disfrutan de los servicios urbanos.

Otro problema que enfrentan los municipios por el lado de los ingresos y en términos de su relación con los otros niveles gubernamentales es el denominado "conurrencia fiscal"<sup>(69)</sup>. Esto es, el hecho - de que diferentes niveles gubernamentales implanten impuestos sobre la misma fuente, produciendo problemas tales como: duplicación de - procedimientos y normas que propician un aumento en el costo de re-caudación, propiciando una disminución en el rendimiento de los im--puestos. Este problema se suscita por la indefinición de las diferentes fuentes de financiamiento, y que nunca fue solucionado por las diferentes convenciones antes mencionadas.

b) Por el lado de los gastos también existen problemas a nivel municipal.

Si analizamos los egresos municipales per cápita (cuadro IV-4) - para ciudades de diferente tamaño, podemos obtener resultados que - son bastante sorprendentes. Tomemos los mismos rangos de tamaño y períodos considerados anteriormente.

---

(69) Ver capítulo 2.

Para 1940 los egresos municipales per cápita iban en relación inversa al número de habitantes de la ciudad, esto es, que para ciuda - des de más de 200 mil habitantes el egreso per cápita era de \$ 5.31 pe - sos para las ciudades de 100 mil a 200 mil es de \$9.10 pesos, para los de 50 mil a 100 mil de \$9.99 y por último para los de 15 mil a 50 mil de \$11.97. Lo que muestra que las ciudades más pequeñas aquí con - sideradas erogaban un 124% más por habitante que las mayores. Apar - te de que los egresos de las mayores estaban un 46% abajo del prome - dio de erogaciones de los municipios.

Para 1950 las erogaciones municipales muestran la misma rela - ción inversa expuesta en el párrafo anterior, ya que los egresos eran de \$12.13, \$20.07, \$17.31 y \$24.28 respectivamente para los tamaños considerados. Los egresos de las ciudades mayores presentan una pe - queña recuperación respecto a las menores en el sentido en que éstas últimas son aproximadamente 100% mayor, en comparación del 124% - expuesto en el párrafo anterior. Esta recuperación es manifiesta al - estar los egresos de las mayores un 31% abajo del promedio.

Para 1960, al incluirse las ciudades de 500 mil a más habitantes y excluirse los de 15 mil a 50 mil, dicha relación cambia de la siguiente manera: las ciudades de 100 mil tienen los mayores egresos (\$103.39),

seguidas de las de 200 mil a 500 mil (\$65.67) y los de 50 mil a 100 mil con \$59.51 y por último las mayores con \$39.32. Las erogaciones de las ciudades mayores vuelven a perder dinamismo respecto al promedio, ya que están en un 41% abajo del promedio.

Vemos entonces que el problema de los municipios, es de que a mayor población, mayores necesidades que satisfacer, pero menor es el gasto que realizan. Esto no implica necesariamente que, se les debe de aumentar, sino quizá que sea frenada la inmigración, de tal manera que fuese posible planificar su crecimiento y determinar tamaños óptimos.

Esto es, al continuar creciendo las ciudades, se forman concentraciones urbano-metropolitanas integradas por varios municipios, que generan problemas administrativos y de control de sus funciones públicas, además, de que pueden provocar la aparición del problema de que los municipios que integran la concentración tengan diferentes necesidades de servicios públicos y capacidad económica provocando mayores costos de congestionamiento, que implicaría mayores necesidades de gasto público para satisfacer las necesidades públicas.

Los problemas que enfrentan estas grandes concentraciones urbanas son de diferente magnitud a los de los municipios rurales.

les y al resto de las concentraciones urbanas cuya población se encuentra circunscrita a los límites políticos-geográficos.

Dichos problemas pueden ser clasificados como: marginación económica y social de grandes núcleos de población, problemas de tráfico y transportes, contaminación, especulación de la tierra, tensiones entre grupos sociales, mayores índices de criminalidad, mayores costos de los servicios urbanos dada la dispersión,

Al ser diferentes los problemas y las necesidades que enfrentan - las autoridades locales en los municipios rurales, urbano y los urbano-metropolitano, la forma y estrategia de solucionarlos deben de tener características diferentes de tal manera que no se creen cuellos de botella a nivel municipal y se obtengan los mayores impactos en las comunidades y regiones en que se encuentran localizados.

Respecto a la relación entre el gasto municipal y el gasto del resto de los niveles gubernamentales, se han establecido diferentes criterios y programas que tratan de mejorar el desempeño de las diferentes funciones de los municipios, entre los programas se encuentran:

- i) Los programas tripartitas de construcción de caminos; educación pre-primaria y elemental; atención sanitaria y asistencial.

El problema es que dichos programas no presentan criterios que los homogeneicen y son muy variables en razón a la capacidad financiera de los municipios; y por otra parte dada la creciente demanda de servicios urbanos y el corto período de funciones de cada administración, imponen fuertes limitaciones a la ejecución de proyectos de largo duración, aparte de que el cumplimiento y ejecución de ellos depende grandemente de relaciones políticas entre gobernantes de los diferentes niveles gubernamentales. Aunado a todo esto, existen limitaciones por el lado del personal técnico capacitado para llevar a cabo tales proyectos. Todo esto ha propiciado que el Gobierno Federal directamente, o a través de organismos descentralizados traten de coordinar algunos programas a nivel municipal, tales como:

- ii) Las Juntas Federales de Mejoras Materiales; que promueven la producción de servicios de agua, alcantarillado y electrificación. Donde los Gobiernos Estatales toman las decisiones respecto a las obras que deben de construirse y en que poblaciones.

### C) Problemas socio-demográficos.

Como se ha venido mencionando a lo largo de los capítulos anteriores, en México el crecimiento urbano presente características -- impresionantes, que se empiezan a gestar tal como se plantea en la hipótesis central con el advenimiento del México Industrial a partir de 1940, con un rápido aceleramiento a partir de los 60's.

Tal situación puede ser apreciada en base al cuadro (II-5) del capítulo dos, en el que se muestra la tendencia de aumentar la densidad de la población / kilómetro cuadrado y tiende a concentrarse en aquellas regiones con mayor incremento en su PIB regional en detrimento de las regiones cuyo PIB muestra bajas o nulas tasas de crecimiento.

Por otro lado siguiendo los argumentos de L. Unikel es factible de apreciar la tendencia del crecimiento urbano por regiones para después determinar el crecimiento poblacional.

En base al cuadro IV-5 se aprecia que la región VII (Valle de México) mantiene un 40% aproximadamente del total de la población urbana del país a lo largo del período 1940-70, mientras que por otro lado, la región I (Noroeste) es la que tiene la tendencia más marcada de crecimiento para el mismo período, pues pasa de 3.2% en 1940 a 8.6% en 1970; mientras que las regiones IV (Centro-Norte) y VI (Centro) muestran --

una tendencia a disminuir su participación (relativa) dentro de la población urbana del país, al pasar de 5.8% a 3.0% y 6.7% a 5.7% respectivamente pasa el período 1940-70.

Estos movimientos de población obedecen, en un mediano o largo plazo al movimiento de la actividad industrial y crecimiento en el PIB regional, tal como puede verse en el cuadro II-7 en que se muestra el PIB regional para el período 1940-70.

Además si analizamos el índice de urbanización presentado por - Unikel por regiones, vemos una vez más que las regiones más industrializadas y con mayor PIB son las más urbanizadas.

Aparte del problema del rápido crecimiento urbano en algunas regiones debido a ser polos de atracción y de expectativas para grandes masas de población de regiones más atrasadas, existe en México el - gran problema de que la gran mayoría de las localidades no llegan a - los 1000 habitantes, es decir, caen dentro de la categoría de localidades rurales. Esto es, si adoptamos clasificación de Unikel, que divide a las localidades en función de su población en: localidades urbanas (15 mil habitantes y más); localidades no urbanas que abre en: localidades mixtas (de 5 mil a 14.999 habitantes); y las localidades rurales (de menos de 1000 habitantes a 4.000), podemos obtener las siguientes característas

ticas relevantes e indicativas de la gran migración a localidades grandes (urbanas) que está sucediendo en el país (1940-70), y que es indicativo del aumento imperioso en los gastos municipales para satisfacer las demandas de la gran población de su rápido crecimiento.

En base al cuadro IV-6 podemos ver que: la población urbana en el país para 1940 representaba el 25% mientras que el 80% caía en la categoría de no urbana. Por otro lado el 0.05% de las localidades eran consideradas urbanas, y el restante eran no urbanas (99.95%). Para 1950, el 28% de la población se encontraba en localidades urbanas y el restante en no urbanas, a su vez el 0.09% de las localidades eran urbanas, mientras que el restante 99.91% eran no urbanas. Para 1960 el 36.6% de la población se encontraba en localidades urbanas de restante 63.4% no urbanas, mientras que por otro lado las localidades urbanas representaban el 0.14% del total de localidades del país y finalmente para 1970 los datos arrojan que el 44.9% de la población vivía en localidades urbanas, estando el restante en localidades no urbanas, a su vez las localidades urbanas representaban el 0.19% del total de las localidades del país.

De esta breve descripción de hechos para el período 1940-70 y del cuadro IV-6 podemos deducir las siguientes tendencias que son repre-

sentativas de los problemas demográficos en el crecimiento de las localidades y de las ciudades:

1. La población tiende a concentrarse en localidades urbanas, - pues de representar el 20% en 1940 pasa a representar aproximada -- mente el 45% del total de la población para 1970.

2. El número de localidades urbanas no tiende a crecer en pro -- porción similar al crecimiento de la población, es decir, que de re -- presentar el 0.05% en 1940 solo representa el 0.19% del total de localidades urbanas. Lo que es indicativo de que la población no urbana, tiende a emigrar a ciudades y centros ya constituídos, haciendo que - el problema de concentración urbana se agudice.

3. Por otro lado, existe la contrapartida a este problema, que la población no urbana se encuentra muy dispersa pues viven en el 99.81% de las localidades restantes, que en su gran mayoría (aproximadamen -- te el 95%), son localidades inferiores a los 1000 habitantes.

4. Además, es factible deducir que las ciudades mayores son las que presentan las mayores inmigraciones y tasas de crecimiento pobla -- cional, tales como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, Ti -- juana, Mexicali, etc.

### 3.- CONCLUSIONES.

De los elementos analizados en este capítulo en relación a la hipótesis central, podemos mencionar lo siguiente:

- A) Se hace patente que el control jurídico ejercido sobre los Gobiernos Locales por los niveles superiores de gobierno (principalmente el Federal) limita sus fuentes de financiamiento. Situación que no se presenta solamente en la actualidad, sino que se patentiza a todo lo largo de este siglo. Además de que por mas esfuerzos que ha hecho el Gobierno Federal, a través de las diferentes Convenciones Fiscales, los resultados han sido negativos.
- B) Dada tal limitación en las fuentes de ingresos de los Gobiernos Locales, produce la aparición de crisis fiscales en las Haciendas Públicas Municipales.
- C) La política de industrialización seguida hasta la fecha, en torno de unos cuantos polos de desarrollo ha producido desajustes estructurales en la economía, propiciando una fuerte migración -- del campo a los mayores centros urbanos. Situación que agrava las crisis que enfrentan los Gobiernos Locales.

## V. FINANZAS MUNICIPALES Y DESARROLLO REGIONAL.

### 1.- INTRODUCCION

Todos los capítulos anteriores han tenido como objeto, de una u otra manera, delinear el campo de acción de los Gobiernos Locales, de tal manera que en este capítulo sea posible plantear el restringido impacto que los Gobiernos Locales tienen en el desarrollo regional.

Resumiendo, el capítulo dos sirvió para mostrar: a) el vertiginoso crecimiento económico y la gran acumulación de capital acontecida 1940-70, Crecimiento en el cual el Estado ha jugado un papel preponderante a través de su estrategia de desarrollo, de su implementación a través de las diferentes políticas económicas y sociales, -- principalmente, a través de sus decisiones de inversión en función a un desarrollo industrial acelerado; b) que la participación del Estado ha propiciado la agudización de los desajustes estructurales y regionales en la economía. Por otro lado, el capítulo tres es un intento de ligar este desarrollo acelerado y desequilibrado de la economía mexicana con el papel y funciones que desempeñan los niveles gubernamentales más bajos y su relación con el Gobierno Federal, de tal manera que - se pudiera constatar que las estrategias de desarrollo seguidas han pro

piciado la disminución relativa de la importancia que tienen los Gobier  
nos Locales, y además de que la fuerte tendencia a centralizar las de-  
cisiones en el Gobierno Federal ha impuesto fuertes restricciones ju-  
rídico-políticas y económicas al desarrollo de los Gobiernos Locales .  
y por ende a su participación en el desarrollo. Finalmente el capítu-  
lo cuatro, trata de especificar, de una manera más clara y precisa, -  
como dicha estrategia nacional ha impactado en la agudización de los -  
problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, de tal manera, que de  
continuar esta tendencia, dichos problemas podrían constituirse en --  
grandes cuellos de botella, que obstaculicen y hagan más difícil el proce  
so de desarrollo económico seguido hasta ahora. Por lo tanto lo que  
resta por hacer es proporcionar en este capítulo una explicación de  
carácter cualitativo, de como las crisis de los Gobiernos Locales pue-  
de afectar el desarrollo regional, para después proporcionar un conjunto  
de reformas que podrían llevarse a cabo y de esta manera se rom --  
pieran los cuellos de botella antes mencionados y se propicie un proce  
so de desarrollo un poco más estable y sin tantos desequilibrios (capí-  
tulo VI).

Con esta visión en mente, el objetivo de este capítulo es proporcionar  
una explicación de cómo la agudización de las crisis que enfrentan  
los Gobiernos Locales producirán cuellos de botella en el desarrollo -

de la zona de influencia en la que se encuentran localizados y así en un momento determinado convertirse en obstáculos al desarrollo nacional. Para llevarlo a cabo es necesario relacionar el crecimiento de las ciudades y su actividad económica predominante con el papel y funciones a desarrollar por los Gobiernos Locales, de tal manera que esta relación sea explicativa de cómo el proceso de desarrollo seguido hasta ahora limita el campo acción de los Gobiernos Locales.

## 2.- CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y SU ACTIVIDAD ECONÓMICA PREDOMINANTE.

No obstante que las ciudades juegan un papel importante en el desarrollo nacional y regional, se le ha dado poca importancia a las finanzas locales de tal manera que éstas faciliten las actividades productivas que en ellas se llevan a cabo, por un lado, y la relación entre estas actividades y el área de influencia en la que operan por el otro.

Su importancia es tal, nos menciona Unikel <sup>(70)</sup>, "que los municipios que contienen las 37 áreas urbanas estudiadas generaron en 1965, el 90.2% del valor de la producción industrial (transformación, construcción, electricidad y gas), el 74.7% de los ingresos brutos por servicios y el 39.3% del valor de las ventas de mercancías realizadas en México".

Las ciudades no son homogéneas en cuanto a sus actividades, por lo que es importante clasificarlas en función a su actividad económica. La importancia de dicha clasificación, para propósitos de este trabajo, estriba en su relación a la demanda de servicios que se hagan al municipio en función a sus actividades principales y al tamaño de la localidad. Estas consideraciones pueden dar lineamientos respecto a las ne

---

(70) Luis Unikel et. al. Op. Cit. p. 154

cesidades que tienen que satisfacer las autoridades locales, y que son derivadas del modelo y estrategia de desarrollo nacional por un lado, y de magnitud de los problemas que dichas autoridades enfrentan por el otro.

La clasificación de las ciudades según su actividad o función predominante se hará en base a la estructura de la mano de obra residente - por ramas de actividad <sup>(71)</sup>, para determinar al grado de atracción o - rechazo población. Esto con el objeto de deducir el crecimiento poblacional de los municipios y por ende la demanda creciente de servicios públicos proporcionados por los municipios.

El proceso de la industrialización en México y la gran concentración de las industrias en pocas ciudades "conduce a reflexionar acerca de cuales actividades, por ser las predominantes son las que en mayor o menor grado sostienen el desarrollo de la población de las ciudades".<sup>(72)</sup> Estas son las actividades no agrícolas, tales como industrias, servicios, gobierno y comercio. Estas, al demandar servicios financieros, profesionales, culturales, recreativas y domésticas entre otras, atraen a -

---

(71) Se tomó esta clasificación por 2 motivos principalmente: a) por ser la más ampliamente utilizada y recomendada y, b) por existir información estadística disponible.

(72) Luis Unikel Op. Cit. p. 160

grandes cantidades de población, dando cabida al sub-empleo, margi  
nación, etc.

Tal situación puede ser observada en función del cuadro V-1, en el cual se muestran las principales ciudades del país en término de su población y de la función económica predominante para el período de 1940-70.

Las 37 ciudades presentadas en tal cuadro pueden ser agrupadas según su localización geográfica: 23 capitales de Entidades Federati -  
vas, 6 ciudades interiores, 6 ciudades fronterizas y 3 puertos.

Por otro lado, la relación entre tamaño de las ciudades y el creci  
miento de la población muestra las siguientes características sobres  
lientes:

Para 1940, que es cuando virtualmente se inicia el proceso de in -  
dustrialización del país, se observa que del total de ciudades, 13 tienen  
como actividad económica principal servicios, 9 transportes, 7 activi -  
dades industriales, 5 actividades comerciales, 2 extracción y solamente  
una cuya actividad predominante era la construcción. Siendo las ciu  
dades con mayor población las dedicadas a la industria, con excepción  
de la ciudad de México.

Para 1950, se observa un detrimento en el número de ciudades cu

ya actividad primordial es la industria de la transformación en favor de las ciudades dedicadas al comercio, esto es la distribución es la siguiente: 5 ciudades tienen como actividad económica predominante a la industria, 13 a servicios, 8 transportes, 7 comercio, 2 extractivas y 2 de construcción. Manteniéndose las industriales en términos absolutos.

Para 1960, se deduce un auge en las actividades industrial en detrimento de las dedicadas a los transportes, de tal manera que la distribución del total de las ciudades queda como sigue: 8 industriales, 13 servicios, 4 transportes, 8 comerciales, 2 extractivas y 3 construcción. Manteniéndose las industriales en términos absolutos.

Para 1970, se manifiesta un sorprendente cambio en la distribución, pues gran parte de las ciudades están dedicadas principalmente a servicios con una notable disminución en transporte y comercio, esto es, tenemos: 7 industriales, 2 servicios, 2 transportes, 4 comercios, 1 extractivo y surge una nueva actividad como preponderante que es el petróleo, estando 2 ciudades cuya actividad primordial es ésta, y desapareciendo la construcción como principal actividad.

En resumen, vemos que para el período considerado, la actividad industrial, como primordial, se mantiene con ligeras fluctuaciones en

1950 y 1960; servicios mantiene su posición en los 30 primeros años para tener un sorprendente aumento en 1970; transportes como actividad principal muestra una tendencia clara a disminuir; comercio que en los primeros dos decenios muestra un aumento como actividad primordial, para el último decenio disminuye; las actividades de extracción y construcción muestran una disminución relativa y finalmente - aparece una nueva actividad que dada la coyuntura internacional y la crisis por la cual atravieza el país se espera que muestre un aumento como actividad primordial: Petróleo.

Un fenómeno interesante a enfatizar es el hecho de que gran parte de las ciudades cuya principal actividad son los servicios, son capitales de Entidades Federativas, a "ello ha contribuido - nos señala Unikel<sup>(73)</sup> - a la existencia de un aparato político - administrativo estatal y de representación federal, así como la ampliación en la provincia de una serie de servicios asistenciales patrocinados por la Federación, como los de índole médica, también debe añadirse el que las universidades de provincia (en su mayoría) estén ubicadas en las capitales estatales, otra función importante generadora de un volumen significativo y una mayor diversidad de servicios".

Por otra parte, del total de ciudades con actividad preponderante

---

<sup>(73)</sup> Luis Unikel Op. Cit. p. 164 y 165.

en transportación en 1940, permanecen solamente dos (Aguascalientes y San Luis Potosí) para 1970, desapareciendo en los puertos dicha actividad como preponderante. La explicación a esto parece indicar que debido a que el principal volumen de comercio va hacia los Estados Unidos, propicia que estas dos ciudades mantengan los transportes como actividad principal, y haga que los puertos, al no ser tan dinámico el comercio con el resto del mundo, cambien su actividad dominante a servicios, excepto el caso de Tampico que se convierte en petrolera.

Por otro lado, del cuadro V-2 es factible tratar de establecer alguna relación entre el crecimiento de la población y la función económica predominante, para el mismo período y por décadas. Para tal efecto, las ciudades pueden clasificarse en: i) de atracción, ii) de equilibrio y iii) de rechazo, en términos de que hayan registrado un saldo neto migratorio anual superior al 0.5%, entre -0.5% y +0.5% y menor al 0,5% respectivamente<sup>(74)</sup>. Los resultados son que las ciudades especializadas en servicios son las que presentan tasas más elevadas de crecimiento y gran mayoría son grandes polos de atracción de la población. Especial énfasis en las ciudades fronterizas con esta especialización. Principalmente por los servicios turísticos ofrecidos a residentes de Estados Unidos y por las expectativas de los mexicanos de -

---

(74) Ibid, Cap. I.

cruzar la frontera con la esperanza de residir en ese país, y en segundo término por la creación de las empresas maquiladoras en la zona fronteriza. Las ciudades dedicadas a la industria, como función principal, muestran un alto grado de atracción sobre todo para los 50's y 60's y muestran una pequeña tendencia a disminuir para los 70's aún cuando continúan siendo grandes polos de atracción de la población.

Además de esto, en el cuadro V-1, se puede observar que siempre las ciudades industriales (salvo Orizaba y León) son las que muestran el mayor tamaño de la población, con excepción de la ciudad de México. especializada en servicios, y les siguen en términos generales las ciudades cuya actividad dominante es la industrial. La explicación de la concentración de la industria en grandes ciudades estriba, en general, "en las economías externas y de urbanización estas proporcionan, así como de otros factores tales como: ' el efecto demostración' cuya consecuencia ha sido el aumento del consumo suntuario de grupos socio-económicos que residen en las grandes ciudades; la política tarifaria de los ferrocarriles que abarata el transporte de bienes primarios con respecto a los productos terminados; el creciente mercado constituido por la población de bajos ingresos para una industria que no puede desarrollarse en ciudades pequeñas, las razones psicológicas de los industriales y de sus familiares que los conducen a establecerse en las

grandes ciudades; la concentración de las inversiones extranjeras en donde pueden contar con mayor seguridad y posibilidad de éxito, así como estar cerca de centros de decisión, de educación, de financiamiento, etc. (75)

Tal como se ha desarrollado esta parte, no se incluye la PEA agrícola como una función predominante dentro de las actividades económicas de las ciudades. La razón es clara: a) porque las actividades agrícolas, primordialmente, no se llevan a cabo dentro de los límites de las ciudades, aún cuando alguna parte del PEA habite en la ciudad y, b) porque "siendo México un país predominante agrícola, -- ninguna ciudad se clasificaría como tal al compararla con el total nacional: 65.4% en 1940, 58.3% en 1950 y 54.1% en 1960"<sup>(76)</sup>.

Aún así, las ciudades que tienen un mayor PEA agrícola son fundamentalmente ciudades pequeñas y algunas de mediano tamaño, pero éstas tienden a especializarse en servicios y en comercio, de tal manera de que se satisfagan las necesidades del sector agropecuario.

Por otro lado, el crecimiento de la producción agrícola en el país durante los años 1940-60 propició que pequeñas ciudades tuvieran rápidos crecimientos en su población derivadas de las necesidades de --

---

(75) Ibid. p. 163 y 164.

(76) Ibid. p. 360.

servicios y comercios que este crecimiento implicaba. Pero a partir de los años sesentas, se inicia una clara tendencia de descenso en la producción agrícola, lo que produjo que las pequeñas ciudades que eran grandes polos de atracción de la población vieran disminuido su crecimiento, provocando que la gente emigrara a ciudades de mayor tamaño. Esto es, "se puede afirmar que para el caso de algunas ciudades pequeñas, el descenso de la actividad agrícola constituyó un factor negativo en su desarrollo económico, lo que se ha manifestado, entre otros efectos, en un descenso de su tasa de crecimiento. Como corolario, es factible esperar que un desarrollo agrícola intensivo pueda ser un instrumento realista para la formación de ciudades de servicios de rápido crecimiento susceptibles a convertirse en polos de desarrollo económico" (77), y de esta manera aliviar el problema de la emigración a las grandes ciudades.

---

(77) Ibid., pp. 175.

### 3. - GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO REGIONAL.

#### A) Papel de los Gobiernos Locales y desarrollo regional.

Aún cuando la responsabilidad para la expansión de la producción y el desarrollo de nuevas industrias descansa en la empresa privada tal como fue planteado anteriormente, tal desarrollo depende en gran forma de la provisión de la infraestructura económica y social que proporciona el Estado. De esta infraestructura, existe una buena parte que los Gobiernos Locales pueden y deben proporcionar de tal manera que se garantice una mejor continuidad en el proceso de desarrollo económico y social, a la vez de que incrementen a la participación de todas las regiones del país en tal desarrollo.

De esta infraestructura básica, la mayor parte se ha centralizado y se realiza a través del Gobierno Federal de una manera directa, resándole importancia al papel y funciones de los Gobiernos Locales, que aún cuando sus montos de inversión son considerablemente menores que los del Gobierno Federal, su importancia para el desarrollo de las regiones en los que se encuentra son de vital importancia y pueden servir para complementar los planes nacionales de desarrollo. Es to es, "una buena proporción de pequeños trabajos, la clase de proyectos que son posibles de llevar a cabo por los Gobiernos Locales, son una -

ventaja económica en un plan de desarrollo" (78).

Precisamente, por el hecho de ser pequeños proyectos, es por lo cual tienen gran importancia. Esto es, los grandes proyectos - tienen como principal características el hecho de ser altamente costosos por un lado, y de tomar en la mayoría de los casos varios -- años en ser completados por el otro; de tal suerte que el período de espera puede representar para un país pobre un alto costo. Además, de que sus efectos tardan más en notarse: por ejemplo, al llevarse a cabo un gran proyecto, existe una distribución de ingresos a los trabajadores en dicha construcción, lo cual tiene efectos multiplicadores, pero tiene un efecto muy tardado para agrandar el flujo de bienes en los cuales se van a gastar tales ingresos. Pequeños proyectos, a nivel de Gobiernos Locales, pueden tener una reacción mucho más rápida, ya que pequeñas carréteras, etc., puedan estimular la produc--ción agrícola, por ejemplo, en un tiempo mucho menor, de tal suerte que una buena proporción de los proyectos locales tiene la expectativa de ayudar económicamente a un programa de desarrollo regional y de complementar los planes de desarrollo nacionales.

Lo anterior implica, que para que los Gobiernos Locales partici--pen de una manera directa en los planes nacionales y regionales de de

---

78) Hicks, Ursula: Development from Below. Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth". Oxford Uni--versity Press, 1961 pp. 7

sarrollo debe de existir una gran coordinación y cooperación entre -  
Gobiernos Locales y el Federal, de tal suerte, que si ésto no se da,  
las ventajas que representan los Gobiernos Locales dentro del desarrol  
lo no serían aprovechadas .

Por otra parte, para propiciar el contínuo proceso de producción  
y distribución, los Gobiernos Locales deben de producir una cantidad  
de bienes y servicios que son demandados por los diferentes agentes -  
económicos localizados en centros urbanos y zonas de influencia .

Todo ello implica que para que los Gobiernos Locales cumplan con  
estas funciones <sup>(79)</sup> debe de existir una gran coordinación entre los in  
gresos y gastos de los diferentes niveles gubernamentales, aparte de que  
los Gobiernos Locales deben de contar con suficientes fuentes autóno -  
mas de financiamiento y con planes coordinados de gastos .

Tal situación, como se expuso en capítulos anteriores, dista mu --  
cho de ser verdad, implicando con ello que las ventajas que los Gobiero  
nos cuentan y que pueden ser utilizables en términos del desarrollo re  
gional y nacional se pierden . Veamos una explicación más detallada de  
este fenómeno .

---

(79) Para mayor detalle sobre las funciones de los Gobiernos Municipa-  
les ver capítulo 3 .

B) Oferta y demanda de servicios públicos municipales y desarrollo regional.

Como se mencionó en la sección anterior, los Gobiernos Locales juegan un papel importante, directa e indirectamente, en la producción y distribución de los bienes y servicios producidos por el sector privado de la economía, por lo que es importante en términos del tamaño de las ciudades ver si los gobiernos pueden ofrecer los servicios -- que se demandan. Esto es, ver si con el aumento gradual y continuo -- de las ciudades, la oferta de servicios puede tener una tendencia más -- dinámica que la demanda por ellos y por ende tener un mayor impacto en el desarrollo urbano y en su área de influencia.

Si tal cosa es cierta, implicaría que a mayor tamaño de las ciudades son más eficientes los Gobiernos Locales y sus gastos tienen mayor impacto, por otro lado si tal caso no es cierto, implicaría que las ventajas con que cuentan los Gobiernos Locales se pierden al aumentar el tamaño de las ciudades.

El análisis de tal sub-hipótesis, se hará en 2 partes: a) por el lado de la oferta y, b) por el lado de la demanda. Veamos cada uno de ellos y después su interrelación en términos de sus implicaciones para el desarrollo regional.

a) Oferta de Bienes y Servicios.- Una forma de deducir si con el tamaño de las ciudades la producción de bienes y servicios por parte de los Gobiernos Locales es más eficiente, es a través del análisis de la aparición de economías a escala. Si tales economías existen, implicaría que por el lado de los costos y de la oferta, al ir aumentando la población de las ciudades los costos de los servicios públicos por habitante tienden a disminuir, siendo relativamente más fácil satisfacer sus necesidades.

Lo anterior puede ser medido a través del análisis de las funciones de producción de los Gobiernos Locales, y su relación con las funciones de costo.

Al respecto existe una gran limitación para llevar a cabo dicho análisis, ya que tal clase de estudios no existen para México, por lo que se optó por utilizar, con las limitaciones del caso, algunas investigaciones realizadas en otro país, para esto pudiera orientarnos.

El país por el que se optó fue USA., en el que se piensa que si de alguna manera existe un uso racional en los recursos de los Gobiernos Locales, es en él. Por lo que podría pensarse que si no existen economías a escala en la producción de los bienes y servicios ofrecidos por los Gobiernos Locales de ese país, es posible pensar que en el nuestro

no lo existen (80).

De las diversas investigaciones realizadas (81) para los Estados Unidos de Norteamérica en términos de la existencia de economía a escala, la mayoría de ellos concluye la no existencia de economía a escala. Tal situación nos conduce a pensar, como se expuso anteriormente, la no existencia de este tipo de economías para México.

b) *Demanda de servicios públicos municipales.* - Sobre este tema existe también una gran variedad de literatura (82) para U.S.A., con una limitación similar a la expuesta para la oferta para México, que trata de esclarecer la relación entre tamaño de las ciudades y zonas

---

(80) La mejor manera de comprobar la existencia o no de este tipo de economías a escala para México, es a través de la realización de estudios similares.

(81) Existe numerosa literatura que intenta, para U.S.A., determinar tales casos; entre ellos se encuentran: Hirsch, W.Z.: "The Supply of Urban Public Services", en Perloff, H.S. y Lowdon, W.A.: -- Issues in Urban Economics, The John Hopkins Press, 1968. Henry J. Schmandt y G. Ross Stephens: "Measuring Municipal Output", National Tax Journal, vol. 13 Dec. 1960. Shapiro, Harvey. "Economies of Scale and Local Government Finance" Land Economics, - vol. 34, Mayo 1963.

(82) Entre otros: Margolis, Julius: "The Demand for Urban Public Services" en Perloff, H.S. y Wingo, L. (eds.) Op. Cit.; Barr, Jol y Davis, Otto A: "An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments" Southern Economic Journal, - vol. 32 oct. 1962; Weisbrod, B.A. "Collective Consumption Services of Individual-Consumption Goods", Quarterly Journal of Economics, vol. 68, agosto 1964.

metropolitanas y la demanda de servicios públicos de tal manera que satisfaga sus necesidades.

En dichos estudios, aún cuando "uno de los mayores problemas es la ausencia de medida del producto" <sup>(83)</sup> se enfatiza que la demanda por servicios públicos crece a una proporción mayor que el crecimiento de la población urbana y suburbana; causado principalmente por las deseconomías externas y costos de congestiónamiento que aparecen en grandes ciudades.

Con las reservas pertinentes, es posible hacer observaciones similares a las que se hicieron para el caso de la oferta, y trata de deducir <sup>(84)</sup> qué sucede con la demanda por servicios públicos locales.

Si partimos del supuesto de que en México al aumentar el tamaño - de las ciudades trae consigo un mayor costo de congestiónamiento y la aparición de deseconomías externas (caso palpable de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) es posible pensar que la demanda de -- servicios crece a un ritmo mayor que el crecimiento de la población urbana, dado que los dos elementos anteriores la afectan directamente.

---

(83) Margolis, Julius. Op. Cit. pp. 530 (traducción libre).

(84) Para poder concluir de manera consistente, es necesario realizar este tipo de estudios para México.

Ahora, si tratamos de relacionar tanto lo concluído en lo referente a la oferta como lo de la demanda de bienes y servicios proporcionados por los Gobiernos Locales, podemos dar una explicación de como los Gobiernos Locales pueden, debido a sus crisis fiscales, frenar el desarrollo de su zona de influencia. En tales deducciones se utilizan variables "aproximativas" que han sido explicadas anteriormente.

Partiendo de las bases, de que en términos generales no existen economías a escala en los gastos públicos municipales, esto es, de que para aumentar la cantidad de servicios públicos en cierta proporción se necesita, al menos, una proporción similar de insumos, y de que las necesidades de las ciudades respecto a estos servicios, crecen en mayor proporción que el crecimiento de la población, entonces se deduce que las ciudades mayores deben de contar con mayores ingresos efectivos per cápita para cubrir sus necesidades crecientes de gastos, de tal manera que no surjan cuellos de botella que puedan afectar el desarrollo de la región en la cual se encuentran localizadas.

En base a los cuadros IV-3 y IV-4 incluídos en el capítulo anterior, podemos observar la tendencia de los ingresos y gastos municipales per cápita por tamaño de ciudad para 1940-60. Dicha tendencia indica que las ciudades mayores no son las que cuentan con los ingresos per cápita mayores y como consecuencia sus gastos per cápita tampoco son los -

mayores dentro del rango de las ciudades .

Tales hechos, de una manera gruesa, nos llevan a pensar que son indicativos de la existencia y formación de cuellos de botella en el funcionamiento de los Gobiernos Locales, siendo esto a su vez indicativo, de que las ventajas con que cuentan los Gobiernos Locales para coadyudar al desarrollo de su zona de influencia son fuertemente contrarrestados por los problemas de financiamiento y migración que enfrentan.

Tales ventajas pueden aún ser mayormente contrarrestadas en el futuro de la siguiente manera: si relacionamos la actividad dominante en las ciudades con el crecimiento de las mismas y con la principal - fuente de financiamiento observamos que las mayores ciudades (crecimiento mayor) que se encuentran especializadas principalmente en servicios y transformación, obtienen primordialmente su financiamiento - a través de productos y derechos, y no a través de tributación directa a las actividades productivas y comerciales que es el caso de los países desarrollados. Tal situación produce que al no tener estas fuentes de financiamiento la capacidad de generar los recursos necesarios para financiar las necesidades que enfrentan los Gobiernos Locales, las ventajas que tienen estos Gobiernos en términos del desarrollo se convierten en obstáculos al desarrollo nacional.

#### 4.- CONCLUSIONES.

De los elementos planteados en este capítulo, podemos deducir - lo siguiente en términos de la hipótesis central:

- A.- El proceso de industrialización seguido se ve reflejado en el crecimiento urbano de las ciudades cuya actividad económica predominante son transformación y servicios. Esto es, dicho proceso produce el crecimiento de ciudades ya consolidadas en detrimento de aquellas ciudades pequeñas en donde la actividad agrícola era la preponderante.
- B.- Las finanzas Locales juegan un papel importante en el desarrollo de sus áreas de influencia.
- C.- Se deduce que la demanda por servicios proporcionados por - los Gobiernos Locales crece a un ritmo mayor que la oferta, lo que producirá, de seguir esta tendencia, cuellos de botella en el desarrollo regional, al no poder satisfacer los Gobier - nos Locales las demandas por servicios que enfrentan.
- D.- El punto anterior se fortalece por el hecho de que las principales fuentes de financiamiento de los Gobiernos Locales no son capaces de generar los recursos necesarios para la satisfac - ción de la demanda.

## - VI. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES.

### 1.- CONCLUSIONES.

La problemática planteada a lo largo de este trabajo tal como se - especificó en la introducción parte de lo general - determinación del marco de referencia, que en este caso es el sistema económico mexicano -, hasta llegar a lo particular -, la problemática sobre las fi- nanzas municipales y el desarrollo regional - de tal manera que el proceso de pasar de lo general a lo particular, sirvió para articular y desarollar los diferentes elementos que constituyen la hipótesis central, y que tratan de probarla. En consecuencia, las conclusiones de este traabajo serán expuestas de igual manera, es decir, se presentarán primero aquellas conclusiones que se consideran de carácter general, para - ir bajando hasta las conclusiones de carácter particular:

A. La evidencia corrobora el hecho de que el patrón de desarrollo seguido desde 1940 a la fecha y la política Estatal, han sido grandemente los causantes de la crisis por la cual atraviesan los Gobiernos Locales. Es decir, que los diferentes tipos de problemas que enfrenta la hacienda municipal (jurídico-político, económicos y socio-demográficos) son grandemente propiciadas por las diferentes políticas Estatales aplicadas indiscriminadamente y cuya única finalidad era el de propiciar el

mayor incremento posible en el PIB y por el proceso mismo de desarrollo seguido por la economía mexicana. Los elementos principales que coadyudan a explicar tal situación son:

a) Política de Industrialización. - Con su principal objetivo de acelerar el crecimiento del PIB, propicia un crecimiento indiscriminado que no toma en cuenta la localización espacial industrial, además de que las inversiones públicas tampoco lo hacen. A esto debe añadirse la política comercial, de precios y tarifas, de subsidios, laboral, etc., todos tendientes hacia el mismo fin: crecimiento acelerado del PIB.

b) La centralización del poder y la toma de decisiones. En efecto como un resultado del proceso histórico seguido, y a raíz de la revolución de 1910 y de los diferentes cambios en las agrupaciones políticas, el país se convierte en uno en donde todas las decisiones deben ser tomadas por el Gobierno Federal, ejerciéndose un fuerte control sobre el resto de los niveles gubernamentales. Esto con el objetivo de consolidar el poder político y darle la fuerza necesaria al Partido, que desde hace años se encuentra en el poder.

Como resultado de la centralización del poder se intenta

cisiones, surge el hecho de la centralización de los planes de desarrollo y por ende la necesidad de contar con fuentes de financiamiento para llevar a cabo tales planes. Implicando que no dejasen, ni se desarrollaran fuentes de financiamiento para el resto de los niveles gubernamentales, principalmente los municipales.

d) Falta de coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales. Esto es, dada la concentración del poder en el Gobierno Federal y la delimitación de los planes de desarrollo a este nivel, implicó el descuido de las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales, de tal manera que la participación de los Gobiernos Municipales dentro del proceso de crecimiento y desarrollo del país fue nulificada. Además su falta de financiamiento les ha nulificado su papel como promotores e incentivos del crecimiento y desarrollo.

B. La Inversión Pública Estatal ha propiciado desequilibrios en el desarrollo regional, ya que estudios empíricos indican la existencia de una relación directa entre regiones y Estados desarrollados y la distribución espacial de la inversión pública. Esto junto con la aparición de unos cuantos polos de desarrollo, tales como las zonas metropolitanas de la ciu --

dad de México, Monterrey, Guadalajara y Tijuana entre otras, han producido una gran inmigración hacia estas ciudades, lo que ha constituido un gran problema para los municipios en términos de la creciente demanda de servicios que tiene que proporcionar a la comunidad.

C. Como consecuencia de lo anterior, del resto de las políticas estatales de industrialización, de las fuerzas de mercado, entre otras, ha producido la existencia de unas cuantas ciudades de gran tamaño y con tasas de crecimiento muy acelerado y gran proporción de ciudades muy pequeñas. Es decir, en México no existen gran cantidad de ciudades de tamaño intermedio que puedan utilizarse como puntales para equilibrar el desarrollo regional, sino que en su generalidad existen solamente los extremos.

D. La ausencia de Planes de Desarrollo Regional integrados a los Planes de Desarrollo Nacional ha producido, junto con otros factores, la agudización del problema campo-ciudad, propiciando un aumento en el diferencial de ingresos y pago relativo a los factores, que ha llevado a una descapitalización del campo en beneficio de la ciudad, con su consecuente efecto en la movilidad de factores, y el crecimiento en el desempleo y subempleo urbanos.

E. Tal descapitalización ha propiciado una creciente emigración del

campo hacia ciudades fronterizas, atraídos por las expectativas de trabajar en los Estados Unidos de Norteamérica. Emigración que ha agudizado el problema de los gobiernos municipales de esa zona, pero que tiene su contrapartida, pues de no suceder así, tal emigración se llevaría a cabo hacia ciudades internas del país, coadyudando a mayores tasas de crecimiento y por ende una cantidad mayor de problemas y la agudización de las crisis que enfrentan.

F. Dada la centralización federal de las decisiones y la falta de una delimitación pertinentes en las fuentes de financiamiento a través de tributación que existe a nivel municipal, ha producido que éstos tengan que buscar fuentes alternativas de financiamiento que los ha llevado a apoyarse en fuentes no tributarias tales como productos, derechos y aprovechamientos y en las tributarias indirectas que son las participaciones en impuestos federales.

G. El gran crecimiento de las ciudades causado grandemente por el modelo de crecimiento adoptado en México ha propiciado, como se mencionó anteriormente, una atracción (migración) desmedida de trabajadores del campo a la ciudad, lo que ha producido junto con el hecho de que los ingresos municipales no presenten una dinámica similar, que la oferta de servicios públicos muestre una tendencia menor de creci-

miento que la demanda de servicios públicos municipales. Lo que implica que dichos gobiernos municipales se pueden convertir en cuellos de botella en el desarrollo de su área de influencia al irse agrandando el exceso de demanda por servicios municipales.

H. Por otra parte, al no contar los municipios con suficientes re cursos financieros para cubrir sus necesidades y funciones esenciales, produce que la mayor parte de sus gastos, sean en términos de los de nominados corrientes, en detrimento de los gastos de inversión y ca- pital. Tal situación conduce a que la derrama de beneficios a nivel mu nicipal se vea grandemente afectada y que no se produzcan los efectos positivos que los Gobiernos Locales pueden tener en el desarrollo re- gional.

I. Si a tal situación le aunamos el hecho de la imposibilidad que tie nen los gobiernos municipales para planificar su comportamiento en tér minos de programas de mediano y largo plazo, nos lleva a reforzar la - conclusión del punto anterior. Es decir, dado que los presupuestos mu nicipales de ingresos y gastos no pueden ser utilizados para progra - mas y coordinar el comportamiento municipal mas que por el período - administrativo en cuestión, produce que los restringidos gastos de inver - sión y capital no tengan un efecto importante, ya que los programas ca-

ducan con el período administrativo. Dicha falta de planeación a mediano plazo de los gastos y de los programas de los gobiernos municipales es otro de los factores causantes del poco impacto municipal en la esfera del desarrollo regional.

J. Los intentos de fortalecimiento de las finanzas municipales que se han llevado a cabo a través de las diferentes Convenciones, mencionadas en el cuerpo del trabajo, no han tenido el efecto que se esperaba de ellas. Uno de los factores determinantes para que tal cosa suceda, es la política estatal desarrollista, que ha propiciado una agudización del problema rural-urbano en México por una parte, y por la otra de inexistencia de fuentes autónomas de financiamiento a nivel municipal, el fuerte control jurídico político y la falta de coordinación de los gastos municipales. En los últimos meses ha crecido la preocupación sobre los problemas de los municipios y el del fortalecimiento de su hacienda pública. Para tal efecto, una de las principales reformas que se han llevado a cabo es la de aumentar la participación de los municipios en los impuestos sobre ingresos mercantiles a nivel federal. Tal reforma en términos de lo expuesto a lo largo de este trabajo, no tendrá el efecto que se esperaba de ella, ya que el mismo patrón de crecimiento de la economía mexicana lo anulará, propiciando solamente que la reforma quede a nivel de sacrificio de la federación.

## 2.- RECOMENDACIONES

Lo complejo de la problemática que enfrentan los municipios, y que se manifiesta a través de crisis en sus haciendas municipales, de cinturones de miseria y de un alto grado de desempleo y sobre todo subempleo y de su poco impacto a nivel regional, nos plantea la necesidad de reflexionar un poco sobre cuales son las diferentes alternativas viables de llevar a cabo, tanto en el corto como en el largo plazo, para evitar que estos problemas puedan convertirse en grandes cuellos de botella que obstaculicen el proceso de desarrollo de la economía mexicana.

Claramente, dentro de estas alternativas no pueden tener cabida - aquellas consideradas como meros paliativos, sino por el contrario, - deben de tomarse en cuenta, aquellas que vayan directamente a las raíces mismas de las causas de dichos problemas, para que de esta manera sea posible que los intentos de solución sean los adecuados y por lo tanto darle a estos niveles gubernamentales el papel que pueden y deben desempeñar en el proceso mismo de desarrollo de países como el nuestro.

Por otra parte es necesario comprender que las soluciones y reformas que se deban de implementar, no pueden ser elementos aislados y

- diferenciados de una problemática mas amplia que abarca tanto el ámbito nacional como el internacional. Esto es, que las soluciones que se propongan deben de contemplar a la economía mexicana en su conjunto, además de sus relaciones con el exterior.

Así mismo, es de vital importancia enfatizar que la estrategia para fortalecer al municipio es solo una fase dentro del fortalecimiento del proceso de desarrollo del país y que no se trata de una cuestión aislada, como antes se mencionó. De tal suerte, que las reformas que se intentan a nivel municipal deben de estar enmarcadas dentro de los planes y políticas nacionales de desarrollo.

Este llamado de atención es muy conveniente hacerlo, dado que el proceso lógico de crecimiento y desarrollo económico seguido por la economía mexicana y el dinámico papel del Gobierno Federal en dicho proceso han sido los principales elementos propiciadores del estado actual de cosas a nivel municipal. Hipótesis que ha sido desarrollada a lo largo de este trabajo.

En consecuencia, las reformas necesarias para fortalecer al municipio deben de contemplar los siguientes aspectos: Reforma Económica, Reforma Administrativa y Reforma Política. Aspectos que se encuentran íntimamente ligadas, de tal suerte, que si se deja alguno de ellos sin --

afectar, la Reforma Municipal verá menguados sus resultados.

#### A,- Reforma Económica.

Esta reforma implica el cambio en ciertos elementos que ella contiene y que es necesario visualizar en términos de los diferentes niveles gubernamentales. Pero de no ser así, no tendrían los efectos deseados. Los elementos a considerar bajo esta reforma son: sistema de ingresos fiscales <sup>(84)</sup>, y gasto público.

##### a) Sistema de Ingresos Fiscales.

El objetivo principal de esta reforma es la de proporcionar una cantidad mayor de recursos financieros de los Gobiernos Locales, a través un aumento general en la recaudación gubernamental a todos los niveles y de una mejor distribución de los recursos fiscales entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Gobiernos Locales. De tal manera de que no se prive de sus recursos a los Gobiernos Federal y Estatales para otorgárselos a los Gobiernos Locales. Esto es, que la reforma fiscal tiene necesariamente que llevarse a cabo a todos los niveles, elevando la recaudación por un lado y disminuyendo la evasión fiscal por el otro.

Partiendo de estas bases, se proponen las siguientes medidas de ca

---

(84) Incluye tanto los ingresos tributarios, como los no tributarios, así como los provenientes de las relaciones intergubernamentales.

rácter fiscal para mejorar la situación financiera municipal:

i) Reforzar los ingresos de los Gobiernos Locales derivados de su tributación directa. Dado que los ingresos de los Gobiernos Locales muestran una clara tendencia a basarse cada vez más en ingresos no tributarios y de éstos en productos y aprovechamientos y participaciones, es necesario revertir dicha tendencia. Para tal efecto pueden llevarse a cabo las siguientes medidas:

i.1) Dado que no existe una reglamentación clara de los gravámenes que deben de corresponder a los municipios, debe de reformarse el artículo 115 de la Constitución General de la República para que se definan las fuentes de tributación exclusiva de las autoridades municipales.

i.2) Reformular las constituciones de las Entidades Federativas con el mismo fin. De tal manera que pueda romperse el control institucional al que están sujetos los Gobiernos Locales por parte de Gobierno Federal y por las Entidades Federativas.

i.3) No se debe de permitir la supresión o la reducción de ninguna fuente impositiva o patrimonial de las que actualmente tienen asignados los municipios, a menos que se les sustituya por otra cuantitativamente mayor.

i.4) Debe de contemplarse la posibilidad de que el Impuesto Predial se converta en patrimonio exclusivo de los Gobiernos Locales, ya que esta alternativa podría constituirse en la principal fuente de ingresos de los Gobiernos Municipales. Situación existente en la actualidad en otros países. Para efectos de complementar esta alternativa, podría establecerse un catastro urbano en todo el país, para que sirviera como base para la promulgación de las leyes catastrales necesarias para el fortalecimiento de la economía municipal.

i.5) Estudiar y evaluar la factibilidad de crear nuevas fuentes impositivas a nivel municipal. Fuentes que tengan como características -- principales: fácil administración, buen rendimiento y que su efecto no sea muy distorcionante de la actividad económica, y por otra parte, que colaboren en la solución de problemas específicos, y que puedan utilizarse para reforzar estrategias de política y planeación urbana. A primera instancia parece difícil encontrar fuentes impositivas que cumplan con tal cantidad de restricciones, pero es posible, a priori, incluir como posibles candidatos a: a) tributación sobre las ganancias de capital derivados de la inversión en terrenos baldíos, que aparte de proporcionar ingresos a los municipios, desalentaría la tenencia ociosa del suelo y el uso especulativo de ella, situación muy usual en la actualidad; b) - tributación a la creación de nuevos fraccionamientos y en especial, en -

-ciudades en que los suburbios están creciendo rápidamente, ya que -  
además de proporcionar nuevos ingresos, los fraccionadores pueden -  
ser obligados a formar zonas verdes y de recreación. Estos dos ti--  
pos de impuestos tienen una relación muy estrecha con el Desarrollo  
Urbano y la Ley de Asentamientos Humanos.

ii) Con respecto a los ingresos no tributarios, es necesario que -  
en los convenios de participación directa de los estados y municipios  
en la recaudación total, la redistribución de los impuestos por parte -  
de la Federación deba de tener cierta independencia de la fuente terri-  
torial generadora del ingreso, pues de otra manera los municipios con  
mayores índices de recolección recibirían una distribución a su favor.  
Por lo tanto y para que se lleve a cabo una redistribución fiscal regio-  
nal y espacial es conveniente que los montos participables sean distri-  
buidos, por ejemplo, en relación inversamente proporcional al monto  
de los ingresos per cápita fiscales de los municipios .

#### b) Gasto Público.

El gasto público y sobre todo el gasto de inversión es de vital im--  
portancia en el proceso de crecimiento y desarrollo de economías como  
la nuestra. Tal situación ha sido enfatizada a lo largo de este trabajo,  
por lo que ahora se enfatizarán algunas reformas en la canalización y -

- ejecución de la inversión pública y su relación entre los diferentes niveles gubernamentales, de tal manera que propicie el proceso de crecimiento y desarrollo nacional por un lado, y que a su vez coadyude a la eliminación de algunos de los problemas que enfrentan los municipios y que éstos a su vez contribuyen dentro al desarrollo de la comunidad en la que están insertos.

Con estas bases veamos la formulación de algunas reformas:

i) Relacionar las inversiones federales y la del resto de los niveles gubernamentales.

En México como se planteó anteriormente, la inversión federal ha jugado un papel importante en su crecimiento y desarrollo, pero por otra parte, también ha participado en forma importante en la agudización del crecimiento en unas cuantas regiones en detrimento de otras, lo que ha propiciado entre otras cosas, grandes flujos de población hacia esas zonas, provocando la agudización de los problemas de los Gobiernos Locales. Por lo que, el gasto público debe de tomar en cuenta los siguientes criterios que lo complementen:

i.1) La creación de Planes Regionales de Desarrollo, coherentes con los planes nacionales, de tal manera que se establezca criterios unifor

mes en la distribución espacial y territorial del gasto público federal. De tal suerte, que uno de los criterios para su distribución sea la descentralización de la actividad económica y la aparición de nuevos polos de desarrollo y de atracción de los flujos poblacionales a regiones diferentes de las actuales.

i.2) Inversión del proceso de descapitalización del campo, a través de su me jor organización y fomento de la agroindustria. De tal manera y como se mencionó en capítulos anteriores, se aumente la productividad en el campo, la creación de empleos remunerados y por ende la formación de nuevos núcleos poblacionales que sirvan de freno a la migración hacia los grandes centros poblacionales. Núcleos, que como se mencionó en su oportunidad, estarán especializados actividades económicas tales como servicios, comercio y transportes. Actividades que coadyudaran, al desarrollo agro-industrial de dichas zonas. Esto sería un intento para disminuir el diferencial de ingresos (pago a los factores) que existe entre campo y ciudad y por ende hacer más atractivo el campo.

1.3) Tomar en cuenta la participación de los Gobiernos Locales en los gastos de inversión federal. Esto es, a través de pequeños proyectos de inversión que complementan la inversión federal. Además de que los

-fondos de participación federal, puedan ser administrados por los Gobiernos Locales, siempre y cuando demuestren eficiencia para ellos.

Estas reformas incidirían directamente en frenar el flujo de población hacia los grandes centros con su consecuente impacto en el rápido crecimiento que hasta la fecha muestran.

ii) Priorizar las inversiones del gasto municipal.

ii.1) Es de vital importancia que los Gobiernos Locales jerarquicen las necesidades de la comunidad, utilizando para ellos criterios tales como tasas de rentabilidad social por tipo de obras. De tal manera que la asignación de sus recursos se haga en base a tal jerarquización, ya que, si bien en cierto que estos gobiernos son en su mayoría unidades fiscales débiles para corregir directamente problemas de estabilidad de la actividad económica, debe tenderse, por lo menos, a que sus decisiones de gasto no tengan efectos contrarios a los objetivos generales de desarrollo. Además, los gastos de inversión públicos municipales, aparte de complementar la inversión federal y estatal, es factible que colaboren en la absorción masiva de mano de obra.

ii.2) Por otra parte, es necesario homogeneizar, al menos a nivel estal, la presentación y priorización de los gastos de los Gobiernos Locales.

cales. Esto facilitaría su análisis y la determinación de la ayuda federal y estatal en términos de gasto de inversión,

ii.3) Delimitar que obras pueden ser llevadas a cabo por los diferentes niveles gubernamentales en función de su duración, monto de inversión, derrama de beneficios etc., y en cuales obras debe de hacer una colaboración inter e intra-gubernamental.

ii.4) Dado que los gastos de los Gobiernos Locales muestran la característica y tendencia de usar una mayor proporción de sus ingresos para gastos corrientes y administrativos en detrimento de los de inversión, es imperioso plantear una estrategia para racionalizar y aumentar la eficiencia de los gastos corrientes, de tal manera que se produzca un mayor sobrante para gastos de inversión.

#### B. - Reforma Administrativa.

Los problemas de financiamiento de los gastos municipales, al igual que el resto de los gastos públicos, inciden en la necesidad de acelerar una vigorosa reforma administrativa si se pretende realizarlos con eficiencia. La Reforma Administrativa es esencial en el proceso de fortalecimiento de las Instituciones Gubernamentales incluyendo las municipales. Los problemas de los Gobiernos Locales no se resolverán con solo incrementar su presupuesto, como antes fue planteado. Por lo que --

- es fundamental incrementar su eficiencia en el manejo de dichos recursos y en la provisión de los servicios que la comunidad demanda.

Para tales efectos, la estrategia a seguir puede ser la siguiente:

a) Deben establecerse criterios taxonómicos para clasificar a los municipios en término de ciertas variables, tales como: tamaño de su población de crecimiento, actividades económicas predominantes, recursos naturales, localización, etc. El propósito de dicha clasificación es que los Gobiernos Federal y Estatales puedan implementar políticas de apoyo y colaboración con los municipios en términos de planes de desarrollo nacional y regional. Por otra parte, otra forma de estimular el desarrollo regional, además de las consideraciones especiales de la inversión pública federal antes mencionadas, la constituye la desconcentración de las funciones del sector público. El sector federal puede delegar funciones a los Gobiernos Estatales y Municipales.

b) Como se mencionó en el cuerpo de este trabajo, existe la urgencia de homogeneizar la presentación de los presupuestos de egresos e ingresos de los municipios, de tal manera que ellos sirvan como puntales para iniciar la planeación municipal. Es decir, los programas de egresos municipales así como los proyectos de inversión duran el período administrativo correspondiente, implicando la ruptura con algunos

de ellos al finalizar el período administrativo la homogenización de los presupuestos municipales da cabida a su utilización con fines de planeación, tanto de funciones como de sus métodos de financiamiento, lo que garantizaría la continuidad de las cosas que realiza y aseguraría recursos para ello.

c) Además, la reforma administrativa puede ser utilizada para disminuir la evasión fiscal y tributaria, ya que ellas están más en contacto con los contribuyentes y las actividades económicas que se llevan a cabo en las ciudades.

d) Otro aspecto importante en la reforma administrativa y que puede tener un efecto en la eficiencia de la captación y canalización de los recursos municipales es la implantación de capacitación técnica para los empleados municipales. Los programas de capacitación, es un primer momento, pueden ser financiados y organizados por el Gobierno Federal con estrecha colaboración de los Gobiernos Estatales. Estos programas deben tener como objetivo inicial, el que los empleados de municipios rurales y urbanos adquieran un conocimiento general de las leyes y reglamentos, y que puedan desarrollar su capacidad para interpretar y aplicar los principios elementales de la administración pública. Además, el Gobierno Federal puede asistir técnicamente a los mu

municipios en relación a los nuevos métodos administrativos para mejorar los servicios públicos y sobre los procedimientos para lograr una participación de los habitantes en dichas acciones.

### C. - Reforma Política.

El fortalecimiento político es un imperativo dentro del sistema federalista de nuestro país. Esto es, la reforma económica y la reforma administrativa no tendrán los efectos esperados si no se le otorga una real y verdadera autonomía política a los municipios, ya que el municipio es la esencia misma de nuestra organización política, además de ser el nivel de gobierno que se encuentran en contacto directo con la población y por ende conoce mejor sus necesidades, por lo que debe de ser revitalizado.

Aún cuando éste no es el campo propio de este trabajo, es posible sugerir como estrategia a la reforma política los siguientes puntos:

a) Debe partirse de una premisa básica y que sin ella la reforma política no operaría. Esta premisa se basa en la necesidad de fortalecer económica a los municipios (reformas anteriores) de tal forma que sea factible llevar a cabo los procesos políticos municipales.

b) Debe de reformarse el artículo 115 de la Constitución del país

de tal manera que se garantice la autonomía política de los municipios, otorgándoseles el derecho de determinar el sistema particular de su aparato administrativo.

VII.

ANEXOS ESTADISTICOS.

Dichos anexos se encuentran numerados y listados en -  
términos al capítulo que corresponden.

- II - 1                    Producto Interno Bruto para Algunos Años  
                                 Seleccionados (1940-1975) (1960=40).
- II - 2                    Tasa Media Anual de Crecimiento del PIB,  
                                 por Sectores (%).
- II - 3                    Inversión Pública Federal por Función pa-  
                                 ra Años Seleccionados (Millones de pesos  
                                 de 1954): 1954=100.
- II - 4                    Tasa Media de Crecimiento de la Inversión  
                                 Pública Federal para Años Seleccionados -  
                                 (%).
- II - 5                    México: Densidad de la Población por Regio  
                                 nes 1940 - 1970.
- II - 6                    México: Tasa Media Anual de Crecimiento  
                                 de la Población por Regiones (%).
- II - 7                    México: PIB Per Capita de las Regiones y -  
                                 Cambios de su Posición Relativa, 1940-70  
                                 (1950=100).
- II - 8                    México: Inversiones Públicas Per Capita -  
                                 por Estado y Tipo de Inversión Promedio -  
                                 Anual para el Período 1965-1970.
- II - 9                    México: Inversiones Públicas Per Capita -  
                                 por Estado y Tipo de Inversión Promedio -  
                                 Anual para el Período 1971-1974 .
- II - 10                   México: Inversiones Públicas Per Capita -  
                                 por Estado y Tipo de Inversiones Prome --  
                                 dio Anual para el Período 1959-1964.
- III - 1                   México: Ingresos de la Nación 1940-70.

- III - 2                    México: Producto Interno Bruto e Ingresos de los Diferentes Niveles Gubernamentales.
- III - 3                    México: Clasificación Económica de los Ingresos Efectivos de los Municipios (1960-67).
- III - 4                    México: Egresos de la Nación y Producto Interno Bruto 1940 - 1970.
- III - 5                    Clasificación Económica de Gastos Efectivos de los Municipios.
- IV - 1                    Déficit Monetario Presupuestal de los Municipios.
- IV - 2                    México: Número de Municipios y Localidades para algunos años.
- IV - 3                    México: Ingresos Municipales Per Cápita por Rubros Principales y Tamaño de Ciudad 1940 - 1960.
- IV - 4                    México: Egresos Municipales Per Cápita - Rubros Principales y Tamaño de Ciudad - 1940 - 1960.
- IV - 5                    México: Población Urbana por Regiones, - 1940 - 1970.
- IV - 6                    México: Distribución de la Población por Tamaño de Localidades, 1940 - 1970.
- V - 1                    México: Ciudades según número de Habitantes, Funciones Predominantes y Ubicación Geográfica 1940 - 70.
- V - 2                    México: Funciones Predominantes y Tasa Media Anual de Crecimiento de la Población.

PRODUCTO INTERNO BRUTO PARA ALGUNOS AÑOS

SELECCIONADOS (1940-1975) (1960 100)  
(en miles de millones de pesos).

	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Agricultura, ganadería, forestal y pesca.	10.2	11.4	17.1	22.3	25.9	30.2	34.5	37.7
Manufacturas.	7.6	12.3	16.4	22.6	33.3	44.8	67.7	90.3
Minería	2.0	2.1	2.0	2.3	2.7	2.4	2.9	3.4
Petróleo	1.1	1.3	1.9	2.6	3.9	8.0	12.7	18.7
Electricidad	0.3	0.4	0.5	0.9	1.3	2.8	5.4	8.1
Construcción	2.3	4.3	3.8	5.2	7.7	8.5	13.6	20.2
Comunicaciones y Transportes.	1.7	2.4	3.4	4.9	6.2	6.4	9.4	15.0
Comercio	10.0	15.2	20.7	27.4	36.9	67.4	94.5	121.5
Gobierno	2.1	3.1	4.0	5.0	6.2	11.8	17.1	28.2
Otros Servicios	8.2	12.1	15.5	21.7	31.7	32.2	42.5	52.5
PIB (1)	45.4	64.6	85.3	112.3	155.8	212.3	296.6	390.9

Fuente: Informes anuales del Banco de México, S. A.

Manuales de Estadísticas Básicas, Banco de México, S. A.

(1) El valor del PIB no concuerda con el real por: redondeos y por no considerarse ajustes por servicios bancarios.

## TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB,

## POR SECTORES (%)

	1940/45	1945/50	1950/55	1955/60	1960/65	1965/70	1970/75	1940/55	1955/75
Agricultura, ganadería, forestal y pesca.	2.2	8.5	5.5	3.0	3.1	3.1	1.8		
Manufacturas	10.2	5.9	6.6	8.1	6.1	8.6	5.93		
Minería	1.1	-0.6	2.9	2.8	-2.2	3.9	3.2		
Petróleo	3.3	8.6	6.4	8.7	15.5	9.7	8.0		
Electricidad	3.9	7.6	9.6	8.9	16.6	14.0	8.5		
Construcción	12.9	-2.2	6.4	8.1	2.0	9.9	8.2		
Comunicaciones y Trans- portes	7.4	7.4	7.5	5.0	0.6	8.0	9.8		
Comercio	8.7	6.4	5.8	6.1	12.8	7.0	5.2		
Gobierno	8.3	5.2	4.3	4.4	13.7	7.7	10.5		
Otros	8.1	5.0	7.1	7.8	0.3	5.7	4.3		
Total	7.3	5.8	6.1	6.3	6.4	6.0	5.7	6.22	6.43

Fuente: Cuadro anterior.

INVERSION\* PUBLICA FEDERAL (1) POR FUNCION PARA

AÑOS SELECCIONADOS (MILLONES DE PESOS DE 1954): 1954 100

	1940(2)	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1973								
Desarrollo Agrícola	45	188.3	146	315.3	516	711.7	607	534.3	675	490.9	1124	744.9	3921	2249.6	7044	3277.8
Desarrollo Industrial	60	251.0	132	285.1	796	1097.9	1746	1536.9	3133	2278.5	5779	3829.7	11097	6366.6	16222	7548.6
Comunicaciones y Transportes	152	636.0	460	993.5	1079	1488.3	1414	1244.7	2491	1811.6	3409	2259.1	5802	3328.7	12651	5886.9
Bienestar Social	29	121.3	91	196.5	256	353.1	597	525.5	1885	1370.9	2413	1599.1	7919	4543.3	13056	6075.4
Administración y Defensa	40	167.4	19	41.0	34	46.9	56	49.3	431	313.5	324	214.7	466	267.4	865	402.5
T o t a l	290	1213.4	848	1831.5	2672	3685.5	4048	3563.4	8376	6091.6	13049	8647.4	29205	16755.6	49838	23191.3
Indice de Precios.	23.9	46.3	72.5	113.6	137.5	150.9	174.3	214.9								

(1) Fuente: Nacional Financiera: Statistics on the Mexican Economy, México, 1974.

(1) Inversión autorizada, y no realizada. Por lo tanto, están un poco sobrevaluadas.

(2) Valor de la izquierda en términos corrientes, el de la derecha es constante con base 1954 100. Se tomó el índice general de precios para deflacionar cada uno de los sectores, aún cuando los precios sectoriales no varían en forma similar y este no sea el índice de precios más pertinente para hacerlo.

## TASA MEDIA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL

## PARA AÑOS SELECCIONADOS (%)

	1940/45	1945/50	1950/55	1960/55	1960/65	1970/65	1973/70
Desarrollo Agrícola	10.9	17.7	- 5.6	- 1.7	8.7	24.7	7.8
Desarrollo Industrial	2.6	30.9	7.0	8.2	10.9	11.9	3.5
Comunicaciones y Transportes	9.3	8.4	- 3.5	6.3	4.5	8.1	12.1
Bienestar Social	10.1	12.4	8.3	21.1	3.1	23.2	6.0
Administración y Defensa.	- 24.6	2.7	1.0	44.7	- 7.3	4.5	8.5
Total	8.6	15.0	- 0.7	11.3	1.3	14.4	6.7

Fuente: cuadro anterior.

## MEXICO: DENSIDAD DE LA POBLACION POR

REGIONES 1940 - 1970

REGIONES	POBLACION (miles de habitantes)			SUPERFICIE (000 km <sup>2</sup> )			DENSIDAD (Hb./km <sup>2</sup> .)							
	1940	% 1950	% 1960	% 1970	% (000 km <sup>2</sup> )	% 1940	1950	1960	1970					
I. - Noroeste	1204	6.2	1724	6.7	2613	7.4	3908	8.1	414	21.0	2.9	4.2	6.3	9.4
II. - Norte	2197	11.2	2937	11.4	3974	11.4	5362	11.1	583	29.6	3.8	5.0	6.8	9.2
III. - Golfo	2078	10.5	2758	10.7	3752	10.7	5272	10.9	153	7.8	13.6	18.0	24.5	34.5
IV. - Centro-Norte	1406	7.2	1710	6.6	2109	6.0	2572	5.3	143	7.3	9.8	12.0	14.7	18.0
V. - Centro-Oeste	3726	18.9	4611	17.9	6195	17.8	8132	16.8	176	8.9	21.2	26.2	35.2	46.2
VI. - Centro	2718	13.7	3320	12.9	4056	11.7	5224	10.8	76	3.9	35.8	43.7	53.4	68.7
VII. - Valle de México	2904	14.7	4443	17.2	6769	19.3	10707	22.4	23	1.2	126.3	193.2	294.3	465.5
VIII. - Sur y Sureste	3416	17.6	4276	16.6	5454	15.7	7205	14.6	399	20.3	8.6	10.7	13.7	18.0
Total Nacional	19649	100.	25779	100%	34923	100%	48382	100%	1967	100%	10.0	13.1	17.8	24.6

Fuente: Luis Unikel (et. al) Op. Cit. Cuadros II-1 y II-2. pp. 69 y 70

MEXICO TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO  
DE LA POBLACION POR REGIONES ( % )

REGIONES	1940	1950
I - Noroeste	4.0	4.1
II - Norte	.	.
III - Golfo	.	.
IV - Centro-Norte	2.	.
V - Centro Oeste	2.6	2.
VI - Centro	2.2	2.6
VII - Valle de México	4.4	.
VIII - Sur y Sureste.	2.	2.
Total Nacional.	.0	.3

Fuente: Cuadro anterior.

(1) Nota: Estas tasas de crecimiento de la población son equivalentes a las tasas medias de crecimiento de la densidad por regiones.

## MEXICO: PIB PER CAPITA DE LAS REGIONES Y CAMBIOS EN SU POSICION

RELATIVA, 1940-70 (1950 100). (En pesos)

REGIONES	1940		1950		1960		1970	
	PIB	RANGO	PIB	RANGO	PIB	RANGO	PIB	RANGO
I. - Noroeste	1,421	3	2,163	2	2,591	3	4,098	2
II. - Norte	1,422	2	2,041	4	2,837	2	4,015	3
III. - Golfo	1,216	4	2,049	3	2,225	4	2,871	4
IV. - Centro-norte	660	5	983	5	902	6	1,330	6
V. - Centro Oeste	607	7	887	6	1,080	5	1,693	5
VI. - Centro	617	6	803	7	896	7	1,296	7
VII. - Valle de México	2,869	1	3,141	1	4,512	1	5,965	1
VIII. - Sur y sureste	507	8	769	8	927	8	1,247	8
P' is	1,165		1,593		2,125		3,140	

Fuente: I. Is Unkel, et. al. Op. cit.

MEXICO: INVERSIONES PUBLICAS PER CAPITA POR  
ESTADO Y TIPO DE INVERSION  
PROMEDIO ANUAL PARA EL PERIODO 1965-70.  
(pesos corrientes)

Estados	Industria	Infraestruc- tura social.	infraestruc- tura econó- mica.	Agrope- cuaria y Pesca.	Adminis- tración y defensa.	Total
Aguascalientes	553	720	1.592	573	18	3.456
Baja California Norte	1.097	1.196	1.675	1.257	33	5.258
Baja California Sur	2.689	2.194	9.390	1.297	137	15.707
Campeche	774	1.131	3.674	276	19	5.874
Coahuila	3.875	804	1.100	1.470	23	7.272
Colima	831	1.053	3.197	557	1	5.639
Chiapas	985	234	690	216	4	2.129
Chihuahua	1.740	437	1.531	658	51	4.417
Distrito Federal	1.013	5.091	732	138	531	7.505
Durango	572	424	703	1.240	8	2.947
Guanajuato	2.045	203	782	250	2	3.282
Guerrero	997	391	627	497	24	2.536
Hidalgo	811	302	891	413	1	2.418
Jalisco	600	290	690	158	32	1.770
México	1.024	298	677	155	15	2.169
Michoacán	420	236	691	423	2	1.772
Morelos	618	858	1.147	155	2	2.778
Nayarit	553	396	745	199	3	1.896
Nuevo León	1.973	404	716	159	1	3.253
Oaxaca	868	337	639	180	10	2.034
Puebla	702	270	396	100	6	1.474
Querétaro	686	432	3.259	1.097	28	5.502
Quintana Roo	1.566	2.017	6.285	767	173	10.808
San Luis Potosí	720	322	829	158	9	2.038
Sinaloa	725	452	2.290	3.130	1	6.598
Sonora	1.032	812	1.765	742	10	4.361
Tabasco	10.852	324	1.328	1.742	11	14.257
Tamaulipas	7.125	1.186	945	1.509	55	10.820
Tlaxcala	442	408	584	267	2	1.703
Veracruz	5.046	381	934	131	7	6.499
Yucatán	914	565	879	1.014	18	3.390
Zacatecas	264	363	370	373	7	1.377

Fuente: Lic. Miguel Ramos Boyoli, Charles Richter Op. Cit.

MEXICO: INVERSIONES PUBLICAS PER CAPITA POR  
ESTADO Y TIPO DE INVERSION  
PROMEDIO ANUAL PARA EL PERIODO 1971-1974.  
(pesos corrientes)

Estados	Industria	Infraestruc tura social.	Infraestruc tura econó mica.	Agrope cuariay Pesca.	Adminis tracióny defensa.	Total
Aguascalientes	936	1.185	1.830	1.670	57	5.678
Baja California Norte	1.291	2.766	2.593	4.062	134	10.846
Baja California Sur	5.836	4.815	15.359	5.132	587	31.729
Campeche	3.230	1.995	3.629	1.488	98	10.440
Coahuila	5.032	1.429	2.956	1.205	42	10.727
Colima	7.290	1.587	4.604	3.497	35	17.013
Chiapas	4.255	708	2.143	520	14	7.640
Chihuahua	1.303	937	2.527	1.159	54	5.980
Distrito Federal	2.025	7.550	2.312	2.197	1.061	15.145
Durango	1.350	1.140	2.002	1.160	47	5.699
Guanajuato	2.442	694	1.133	423	16	4.708
Guerrero	989	3.594	2.496	934	16	8.029
Hidalgo	5.515	965	2.144	1.144	19	9.757
Jalisco	646	690	1.671	670	37	3.714
México	1.405	913	977	815	15	4.125
Michoacán	3.344	625	1.811	1.002	19	6.801
Morelos	1.099	933	1.492	842	14	4.380
Nayarit	599	2.069	2.356	1.673	35	6.732
Nuevo León	2.093	872	2.117	492	6	5.580
Oaxaca	780	799	1.907	1.205	23	4.714
Puebla	640	685	1.065	408	3	2.801
Querétaro	1.697	974	2.133	1.803	41	6.645
Quintana Roo	3.302	17.247	14.407	3.006	647	38.609
San Luis Potosí	1.538	529	1.393	966	30	4.456
Sinaloa	1.835	958	2.309	2.281	29	7.412
Sonora	1.810	1.344	4.276	2.496	76	10.002
Tabasco	15.398	613	1.977	1.540	20	19.548
Tamaulipas	8.396	1.137	2.192	2.742	32	14.499
Tlaxcala	753	975	1.901	1.282	3	4.914
Veracruz	7.488	508	1.596	391	13	9.996
Yucatán	1.432	1.325	1.789	828	57	5.440
Zacatecas	238	803	1.556	1.203	49	3.849

Fuente: Lic. Miguel Ramos Boyoll, Charles Richter Op. Cit.

MEXICO: INVERSIONES PUBLICAS PER CAPITA POR  
ESTADO Y TIPO DE INVERSION  
PROMEDIO ANUAL PARA EL PERIODO 1959-1964.  
(pesos corrientes)

Estados	Industria	Infraestruc tura social	Infraestruc tura econó mica.	Agrope cuariay Pesca.	Adminis tracióny defensa.	Total
Aguascalientes	132	232	1.179	263	15	1.821
Baja California Norte	1.533	1.041	890	648	92	4.204
Baja California Sur	252	1.473	2.321	248	317	4.611
Campeche	251	213	2.164	119	47	2.794
Coahuila	2.481	394	954	206	34	4.069
Colima	534	895	2.065	818	87	4.399
Chiapas	370	96	432	1.278	49	2.225
Chihuahua	727	281	1.185	336	61	2.590
Distrito Federal	436	2.679	100	37	435	3.687
Durango	657	150	379	474	34	1.694
Guanajuato	980	151	207	127	14	1.479
Guerrero	641	299	423	252	17	1.632
Hidalgo	350	193	247	180	26	996
Jalisco	345	108	374	80	15	922
México	590	168	348	231	10	1.347
Michoacán	976	308	344	228	20	1.876
Morelos	349	125	595	109	24	1.202
Nayarit	181	156	456	94	9	896
Nuevo León	1.371	246	533	148	45	2.363
Oaxaca	205	89	322	452	10	1.078
Puebla	846	75	318	20	18	1.277
Querétaro	294	192	588	153	29	1.256
Quintana Roo	3.291	1.859	2.741	149	115	8.155
San Luis Potosí	493	193	421	64	9	1.180
Sinaloa	1.000	401	1.217	2.480	38	5.316
Sonora	1.283	436	873	437	104	3.133
Tabasco	5.768	273	947	209	20	7.217
Tamaulipas	3.560	532	512	385	98	5.087
Tlaxcala	158	150	270	213	5	796
Veracruz	1.728	133	657	69	29	2.616
Yucatán	259	600	219	107	24	1.209
Zacatecas	126	96	442	256	13	933

Fuente:

Lic. Miguel Ramos Boyoli, Charles Richter Op. Cit.

MEXICO: INGRESOS DE LA NACION 1940-70

	Participación de cada nivel de gobierno en el total (%).							
	Nación (1)	Federación (1)	Entidades (1)	Municipios (1)	Nación (2)	Federación (2)	Entidades (2)	Municipios (2)
1940	808.9	577.8	188.1	43	100	71.4	23.3	5.3
1945	1.857.0	1.404.0	352.2	101.8	100	75.6	19.0	5.4
1950	4.587.0	3.640.8	792.6	133.5	100	79.6	17.5	2.9
1955	11.163.3	9.023.5	1.812.6	327.2	100	80.8	16.3	2.9
1960	24.767.6	19.457.6	4.607.4	702.6	100	78.6	18.6	2.8
1965	44.576.5	35.781.0	7.779.5	1.016.0	100	80.3	17.5	2.2
1970	68.328.5	52.092.1	15.207.2	1.029.2	100	76.2	22.3	1.5

Fuente: Luis Unikel, et. al. Op. cit.

(1) Millones de pesos corrientes.

(2) En porcientos (%).

**MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESOS  
DE LOS DIFERENTES NIVELES GUBERNAMENTALES**

Participación de cada nivel gubernamental en el PIB (%).

	PIB (1)	Nación (1)	Federación (1)	Entidades (1)	Municipios (1)	Nación	Federación	Entidades	Municipio
1940	7.300	808.9	577.8	188.1	43	11.1	7.9	2.0	0.6
1945	20.500	1.857.0	1.404.0	352.2	101.8	9.1	6.9	1.7	0.5
1950	40.577	4.587.0	3.640.8	792.6	133.5	11.3	9.0	2.0	0.3
1955	87.349	11.163.3	9.023.5	1.812.6	327.2	12.8	10.3	2.1	0.4
1960	154.137	24.767.6	19.457.6	4.607.9	702.6	16.1	12.6	3.0	0.4
1965	442.700	44.576.5	35.781.0	7.779.5	104.0	18.4	14.7	3.2	0.4
1970	418.700	68.328.5	52.092.1	15.207.2	1.029.2	16.3	12.4	3.6	0.2

Fuente: Cuadro anterior y NAFINSA. Statistics on the Mexican Economy, México 1974.

(1) Millones de pesos corrientes.

(2) En por cientos (%).

MEXICO: CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS  
INGRESOS EFECTIVOS DE LOS MUNICIPIOS  
(1960-67)

CONCEPTO	% de participación en el total.							
	1960(1)	1963(1)	1965(1)	1967(1)	1960	1963	1965	1967
I. INGRESOS CORRIENTES	689.3	837.9	1.007.8	1.218.8	98.1	99.2	99.2	98.8
1. Impuestos	279.6	367.4	442.7	513.2	39.8	43.5	43.6	41.6
a) Al ingreso (2)	1.2	0.7	0.8	1.1	0.2	0.1	0.1	0.1
b) Sobre Transferencias (3)	35.3	30.9	31.3	38.2	5.0	3.7	3.1	3.1
c) Al gasto (4)	90.0	121.4	173.5	218.9	12.8	14.4	17.1	17.8
d) Sobre propiedad raíz	24.2	38.3	38.4	53.4	3.4	4.5	3.8	4.3
e) Indeterminados	129.3	176.0	198.7	201.6	18.4	20.8	19.5	16.3
2. Derechos	139.1	166.9	185.2	237.5	19.8	19.2	18.2	19.2
3. Productos	130.7	141.9	174.7	188.0	18.6	16.8	17.2	15.3
4. Aprovechamientos	139.8	166.8	205.2	280.1	19.9	19.7	20.2	22.7
II INGRESOS DE CAPITAL.	13.3	7.0	8.3	15.1	1.9	0.8	0.8	1.2
TOTAL -	702.6	844.9	1.016.1	1.233.9	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Luis Unikel, et. al, Op. cit. y Enrique Aguirre R. Op. Cit.

(1) Millones de pesos corrientes.

(2) Incluye solamente impuestos al ingreso del trabajo.

(3) Incluye: Loterías, rifas y juegos permitidos; capitales; y herencias, legados y donaciones.

(4) Incluye: Impuestos a la producción (que se compone de impuestos a los recursos naturales, a la agricultura, a la ganadería, y a la industria); impuestos al comercio (que se compone de impuestos sobre ingresos mercantiles, transmisión de la propiedad y consumo de energía eléctrica y combustible); y otros.

MEXICO: EGRESOS DE LA NACION Y PRODUCTO  
INTERNO BRUTO 1940-1970.

	Millones de pesos corrientes		Participación en(%).									
	PIB	Nación	Federación	Entidades	Municipios	NACION		ENTIDADES		MUNICIPIOS		
						PIB	Federación	PIB	Nación	PIB	Nación	PIB
1940	7.300	856.8	631.5	183.3	42.0	11.7	8.7	73.7	2.5	21.3	0.58	5.0
1945	20.500	2.025.5	1.572.8	354.4	98.2	9.9	7.7	77.6	1.7	17.5	0.48	4.9
1950	40.577	4.440.5	3.463.3	831.2	146.0	10.9	8.5	77.4	2.0	18.7	0.36	3.3
1955	87.349	10.845.0	8.831.1	1.686.7	327.2	12.4	10.1	81.4	1.9	15.6	0.37	3.0
1960	154.137	25.810.9	20.150.3	4.460.6	700.0	16.4	13.1	79.6	2.9	17.6	0.45	2.8
1965	242.700	44.829.4 <sup>(1)</sup>	36.715.6 <sup>(1)</sup>	8.178.5	1.282.2	18.5	15.1	81.9	3.4	18.2	0.53	2.9
1970	418.700	70.018.7 <sup>(1)</sup>	52.679.0 <sup>(1)</sup>	15.301.9	2.037.8	16.7	12.5	75.2	3.7	21.9	0.50	2.9

Fuente: SIC, Dirección General de Estadística y NAFINSA. Statistics on the Mexican Economy México 1970.

(1) No incluye lo erogado por paraestatales.

CLASIFICACION ECONOMICA DE GASTOS EFECTIVOS  
DE LOS MUNICIPIOS

C O N C E P T O S	MILLONES DE PESOS				% DE PARTICIPACION			
	1960	1963	1965	1967	1960	1963	1965	1967
T O T A L	660.0	807.8	1,067.3	1,308.2	100.0	100.0	100.0	100.0
I. - GASTOS CORRIENTES	510.9	615.1	786.5	934.3	77.4	76.1	73.7	71.4
A) DE ADMINISTRACION	486.0	581.0	745.0	876.4	73.6	71.9	69.8	67.0
1. - Servicios Personales	265.1	482.0	613.5	723.6	40.2	59.7	57.5	55.3
2. - Adquisición de bienes	0.2	-	0.1	0.3	0.0	-	0.0	0.0
3. - Servicios generales	105.5	75.9	87.7	109.3	16.0	9.4	8.2	8.4
4. - Indeterminados	115.2	23.1	43.7	43.2	17.4	2.8	4.1	3.3
B) TRANSFERENCIAS	24.9	34.1	41.5	57.9	3.8	4.2	3.9	4.4
1. - Subsidios y ayudas	20.1	30.6	36.5	50.0	3.1	3.8	3.4	3.8
2. - Pagos de seguridad	4.8	3.5	5.0	7.9	0.7	0.4	0.5	0.6
II. - GASTOS DE CAPITAL	149.1	192.7	280.8	373.9	22.6	23.9	26.3	28.6
A) INVERSION FISICA	144.4	157.1	226.8	307.5	21.9	19.5	21.2	23.5
1. - Obras públicas y construcciones.	141.3	138.8	184.3	269.9	21.4	17.2	17.2	20.6
2. - Conservación de obras y construcciones.	3.1	18.3	42.5	37.6	0.5	2.3	4.0	2.9
B) INVERSION FINANCIERA	-	18.4	25.6	32.4	-	2.3	2.4	2.5
1. - Adquisición de bienes	-	18.4	25.6	32.4	-	2.3	4.4	2.5
C) INDETERMINADOS	4.7	17.2	28.4	34.0	0.7	2.1	2.7	2.6

FUENTE: BANCO DE MEXICO DEPTO. DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y AGUIRRE  
R. E., Op. cit.

## DEFICIT MONETARIO PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS.

	(millones de pesos)				Tasa media de Crecimiento 1960/ 67%
CONCEPTOS	1960	1963	1965	1967	
Ingresos Corrientes	689.3	837.9	1.007.8	1.218.8	15.1
- Gastos Corrientes	- 510.9	- 615.1	- 786.5	- 934.3	17.1
Superávit en cuenta corriente	+ 174.4	+ 222.6	+ 221.3	+ 284.5	7.2
Ingresos de Capital	13.3	7.0	8.3	15.1	1.8
- Gasto de Capital	- 149.1	- 192.7	- 280.8	- 373.9	14.0
Déficit (-) en cuenta de Capital	- 135.8	- 185.7	- 272.5	- 358.8	14.9
+ Superávit en cuenta Corriente	+ 174.4	+ 222.8	+ 221.3	+ 284.5	7.2
Déficit (-) Monetario presupuestal	+ 38.6	+ 37.1	- 51.2	- 74.3	16.6 (1)
Empréstitos y Anticipos	126.2	102.4	122.2	188.0	7.1
Amortización de la Deuda	- 40.0	- 36.2	- 57.4	- 75.2	9.4
Variación	86.2	66.2	64.8	112.8	3.1

Fuente: Cuadros III-3, III-5 y Enrique Radillo, Op. cit.

(1) Aún cuando pasa de positivo a negativo, es factible de encontrar esta tasa crecimiento negativo.

MEXICO: NUMERO DE MUNICIPIOS Y LOCALIDADES PARA ALGUNOS AÑOS.

---

1940	2.315
1947	2.319
1950	2.341
1954	2.348
1960	2.366
1963	2.382
1965	2.377
1967	2.382
1969	2.385
1971	2.388
1974	2.389

Fuente: S.I.C. Dirección General de Estadística;  
División Municipal de las Entidades, 1971 y 1974.

MEXICO: INGRESOS MUNICIPALES PER CAPITA POR RUBROS PRINCIPALES Y

TAMAÑO DE CIUDAD 1940 - 1960.

(pesos a precios de 1950)

CONCEPTOS	500,000 y -		100,000 a		50,000 a		15,000 a	
	TOTAL	más hbs.	200,000 hbs.	500,000 hbs.	100,000 hbs.	200,000 hbs.	50,000 hbs.	100,000 hbs.
Número de ciudades	23	-	1	4	7	11	-	-
Población (en miles)	16.74	-	2.41	5.41	5.12	3.80	-	-
Ingreso Total	10.40	-	8.24	9.94	10.25	12.62	-	-
Predial	0.58	-	-	0.73	0.72	0.56	-	-
Comercio e Industria	1.73	-	0.36	0.99	2.39	2.75	-	-
Mercados	1.54	-	1.32	1.68	1.26	1.85	-	-
Rastro	1.50	-	1.49	1.43	1.50	1.60	-	-
Agua Potable	1.26	-	2.64	1.40	0.87	0.72	-	-
Servicio Públicos	1.40	-	1.33	0.97	1.23	2.29	-	-
Participaciones	0.86	-	0.05	1.45	0.69	0.94	-	-
Otros	1.53	-	1.05	1.29	1.58	2.11	-	-
			1	4	7	11		
Número de ciudades	32	-	3	7	10	12	-	-
Población (en miles)	31.10	-	9.82	9.44	6.83	5.01	-	-
Ingreso Total	18.76	-	12.41	20.72	20.59	25.00	-	-
Predial	0.81	-	0.13	1.61	1.29	0.00	-	-
Comercio e Industria	1.96	-	0.79	3.51	1.83	1.52	-	-
Derechos	7.28	-	0.90	6.46	7.30	9.55	-	-
Participaciones	2.71	-	0.36	2.92	2.92	6.68	-	-
Aprovechamientos	2.30	-	1.67	2.67	2.29	2.85	-	-
Otros	3.69	-	2.57	3.56	4.96	4.40	-	-
			1	7	10	12		
Número de ciudades	37	2	4	10	21	-	-	-
Población (en miles)	56.67	15.11	10.74	15.00	15.82	-	-	-
Ingreso Total	69.02	39.50	66.93	103.66	65.78	-	-	-
Impuestos	17.66	8.33	22.11	19.95	21.38	-	-	-
Derechos	9.85	11.16	10.41	11.71	6.47	-	-	-
Productos	12.31	9.29	10.74	10.75	17.75	-	-	-
Aprovechamientos	12.48	6.46	13.61	21.74	8.69	-	-	-
Deuda Republica	16.71	4.26	10.06	39.51	11.49	-	-	-



MEXICO: POBLACION URBANA POR REGIONES, 1940 - 1970.

REGIONES	1 9 4 0		1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
I. NOROESTE	125.551	3.2	433.803	6.0	1.020.198	7.9	1.864.551	8.6
II NORTE	576.723	14.6	1.046.007	14.5	1.902.081	14.9	2.964.941	13.6
III GOLFO	399.113	10.1	674.955	9.4	1.127.520	8.9	1.996.425	9.3
IV CENTRO-NORTE	222.403	5.8	279.266	3.8	424.998	3.4	655.794	3.0
V CENTRO-OESTE	536.288	13.6	972.863	13.5	1.931.173	15.2	3.254.365.	15.0
VI CENTRO	258.786	6.7	458.174	6.4	692.468	5.4	1.225.802	5.7
VII VALLE DE MEXICO	1.603.211	40.8	2.953.472	41.0	5.029.388	39.4	8.344.353	39.1
VIII SUR Y SURESTE	205.619	5.2	379.820	5.4	618.859	4.9	1.250.337	5.6
PAIS	3.927.694	100.0%	7.198.360	100.0%	12.746.685	100.0%	21.556.568	100.0%

FUENTE: Luis Unikel, et. al, Op. cit., pp. 71 y 72

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDADES, 1940-1970

Grupos de Localidades según el tamaño de la población.	1940			1950			1960			1970		
	Localidades	Población (Miles de hab.)	% de población total	Localidades	Población (Miles de hab.)	% de población total	Localidades	Población (Miles de hab.)	% de población total	Localidades	Población (Miles de hab.)	% de población total
<b>Total del país</b>	105 508	19 649	100.0	98 325	25 779	100.0	89 005	34 923	100.0	95 208	49 050	100.0
<b>Urbana</b>	55	3 928	20.0	84	7 209	28.0	123	12 747	36.6	178	22 004	44.9
1000 000 y más	1	1 560	7.9	1	2 872	11.1	1	4 910	14.1	3	10 833	22.1
500 000-999 999	-	-	-	-	-	-	1	1 511	4.3	1	513	1.0
100 000-499 999	5	781	4.0	10	1 927	7.5	14	2 548	7.3	31	6 033	12.3
50 000- 99 999	8	589	3.0	12	808	3.2	20	1 533	4.4	24	1 706	3.5
20 000- 49 999	23	694	3.5	39	1 210	4.7	51	1 630	4.7	72	2 105	4.3
15 000- 19 999	18	304	1.6	22	392	1.5	35	615	1.8	47	814	1.7
<b>No urbana</b>	105 453	15 721	80.0	98 241	18 570	72.0	88 882	22 176	63.4	95 728	27 046	55.1
<b>Mixta</b>	195	1 492	7.6	253	2 014	7.8	342	2 757	7.9	468	3 969	8.1
10 000- 14 999	35	431	2.2	57	677	2.6	72	881	2.5	103	1 324	2.7
5 000- 9 999	160	1 061	5.4	196	1 337	5.2	270	1 876	5.4	365	2 645	5.4
<b>Rural</b>	105 258	14 258	72.4	97 988	16 556	64.2	88 540	19 419	55.5	95 260	23 077	47.0
2 000- 4 999	436	481	2.4	571	1 926	7.5	747	2 531	7.2	1 006	3 438	7.0
1 000- 2 499	1 934	3 968	20.2	2 527	3 740	14.5	3 203	4 761	13.6	4 036	6 090	12.4
menos de 1 000	102 868	9 780	49.8	94 890	10 890	42.2	84 590	12 127	34.7	90 218	13 549	27.6

FUENTE: Luis Unikel, et. al Op. cit. pp.31

MEXICO: CIUDADES SEGUN NUMERO DE HABITANTES, FUNCIONES PREDOMINANTES Y UBICACION GEOGRAFICA 1940-70. V-1

Ciudades (c)	Ubicación geográfica (a)	1 9 4 0		1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0	
		Población	Función predominante (b)	Población	Función predominante (b)	Población	Función predominante (b)	Población	Función predominante (b)
Cd. de México	(c)	1 559 782	S	2 972 334	S - E	4 909 961.	S - IE	8 355 084	S - G
Guadalajara	(c)	240 721	I - KE	401 283	I - KCE	811 829	I - OK	1 381 984	I - CKT
Monterrey	(c)	190 128	I - TKE	354 114	I - TK	699 263	I - K	1 095 667	I - K
Puebla	(c)	138 491	I - TE	226 646	T - I	305 469	I - EC	513 237	I - SCTE
Tampico	(p)	110 550	M - TE	135 419	M - TE	176 173	I - TM	276 237	P - SCTKEG
Torreón	(i)	101 354	T - OKE	188 203	C - TKE	263 564	T - CE	332 569	S - CTE
Mérida	(c)	96 852	C - TKE	142 858	C - KT	172 155	C - SE	216 824	S - CTE
Aguascalientes.	(c)	82 234	T - K	93 358	T - IO	126 617	I - TK	183 848	T - C
San Luis Potosí	(c)	77 161	T - KE	131 715	T - IE	172 332	T - IC	253 638	T - MKS
Orizaba	(i)	76 825	I - TE	86 856	I - T	108 894	I - EC	139 505	I - GET
León	(j)	74 155	I - E	122 726	I	216 246	I	385 817	I
Veracruz	(p)	71 720	T - SCE	101 246	T - SKC	147 501	T - SCKE	223 136	S - GTOPE
Chihuahua	(c)	56 805	T - CKE	87 000	T - K	158 389	K - STE	262 957	S - TKCKE
Pachuca	(c)	53 354	M - E	58 658	M - SE	66 883	M - SE	86 703	M - GSEC
Saltillo	(c)	49 430	T - CK	69 842	T - KE	98 839	K - TSI	164 092	L - TKM
Cd. Juárez	(f)	48 881	C - SKE	122 566	M - SCE	262 119	S - KC	414 908	S - GK
Morelia	(c)	44 304	S - CK	64 979	S - CK	106 077	S - CK	168 406	S - GKCE
Toluca	(c)	43 429	S - CE	53 481	S - CT	89 396	S - TCE	149 750	S - GCT
Jalapa	(c)	39 530	S - TKE	51 169	S - TK	68 524	S - TK	129 305	S - GTEKC
Querétaro	(c)	33 628	I - CKE	49 440	I - SKC	69 058	C - KS	116 233	I - KSG
Durango	(c)	33 412	G - TSE	59 869	S - TCK	99 436	S - TK	156 507	S - GTCKM
Irapuato	(i)	32 377	I - CTE	49 445	C - ITK	83 768	I - CE	118 163	C - ITE
Mazatlán	(p)	32 117	T - CE	41 754	T - C	76 874	T - CKS	126 325	S - TCG
Oaxaca	(c)	29 306	S - I	46 632	S	75 196	S	111 013	S - GCTE
Nuevo Laredo	(f)	28 872	T - SCKE	57 668	T - SKCE	92 627	S - TCE	152 325	S - CTK
Villahermosa	(c)	25 114	T - SCE	35 418	S - TCE	55 360	C - CKTE	103 694	S - CGPKE
Celaya	(i)	22 766	C - IKE	34 424	C - E	58 851	C - KE	80 638	C - SKE
Culiacán	(c)	22 025	S - E	48 936	C - SKTE	85 024	C - STK	172 004	S - CGT
Cd. Victoria	(c)	19 513	S - KTCE	31 815	S - KCTE	50 797	S - CTKE	85 948	S - CK
Mexicali	(f)	18 775	S	65 749	S - CE	179 539	S - CTE	276 167	C - SGE
Tepic	(c)	17 547	S - CK	24 595	S - K	54 069	K - CT	89 765	S - CGTE
Hermosillo	(c)	18 601	S - KC	43 519	S - KCE	96 091	S - KCTE	180 237	S - GKGET
Tijuana	(f)	16 466	S - CE	59 952	S - CKE	152 473	S - KCE	341 067	S - CK
Matamoros	(f)	15 699	O - S	45 846	C - ST	92 327	G - ST	140 660	S - CKT
Cuernavaca	(c)	14 336	S - KC	43 309	S - KE	77 484	S - KE	167 753	S - KG

(Continúa)

Cd. Obregón	(i)	12 497	K - CT	30 991	K - CE	67 956	C - KST	117 183	C - SKGT
Reynosa	(f)	9 412	S - CKT	34 087	C - CKT	74 140	C - SMTK	140 480	P - KC

FUENTE: Luis Unikel, Op. cit. pp. 158 y 159.

- a) (c), ciudades capitales; (f), fronterizas; (i), del interior; (p), portuarias.
- b) S, servicios; I, industria de transformación; C, comercio; T, comunicaciones y transportes; E, electricidad y gas; M, industria extractiva; P, petróleo; G, gobierno. Para su mejor entendimiento, se ilustra el caso del área urbana de Monterrey en 1940, cuya clasificación se le ha designado como I-T-K-E. Esto significa que: a) la actividad económica predominante es la industria de transformación (I), b) que le siguen en importancia decreciente, comunicaciones y transportes (T); construcción (K) y, finalmente, electricidad y gas (E).
- c) Los datos corresponden a las áreas urbanas de estas ciudades — la ciudad central mas de periferia de contigüidad física
- d) La población de 1970, es la estimada a junio de 1970 de las áreas urbanas de 1960. Además, el censo de 1970 captó dos actividades: petróleo y gobierno.

## MEXICO: FUNCIONES PREDOMINANTES Y TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION.

Ciudades	Ubicación geográfica - cá.	Función predominante.	Función predominante.	Función predominante.	Función predominante.	1940/50	1950/60	1960/70
Cd. de México	(c)	S	S - E	S - IE	S - G	6.7	5.1	5.5
Guadalajara	(c)	I - KE	I - KCE	I - CK	I - CKT	5.2	7.3	5.5
Monterrey	(c)	I - TKE	I - TK	I - K	I - K	6.4	7.0	4.6
Puebla	(c)	I - TE	T - I	I - EC	I - SCTE	5.0	3.0	5.3
Tampico	(p)	M - TE	M - TE	I - TM	P - SCTKEG	2.0	2.7	4.6
Torreón	(f)	T - CKE	C - TKE	T - CE	S - CTE	6.4	3.4	2.3
Mérida	(c)	C - TKE	C - KT	C - SE	S - CTE	4.0	1.9	2.3
Aguascalientes	(c)	T - K	T - IC	I - TK	T - G	1.3	3.1	3.8
San Luis Potosí	(c)	T - KE	T - IE	T - IC	T - MKS	5.5	2.7	3.9
Orizaba	(f)	I - TE	I - T	I - EC	I - GET	1.2	2.3	2.5
León	(j)	I - E	I	I	I	5.2	5.6	6.0
Veracruz	(p)	T - SCE	T - SKC	T - SCKE	S - GTOPE	3.5	3.8	4.2
Chihuahua	(c)	T - CKE	T - K	K - STE	S - TKCME	4.4	6.2	5.2
Pachuca	(c)	M - E	M - SE	M - SE	M - GSEC	1.0	1.3	2.6
Saltillo	(c)	T - CK	T - KE	K - TSI	I - TKM	3.5	3.5	5.2
Cd. Juárez	(f)	C - SKE	K - SCE	S - KC	S - CK	9.6	7.9	4.7
Morelia	(c)	S - CK	S - CK	S - KC	S - GKCE	3.9	5.0	4.7
Toluca	(c)	S - CE	S - CT	S - TCE	S - GCT	2.1	5.3	5.2
Jalapa	(c)	S - TKE	S - TK	S - TK	S - GTEXC	2.9	3.0	6.6
Querétaro	(c)	I - CKE	I - SKC	C - KS	I - KSG	3.9	3.4	5.3
Durango	(c)	G - TSE	S - TCK	S - TK	S - GTCKM	6.0	5.2	4.6
Irapuato	(f)	I - CTE	C - ITK	I - CE	C - ITE	4.3	5.4	3.5
Mazatlán	(p)	I - CE	T - C	T - CKS	S - TCG	2.7	6.3	5.1
Oaxaca	(c)	S - I	S	S	S - GCTE	4.8	4.9	4.0
Nuevo Laredo	(f)	T - SKCE	T - SKCE	S - TCE	S - CTK	7.2	4.9	5.1
Villahermosa	(c)	T - SCE	S - TCE	C - CKTE	S - CGPKE	3.5	4.6	6.5
Celaya	(f)	C - IKE	C - E	C - KE	C - SKE	4.2	5.5	3.2
Culiacán	(c)	S - E	C - SKTE	C - STK	S - CGT	8.3	5.7	7.3
Cd. Victoria	(c)	S - KTCE	S - KCTE	S - CTKE	S - GK	5.0	4.8	5.4
Mexicali	(f)	S	S - CE	S - CTE	C - SGE	13.4	10.6	4.4
Hermosillo	(c)	S - KC <sub>1</sub>	S - KCE	S - KCTE	S - CKGET	8.9	8.2	6.5
Tepec	(c)	S - CK	S - K	K - CT	S - CGTE	3.4	8.2	5.2

V - 2 (continuación)

Tijuana	(f)	S - CE	S - CKE	S - KGE	S - GK	13.8	9.8	8.4
Matamoros	(f)	C - S	C - ST	C - ST	S - CKT	11.3	7.3	4.3
Cuernavaca	(c)	S - KC	S - KE	S - KE	S - KG	11.7	6.0	8.0
Cd. Obregón	(i)	K - CT	K - CE	C - KST	C - SKGT	9.5	8.2	5.6
Reynosa	(f)	S - CKT	C - CKT	C - SMTK	P - KC	13.7	8.1	6.6

VIII.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar A., Jorge. "Municipio Libre". Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM 1946.
2. Aguirre R., Enrique: "Las Finanzas Municipales". Tesis UNAM, 1972.
3. Anguiano E., Roberto: "Las Finanzas del Sector -- Público en México". UNAM, 1968.
4. Barkin, D. y Timothy King. "Regional Economic - Development. The River Basin Approach in Mexico". London, Cam -- bridge University Press, 1970.
5. Barr, J.L. y O. Davis. "An Elementary Political and Economic Theory of The Expenditures of Local Governments". - - Southern Economic Journal, vol. 32 oct. 1962.
6. Borts, C.H. y J. L. Stein: "Economic Growth in a Free Market". New York, Columbia University Press, 1964.
7. Carrillo A., Ricardo: "La Estrategia de Desarrollo Regional en México; Evolución y Prespectivas", en Miguel S. Wionc zek (Ed). Disyuntivas Sociales, México, Sep - Setentas, 1971.
8. Due, N. F.: "Análisis Económico de los Impuestos . En el cuadro general de las Finanzas Públicas". México, Librería El -- Ateneo, 1959.

9. Flores S., Jorge. "El Desarrollo Económico de México y las Finanzas Locales". Tesis Profesional, ENE, IPN, 1969.

10. Flores Z., E.: "Elementos de Finanzas Públicas - en México". México Ed. Porrúa, 1968.

11. Fisher, Glenn W. " Interstate Variation in State and Local Government Expenditures". National Tax Journal 1964.

12. Hansen, Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano". México, siglo XXI editores, 1973.

13. Henderson, James H., : "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis". Review of Economic and Statistics, May 1968.

14. Hicks, Ursula. "La Financiación del Desarrollo". - México, Ed Labor, S.A., 1967.

15. ——— . "Development From Below: Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth" - Oxford University Press, 1961.

16. Hirsch, W.Z. "The Supply Urban Public Services", en Perloff, H.S. y L. Wingo A: Issues in Urban Economics. The John - Hopkins Press, 1968.

17. ——— . 'The Economics of State and Local Government'. New York, McGraw Hill Book, Co., 1970.
18. Keynes, J.M. "The General Theory of Interest, Money and Prices", New York, Harcourt, Brace and World, Inc., 1936.
19. Lamartine Yates, Paul. "El Desarrollo Regional de México". México, Banco de México, 1961.
20. López Malo, Ernesto. "Ensayo sobre Localización - de la Industria en México". México, UNAM, 1960.
21. Margolis, Julius. "The Demand for Urban Public -- Services", en Perloff H.S. y Wingo, L.: Issues in Urban Economics. -- The John Hopkins Press, 1968.
22. Myrdal, Gunnar. "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas". México, F.C.E., 1962.
23. Navarrete de, Ifigemia M. "Política Fiscal de México." México Manuales Universitarios, UNAM, 1964.
24. O'Connor, James: 'The Fiscal Crisis of the State'. New York, St. Martin's Press. 1973.
25. Ramos E., Luis M. y Charles, R.: 'El Desarrollo - Regional Mexicano. El papel de la Inversión Pública Federal'. Revista - de Comercio Exterior feb. 1976.

26. Richardson, Harry W: "Regional Economic Theory. Urban Structure and Regional Change". New York, Praeger Publisher, 1969.
27. Reynolds, Clark W. "The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth". New Haven, Yale University - - Press, 1970.
28. Schmandt, Henry J. y G. Ross Shapiro. "Measuring Municipal Output", National Tax Journal, vol. 13 Dec. 1960.
29. Servin, A.: "Las Finanzas Locales Durante los Ultimos 50 Años", México, S.H. y C.P. 1956.
30. Shapiro, Harvey. "Economies of Scale and Local Government Finances". Land Economics, vol. 34, mayo 1963.
31. Solís M., Leopoldo. "Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución". México F.C.E. 5a. reimpresión 1975.
32. Texteira, José. "El Presupuesto de Capitales a Largo Plazo en la Administración Municipal". Washington, BID, 1961.
33. Trejo Reyes, Saul. "Industrialización y Empleo en México", México, F.C.E. 1a. Edición, 1973.
34. Unikel, Luis, et. al. "El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras". México, El Colegio de Mé -

xico, 1976.

35. Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico de México". México Ed. Diana, 5a. impresión, 1973.

36. Weicher, John C. and R. J. Emerine III: "Econometric Analysis of State and Local Aggregate Expenditures Functions". National Tax Journal, 1969.

37. Weisbrod, B.A. "Collective Consumption Services - of Individual Consumption Goods", Quarterly Journal of Economics, -- vol. 68 agosto 1964.

38. Williamson, J.G.: "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of The Patterns". Economic Development and Cultural Change. vol. 13, 1965.

39. Woo Sikkee: Central City Expenditures and Metropolitan Areas". National Tax Journal, Dec. 1965.

---

**IMPRESORA DE PAVIA**

---

Av. Universidad 2079-1  
Tels. 548-47-70 y 548-47-71  
Centro Comercial Copilco

---