

EL COLEGIO DE MEXICO,

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

C. E. D. D. U.

LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y LAS FINANZAS PUBLICAS  
EN MEXICO ( 1970-1985 ): ANALISIS DE CASO  
LA DESCENTRALIZACION Y LAS FINANZAS PUBLICAS DEL MUNICIPIO  
Y DEL ESTADO DE PUEBLA (1970-1985).

TESIS PARA OBTENER

EL GRADO DE MAESTRO EN DESARROLLO URBANO

P R E S E N T A

VALERIANO BONILLA CONTRERAS

EL COLEGIO DE MEXICO, A.C., MEXICO, D.F. 28 DE OCTUBRE DE 1988.

A mi hermano Luis Alberto  
A Alba Luz  
A mi madre  
A mis hijos :  
Marcos Samir,  
y Luis Alberto  
A Lupita Bolaños  
por sus pedazos de Cielo  
A mis sobrinos.

Por que en esta ocasión  
La noche cedió  
ante el crisol de la espera  
y la esperanza;  
como el dique que cede  
al final de los siglos  
ante el ímpetu del mar  
y de los ríos...  
que llega de nuevo  
a refrescar nuestras  
memorias y sueños infantiles  
con la misma fuerza  
que lo hace el mito del retorno.

A ustedes dedico este humilde trabajo.

## Página de Agradecimiento

El problema de la descentralización política del Estado desde hace aproximadamente un año comenzó a inquietarme, sobre todo, por las grandes potencialidades que puede generar una política de tal naturaleza, en lo político como en lo social. En lo particular pienso que la descentralización tiene que ir indisolublemente ligada a la democratización de la sociedad; sin tal proceso social, la descentralización se quedaría como una fórmula carente de sentido. Espero, que con esta investigación sobre la descentralización y las finanzas públicas en México, contribuya con un grano de arena a la Sociedad Mexicana, que tan solidaria ha sido con los pueblos Centroamericanos, en estas horas difíciles de la Liberación Nacional: sea abogando por el derecho de autodeterminación que tienen los pueblos para solucionar sus conflictos internos, sea otorgando refugio a los miles de Centroamericanos que día a día llegan a este país huyendo de la represión militar.

El Colegio de México, me facilitó la ayuda académica necesaria para adentrarme al estudio de algunos mecanismos descentralizadores de la vida de México. Agradezco también al Colegio y en especial al Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) por la Beca de Estudios que me otorgó durante dos años para realizar los estudios de Maestría en Desarrollo Urbano, y en particular, a los Doctores Héctor Salazar y Carlos Brambila Paz que en su calidad de Coordinadores del Programa de Maestría en Desarrollo Urbano me apoyaron en las labores académicas; a los profesores José Luis Lezama y Manuel Ángel Castillo por sus asesorías durante toda la carrera, a éste último por ser lector de mi tesis.

Por otra parte, esta tesis quizás no hubiese sido posible sin las Asesorías brindadas por mis directores de Tesis, el Dr. Mario M. Carrillo Huerta y los Maestros Ricardo Macip Bazán, Coordinador Académico del Colegio de Puebla, y Edith Pacheco Gómez-Muñoz.

Agradezco de antemano, al Dr. Gustavo Garza Villarreal y al Dr. Carlos Brambila, por las críticas y aportes a este trabajo de Tesis que realizaron en calidad de Lectores.

Así mismo, agradezco la solidaridad brindada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Ayuda a los Refugiados en la realización de mis estudios, en especial, a Georgina Maza Padilla.

A los compañeros de la Unidad de Cómputo del Colegio de México por los respaldos técnicos prestados, así como a René Flores por su solidaridad de compatriota, y en especial, quiero agradecerle a mi hermana Daisy Mary Bonilla su apoyo académico y material.

Por último, agradezco al Lic. Andrés Corderas y la Lic. Catalina Sánchez, Jefes del Departamento de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, por su valiosa colaboración al permitirme trabajar los archivos financieros municipales y estatales, sin dicha cooperación, hubiese sido imposible la tarea de regionalizar las finanzas públicas municipales del Estado de Puebla. Así como al Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, por haberme permitido consultar sus Archivos Municipales.

Valeriano Ponilla Contreras

Colégio de México, México, D.F. 28 de Octubre de 1988.

INDICE GENERAL.

pág (s)

Dedicatoria.....	
Página de Agradecimiento.....	
Introducción.....	1
I.- Aspectos Metodológicos.....	16
1.- Planteamiento del Problema.....	22
2.- La Descentralización, como Objeto de Estudio..	24
3.- Metodología para Investigar la Descentraliza- ción.....	24
II.- La Institución Municipal.....	27
1.- El Municipio Como Forma de Gobierno.....	27
2.- Algunas Formas Municipales de Gobierno.....	33
3.- El Gobierno Municipal en España.....	39
4.- El Municipio Mexicano: Transplante o Herencia.	46
5.- Las Diversas Reformas al Art.115 Constitucional y su Carácter Descentralizador.....	51
6.- Las Reformas al Art. 115 Constitucional desde su formulación en la Constituyente de Queré- taro.....	59
7.- La Reforma Municipal en Puebla.....	62

III.- Debate Teórico sobre la Descentralización...	67
1.- Centralización y Descentralización de las Fuerzas Políticas Constitutivas del Poder....	67
2.- La Centralización y Descentralización en las Formas de Gobierno.....	79
3.- La Descentralización y su Contexto Espacial..	85
4.- La Descentralización Vs. la Eficiencia Econó- mica.....	96
5.- La Descentralización Política del Estado y - la Democracia.....	99
6.- La Descentralización, los Poderes Locales y - las Finanzas Municipales.....	105
7.- Conclusiones.....	111
IV.- La Descentralización y el Desarrollo Regional	113
1.- Debate Teórico en torno a lo Regional.....	117
2.- Algunas Características Regionales del Estado de Puebla.....	147
3.- La Distribución Espacial de la Población....	151
a) Cambios Poblacionales.....	152
b) Cambios Ocupacionales.....	156
4.- La Distribución de la Inversión Pública Fe- deral y su relación con las Desigualdades Re- gionales.....	162
a) La Participación de la Inversión Pública Federal en el PIR (1970-1985).....	163
b) La Inversión Pública Federal, Según En- tidades Federativas (1980-1985).....	165

c) La Inversión Pública Federal Destinada a Puebla, por Sectores Económicos y su Participación Nacional.....	167
d) Distribución Regional de la Inversión Pública en el Estado de Puebla 1975 y 1980	171
e) La Inversión Pública Per Cápita Regional y por Sectores Económicos, Puebla 1985....	172
5.- El Convenio Único de Desarrollo como Estrategia de Desarrollo Regional.....	175
a) Recursos Federales Destinados al CUD como Porcentaje de su Presupuesto y Gastos de Inversión (1977-1984).....	184
b) Los Recursos Estatales Destinados al CUD como Porcentajes de sus Presupuestos y Gastos en Obras y Fomento (1977-1984).....	185
c) El CUD por Entidades Federativas, 1977-1985	186
d) El CUD Per Cápita por Entidades Federativas, 1980-1985.....	187
V.- La Descentralización y las Finanzas Municipales .....	190
1.- Algunos Problemas de las Finanzas Municipales.	193
2.- Algunos Antecedentes Históricos de las Finanzas Públicas de México.....	205
3.- El Artículo 115 Constitucional y su Impacto en el Desarrollo Municipal.....	209
4.- Estructura de las Finanzas Municipales.....	211
5.- Evolución y Distribución de las Finanzas Públicas, Federal, Estatales y Municipales (1970-1985).....	216

6.- Participación de Puebla en los Ingresos y Egresos Brutos Estatales, 1970-1985.....	219
7.- Análisis de la estructura de Ingresos Municipales, 1970-1985.....	221
8.- La Estructura de Egresos de los Municipios, 1970-1985.....	224
9.- Ingresos Brutos de los Municipios por Entidad Federativa, 1970-1985.....	225
10.- Resultados de las Operaciones Fiscales de los Municipios, 1970-1985.....	226
11.- Los Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios del Municipio de Puebla, 1970-1985.....	228
12.- Participación del Municipio de Puebla dentro de los Ingresos y Egresos Brutos Municipales de México, 1970-1985.....	230
13.- La Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla, 1980-1985.....	232
VI.- Conclusiones.....	250
VII.- Apéndice.....	279
a) Apéndice A: Descripción de las Fórmulas utilizadas.....	279
b) Apéndice B: Regionalización del Estado de Puebla.....	283
c) Apéndice C: Glosario de Términos sobre Finanzas Públicas.....	294
VIII.- Anexo.....	307
IX.- Bibliografía.....	377

1.- Distribución Regional de los 217 Municipios... del Estado de Puebla.....	308
2.- Tasas de Crecimiento Intercensal Natural y So - cial, Puebla, 1930-1980.....	309
3.- Evolución de la Población Urbana y Rural del - Estado de Puebla, 1900-1980.....	310
4.- Evolución de la Población del Estado de Puebla por Regiones, .....	311
5.- Tasas de Crecimiento Medio Anual de la Pobla...- ción del Estado de Puebla Por Regiones,.....- 1950-1980.....	312
6.- Distribución y Crecimiento de la Población - de las principales Ciudades del Estado de Puebla	313
7.- Tasa Global de Actividad por Regiones, Estado de Puebla, 1970-1980.....	314
8.- Distribución Porcentual de la PEA por Regiones, Estado de Puebla.....	315
9.- La Distribución de la PEA por Ramas de Activi - dad Económica y por Regiones, 1960.....	316
10.- La Distribución de la PEA por Ramas de Activi - dad y por Regiones, 1970.....	317
11.- La Distribución de la PEA por Ramas de Activi - dad y por Regiones, 1980.....	318
12.- Cuantificación Migratoria del Estado de Puebla, 1960-1970.....	319
13.- Cuantificación Migratoria del Estado de Puebla, 1970-1980.....	320

14.- Población, Superficie y Densidad de Población por Regiones, Estado de Puebla, 1980.....	321
15A- Movimientos Migratorios del Estado de Puebla, 1970-1980.....	322
15B- Estructura Porcentual de los Movimientos Migrato rios del Estado de Puebla, 1970-1980.....	323
16.- Participación de la Inversión Pública Federal dentro del PIB, 1970-1985.....	324
17.- Distribución Regional del PIB en el Estado de - Puebla, 1975.....	324
18.- Distribución Regional del PIB en el Estado de - Puebla, 1980.....	325
19.- Inversión Pública Federal (IPF) realizada ,se- gún Entidad Federativa, 1980-1985.....	326
20.- Inversión Pública Federal realizada en el Es - tado de Puebla, 1970-1975 y su Participación Nacional.....	327
21.- Inversión Pública Federal realizada en Puebla. por Sectores Económicos, 1970-1975.....	328
22.- Inversión Pública Federal realizada en el Sec- tor Industrial, según Entidad Federativa, 1980- 1985.....	329
23.- Inversión Pública Federal realizada en el Sec- tor Agropecuario y Pesquero, según Entidad Fe - derativa, 1980-1985.....	330
24.- Inversión Pública Federal realizada en el Sec- tor Comunicaciones y Transportes, según Entidad Federativa, 1980-1985.....	331

25.- Inversión Pública Federal realizada en el Sector Bienestar Social, según Entidad Federativa, 1980-1985.....	332
26.- Inversión Pública Federal realizada en el Sector Turismo, según Entidad Federativa, 1980-1985	333
27.- Inversión Pública Federal realizada en el Sector Administración y Defensa, según Entidad Federativa, 1980-1985.....	334
28.- Distribución de la Inversión pública por Región, Estado de Puebla, 1975 y 1980.....	335
29.- Inversión Pública Federal Per Cápita y Por Región, Estado de Puebla, 1985.....	336
30.- Recursos Federales Comprometidos en el CUD como porcentaje de su Presupuesto y Gastos de Inversión.....	337
31.- Recursos Estatales Comprometidos en el CUD como porcentaje de su Presupuesto y Gastos en Obras y Fomento, 1977-1984.....	338
32.- CUD por Entidades Federativas, recursos autorizados, 1977-1985.....	339
33.- CUD Per Cápita por Entidades Federativas, 1980-1985.....	340
34.- Participación de la Deuda Externa de México dentro del PIR, 1970-1985.....	341
35.- Ingresos Netos de la Federación, Entidades y Municipios, 1970-1985.....	342
36.- Egresos Netos de la Nación, por Entidades, 1970-1985.....	343
37.- Participación del Estado de Puebla en los Ingresos y Egresos Brutos Estatales, 1970-1985.....	344

38.- Los Ingresos Municipales de México, 1970-1985...	345
39.- Ingresos Municipales por Concepto de Productos, - 1970-1985.....	346
40.- Ingresos Municipales por Concepto de Derechos, - 1970-1985.....	347
41.- Ingresos Municipales por Concepto de Participacio nes, 1970-1985.....	348
42.- Ingresos Municipales por Concepto de Cuentas de - Terceros, 1970-1985.....	349
43.- Ingresos Municipales por Concepto de Deuda Públi ca, 1970-1985.....	350
44.- Ingresos Municipales por Concepto de Impuestos,.. 1970-1985.....	351
45.- Egresos Municipales de México, 1970-1985.....	352
46.- Ingresos Brutos de los Municipios por Entidad Fe- derativa, 1970-1985.....	353
47.- Resultados de las Operaciones Fiscales de Los Mu- nicipios, 1970-1985.....	354
48.- Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios del Muni- cipio de Puebla, 1970-1985.....	355
49.- Participación del Municipio de Puebla dentro de- los Ingresos y egresos Brutos Municipales de Mé- xico, 1970-1985.....	356
50.- Distribución Regional de los Ingresos Municipa - les del Estado de Puebla, 1980.....	357
51.- Distribución Regional de la Estructura de Ingre- sos Municipales, Estado de Puebla, 1980.....	358
52.- Distribución Regional de los Ingresos Municipa - les del Estado de Puebla, 1981.....	359

53.- La Distribución Regional de la Estructura de Ingresos Municipales, Estado de Puebla, 1981.....	360
54.- Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla, 1982.....	361
55.- Distribución Regional de la Estructura de Ingresos Municipales, Estado de Puebla, 1982.....	362
56.- Distribución Regional de la Estructura de Ingresos Municipales, Estado de Puebla, 1983.....	363
57.- Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla, 1983.....	364
58.- Distribución Regional de la Estructura de Ingresos Municipales, Estado de Puebla, 1984.....	365
59.- Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla, 1984.....	366
60.- Distribución Regional de los ingresos Municipales del Estado de Puebla, 1985.....	367
61.- Distribución Regional de la Estructura de Ingresos Municipales, Estado de Puebla, 1985.....	368
62.- Distribución Territorial y Municipal de México.	369

Indice de Mapas.

M.1.- Estado de Puebla División Regional.....	370
M.2.- Estado de Puebla: Región I (Huauchinango).....	371
M.3.- Estado de Puebla: Región II (Teziutlán).....	372
M.4.- Estado de Puebla: Región III (Tepeaca).....	373
M.5.- Estado de Puebla: Región IV.....	
( San Pedro Cholula).....	374
M.6.- Estado de Puebla : Región V ( Puebla ).....	375
M.7.- Estado de Puebla : Región VI.....	
( Izúcar de Matamoros ).....	376
M.8.- Estado de Puebla : Región VII (Tehuacán ).....	377

## Introducción

La descentralización política del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales es una política que ha estado en el debate teórico desde hace unos 20 años atrás en países europeos como Francia, Italia, Inglaterra, España y actualmente en la URSS. En el centro del debate está la hipótesis de que la centralización económica, social y política cumplió la función social en las primeras etapas del desarrollo económico y social de un país, pero en un segundo momento, dicha centralización de la vida nacional obstaculiza seriamente el desarrollo económico de los países e introduce desigualdades regionales que frenan las posibilidades del crecimiento, por esa razón, la descentralización política del Estado y de la vida tiene que hacerse presente como motor del desarrollo social.

La descentralización surge dentro de este contexto como un elemento consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado identificado con la ampliación del campo de los derechos y libertades, así como de una progresiva incorporación de los sectores marginados a las instituciones representativas con el objeto de que éstos tengan un mayor control y participación en la actuación de las administraciones públicas (1).

Esta relación entre descentralización-democratización del estado no es una relación directa, ni necesaria. A veces ha ocurrido que gobiernos fascistas o populistas han impulsado programas de descentralización sin que ello haya afectado la centralización política del poder del Estado; lejos de esto, los programas han acentuado la centralización reproduciendo élites políticas centralistas en los gobiernos locales. Por esta razón, no se puede argumentar sin reserva alguna que, la relación descentralización-democratización del Estado sea directa, debido fundamentalmente a que las formas de gobierno en abstracto como contenidos ideales se alejan con el ejercicio político del poder de la realidad ideal a la que apuntan o representan.

La relación descentralización-democratización del Estado se desvanece cuando constatamos que el proceso de construcción del Estado democrático en Europa como en América Latina se desarrolla principalmente a través de la extensión del sufragio universal; del papel de los partidos políticos en el marco del Estado-Nación y no en ámbitos locales o regionales (2). Este olvido de lo local y regional se ha debido a la estrategia política misma de los partidos políticos que han privilegiado como escenario de su lucha política a las ciudades centrales donde se asientan los poderes políticos del Estado y las grandes concentraciones humanas. El error estriba en que la cuestión del poder se ha visto desde su cristalización en el poder del Estado y no desde sus múltiples constituciones en lo local.

Dentro de los filósofos el que le ha otorgado importancia a los poderes locales como elemento constitutivo de la democracia moderna es Tocqueville, quién articula a la descentralización la autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos, etc, y forman según esta corriente un todo interdependiente, en donde la forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior (3).

En el marco de los procesos sociales que atraviesan las sociedades actuales, la política de la descentralización viene muy relacionada con dos fenómenos sociales: por un lado, con el fenómeno social de la democratización del Estado, y por el otro, con el de la minimización de la participación del Estado en la vida económica de las naciones; bajo esta última posición, la descentralización se expresa como una necesidad del Estado Benefactor ante la incapacidad de éste de seguir costeadando los servicios públicos y los gastos de reproducción de la fuerza de trabajo ante la crisis fiscal del Estado. En cambio, la primera posición pone el acento en la apertura de una serie de mecanismos de participación política a los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo, a aquellos que históricamente han estado excluidos de los procesos de toma de decisiones políticas en los asuntos de gobierno. Dependiendo de la dirección y orientación que se le dé a la política de la descentralización, ésta se

convertirá efectivamente en una política regional que coadyuve a la solución de las desigualdades sociales, o se convertirá en una política regional que ahonde aún más la dinámica social de la desigualdad.

La dirección y orientación de la descentralización no depende ni de movimientos voluntaristas ni de decisiones técnicas, sino de una verdadera presión social de los diferentes órganos de poder locales y centrales en busca de una mayor participación política en la toma de decisiones en los asuntos de gobierno. Como resultado de la resolución de este conflicto, se van a ir configurando nuevas formas de gobierno o cristalizándose y consolidándose aún más las existentes.

Por otro lado, no hay que olvidar que la descentralización viene a revitalizar las funciones que cumplen los gobiernos locales en lo económico, político, administrativo, funcional, organizativo, demográfico y en la ordenación del territorio; funciones básicas para la existencia y prolongación de cualquier sistema político.

La descentralización entendida como proceso social de múltiples dimensiones permite dar una respuesta eficaz a una situación de aguda centralización como resultado de todo un proceso histórico. En este sentido, hay que comprender la política de la descentralización como una política totalizadora de la realidad social que pretende acabar, no

sólo con la centralización económica, política , con la concentración demográfica y administrativa ( burocratismo, no agilidad en la toma de decisiones, incremento de los gastos públicos, etc), sino también revitalizar a los gobiernos locales como expresión de los diferentes grupos o clases sociales que presionan por participar de la vida nacional.

La descentralización como proceso político-administrativo: exige la transformación de la administración pública, el impulso de la autonomía de los gobiernos locales, los procesos de cambio que posibiliten la reestructuración del corpus jurídico y del ordenamiento territorial, las acciones necesarias para introducir cambios en la estructura político-administrativa.

La descentralización como proceso económico reclama la transformación de la organización espacial de las actividades económicas, cambios en los patrones de asignación de las inversiones, de las finanzas y del gasto público, así como en los patrones de localización industrial; pero sobre todo, se le asocia con una redistribución del ingreso hacia los sectores y regiones de menores ingresos; todo ello tendiente a impulsar un desarrollo económico equilibrado, tanto a nivel nacional como regional.

En México un valioso instrumento descentralizador de la vida económica del país lo está siendo el Convenio Unico de Desarrollo, que ha conjuntado dispositivos jurídicos, administrativos, de orden programático y financiero para ser

eficaz en la acción descentralizadora.

El CUD es el instrumento de concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno para impulsar el desarrollo nacional y regional de México. El CUD establece una serie de mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros hacia los estados y municipios.

Entre los programas de Desarrollo Socio-Económicos que integran el CUD tenemos: a) Los Programas Estatales de Inversión (PEI), b) El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), c) El Programa de Atención a Zonas Marginadas, d) Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), e) Los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES) y f) Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Todos estos programas están apoyando el esfuerzo descentralizador del Gobierno Mexicano.

La descentralización económica descansa en un conjunto de acciones que tienden a modificar el patrón, concentrador de la organización territorial de las actividades económicas. En esta dirección, las acciones descentralizadoras de la vida económica deben orientarse según el Plan Nacional de Desarrollo a: a) Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización, b) Frenar las migraciones hacia las metrópolis, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión, c) Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional independientes del D.F. en términos relativos, d) Restringir en forma más estricta la

localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física (4).

La descentralización como proceso demográfico demanda cambios en los patrones de distribución de la población, al mismo tiempo, que modifica la organización espacial de los asentamientos humanos.

La descentralización como proceso democrático, requiere de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana y de los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas económicas y sociales que definen la dirección del desarrollo del país.

Esta multidimensionalidad de procesos sociales que implica la política de la descentralización es la que permite plantear la hipótesis que la tendencia de los Estados Modernos es la de descentralizar la vida nacional.

Por otra parte, las políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales no se producen en una época de gloria del Estado Benefactor. Más bien son contemporáneas y están hermanadas con la crisis: crisis de los propios aparatos estatales, del modelo de acumulación, de los flujos de redistribución del Estado, de las formas de organización del territorio y de los mecanismos de dominación, representación política y negociación de los intereses divergentes. Por lo tanto, son políticas tributarias de varias crisis, de muchos cuestionamientos, conflictos,

límites y transformaciones cada vez más diversificadas y articuladas (3). Es en este contexto donde se inscriben las políticas de descentralización que los Estados Modernos están implementando tanto en Europa como en América Latina.

En México, la política de la descentralización de la vida nacional surge como una respuesta del Estado ante la situación económica, política y social por la que atraviesa el país en estos momentos; en donde la crisis económica se ha profundizado debido a la inflación, el desempleo estructural y los bajos niveles de productividad de la planta industrial. Si a este escenario sumamos la pérdida de legitimidad del Estado Mexicano y el abandono histórico de los municipios, entonces la respuesta de la descentralización no sólo deberá expresarse como una tesis política de cara a la obtención de votos o como elemento ideológico, sino como un programa de gobierno para impulsar el desarrollo regional.

Ante una crisis económica nacional de tal envergadura y la inminencia de una crisis política del sistema, se hace indispensable por parte del Estado diseñar e instrumentar un conjunto de políticas de desarrollo regional que ante todo rompan con la concentración del ingreso, la inversión, la industria, las finanzas y el poder político. Es en este marco, en donde la política de la descentralización de las actividades productivas, de los asentamientos humanos y de la administración pública tiene su explicación estructural.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) sitúa a la descentralización como una política de desarrollo regional tendiente a reorientar el desarrollo económico del país. La descentralización es un imperativo si se quiere consolidar en lo político, económico y cultural la sociedad mexicana.

En lo político, el objetivo principal de la descentralización, es la revisión y redistribución de las competencias entre las instancias de gobierno. Introducir una serie de reformas políticas para abrir los canales de participación de los partidos políticos en la vida nacional. En este sentido, la reforma política (1977) incorpora el mecanismo de representación proporcional con el cual efectivamente genera espacios para que la oposición política participe en la toma de decisiones en los asuntos de gobierno, y en particular, el proceso de democratización de la sociedad se va haciendo realidad. También se le asocia a la descentralización política con una redistribución del poder de la Federación hacia los Estados y los Municipios y la comunidad. Esto se va a ver reflejado en el fortalecimiento de la autonomía local, la ampliación de las instancias de representación política en las estructuras locales de gobierno y el impulso a proyectos políticos pluripartidistas, elementos que servirán de mecanismos de corrección de las fallas en la administración pública y en la prestación de servicios.

En lo administrativo, la descentralización se inicia con la definición de las competencias entre los niveles de gobierno por un lado, y por otro, con la descentralización de una serie de servicios públicos. Se busca transformar la Administración Pública Federal; para ello el gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado establece una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; como resultado de ésta se crea: a) la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; b) se introducen modificaciones a la estructura y las funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial; c) se hicieron modificaciones en las competencias de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto (la primera sería la encargada de establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, la segunda se le define como órgano rector de la planeación nacional y debe de supervisar los planes locales y regionales, y reorientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del Ejecutivo federal, también quedó encargada de reglamentar el gasto público) (6).

Las reformas a la ley de la Administración Pública Federal se materializan de una forma más radical con el decreto presidencial que ordena a las dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa; con este propósito se está promoviendo la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal para hacer que los estados sean más autosuficientes y autónomos, al igual que los municipios.

El PND sostiene que el fortalecimiento tanto de los municipios como de los estados fortalece a la nación. Este principio ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación; en esta misma dirección se están sentando las bases, mecanismos y acuerdos entre los tres niveles de gobierno para descentralizar los servicios públicos, la industria, la producción, el empleo, la administración y el sistema político, para garantizar el bienestar para toda la población del país.

Uno de los peligros que existe en la descentralización de la vida nacional es que primero se comienza a descentralizar a aquellas actividades como son los servicios públicos, que representan una carga fuerte que se suma al reducido gasto público de los estados y de los municipios. La descentralización tiene que ser integral y eficiente para que resulte ser en el corto plazo una medida acertada de desarrollo nacional y regional. De lo contrario la descentralización va a generar mayores problemas y ocasionará elevados costos sociales, políticos y económicos para el país.

No cabe duda que la descentralización de los servicios de salud se esté manifestando de una manera acelerada, a tal grado que a partir de 1982 se comienza el proceso descentralizador con la creación de la Coordinación de los Servicios de Salud con el objeto de establecer un Sistema

Nacional de Salud que trazara las bases normativas, administrativas, financieras y técnicas necesarias para que coordinara las acciones de salud de una forma eficiente.

Con el decreto expedido el 8 de Marzo de 1984, mediante el cual se determinó la descentralización a los gobiernos estatales de los servicios de salud de la SSA y los programas IMSS-COPLAMAR, la descentralización de los servicios públicos fué cobrando mayor fuerza en el país. Sin embargo, el 24 de Junio de 1985 el gobierno de De La Madrid adiciona un Artículo al decreto de 1984, mediante el cual se ordena la extinción de los servicios coordinados de salud pública en forma gradual y progresiva atendiendo el ritmo descentralizador en cada entidad federativa. (7).

Otro de los esfuerzos descentralizadores de la vida nacional comenzó con la descentralización de los servicios de educación. En este sentido, las acciones no se hicieron esperar; se estableció la transferencia a los gobiernos estatales y mediante éstos a los municipios la educación básica y normal que el gobierno federal sostiene con sus recursos. La descentralización educativa se erigía como una salida oportuna a la extrema centralización de la educación nacional en el Distrito Federal, en el cual tenían su asiento la administración de más de 50,000 planteles y más de 300,000 maestros que le daban cobertura a 11 millones de educandos, centralización que deterioró el mismo nivel o calidad de la educación (8).

Si bien es cierto que la descentralización educativa comienza en 1978, es a partir de 1982 cuando las delegaciones generales de educación ya administraban, programaban y ejercían los presupuestos de educación, pero sobre todo, ya operaban los servicios de educación básica, normal, etc.. A raíz de esta respuesta el Gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado en Agosto de 1983 expidió un decreto mediante el cual facultó a la SEP para celebrar acuerdos con los gobiernos de los estados con el objeto de crear los Comités Consultivos para la descentralización educativa. Dichos Comités estaban integrados por la SPP, el ISSSTE, el SNTE y el Gobernador respectivo lo presidía. Para 1985 cerca de 14 Estados ya habían comenzado a descentralizar los servicios educativos (9).

Por último, en México la descentralización del Gobierno se expresa mediante la Reforma al Art. 115 Constitucional que pretende transformar las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, sobre todo, para fortalecer la autonomía municipal. Estas reformas vienen acompañadas con los apoyos financieros a los estados y municipios que impulsa el CUD, además con el programa de fortalecimiento municipal del CUD, que apoya técnicamente la planeación municipal y la capacitación de personal en la administración de los servicios públicos.

Es en esta última acción descentralizadora donde se inscribe esta tesis; en este sentido vamos a estudiar la descentralización política del Estado a partir de la reforma al Art. 115 Constitucional, privilegiando en el análisis la descentralización económica, y en particular, el estudio de las finanzas municipales, de las inversiones públicas federales y el CUD en el Estado y el Municipio de Puebla.

En el Capítulo I de la tesis se hace un análisis de la Institución Municipal como forma de gobierno, como realidad sociológica y las distintas formas sociales que ésta ha tenido en diferentes épocas, y las funciones sociales que ha cumplido. Para lograr este objetivo, en ese capítulo hacemos un análisis histórico de los orígenes del municipio como institución social, hasta llegar al municipio mexicano.

En el Capítulo II se establece un debate teórico en torno a la descentralización un conjunto de autores, con el objeto de comprender la complejidad de problemas sociales, políticos, económicos, administrativos, etc, que contiene una política de esta naturaleza, pero sobre todo, una idea es la central: que el binomio centralización-descentralización debe de comprenderse como dos momentos opuestos de un mismo proceso que soporta a un sistema político determinado.

En el tercer capítulo se analiza la descentralización en relación con el desarrollo regional; al respecto se establece un debate teórico en torno a lo regional, para posteriormente empezar a describir algunas características del

desarrollo regional del Estado de Puebla, tanto del orden económico como sociodemográfico. Asimismo, se hace un análisis de la distribución de las inversiones públicas federales por entidad federativa, con el propósito de constatar cuál era la participación de Puebla dentro del total nacional. Las inversiones también se estudiaron desde el punto de vista regional. Por último se hizo un análisis del CUD.

En el cuarto capítulo, se realiza un estudio de la descentralización en relación con la reforma al Art.115 Constitucional y a las finanzas públicas. Esto último se abordó a partir de la distribución de las finanzas públicas entre los tres niveles de gobierno y las transformaciones que éstas van a sufrir a partir de las reformas al mencionado artículo.

Finalmente se llega a una serie de conclusiones con respecto a la descentralización como política regional; sus límites y sus alcances son definidos, al mismo tiempo que se trata de llevar las conclusiones a cada dimensión de la descentralización expuesta a lo largo de este trabajo.

## I.- Aspectos Metodológicos

### 1.- Planteamiento del Problema

En México una fuerte centralización política de los poderes del Estado, así como de sus funciones, disminuyó el grado de participación social con efectos negativos sobre el desarrollo, identificado también este proceso con una pérdida de democracia y legitimidad regional vía participación estatal y municipal.

En los 80's coincide un cierto grado de convencimiento del Desarrollo Regional con dificultades generadas por la centralización económica, política y por los altos costos de los servicios. Es entonces cuando se da como respuesta una política de descentralización, que en forma normativa se plantea en reformas constitucionales, sobre todo al Art. 115 Constitucional, que contiene la fundamentación para que los municipios, puedan descentralizar funciones pero, que éstas se complementen con los requisitos de financiamiento, dejando a los Estados legislar en la materia y descentralizar las funciones que crean pertinentes.

Puebla lo experimenta con el municipio de Puebla, que es el único en donde se está operando la descentralización de los 217 municipios que tiene la entidad. No obstante, ésta va a ser la

respuesta: se traslada un problema (déficit de recursos, incapacidad de prestación de servicios públicos, etc) a entidades frágiles, los municipios.

La falta de autonomía política y económica de los municipios, que se traduce en una dependencia del municipio con respecto a la Federación y los Estados, ha generado un conjunto de problemas administrativos y de incapacidad del municipio para dar respuesta a las demandas sociales por servicios y por una mayor participación política; dichos problemas se han agudizado aún más debido a la existencia de una legislación insuficiente que no sólo ha obstaculizado la transformación de las funciones económicas y político-administrativas que los municipios están llamados a cumplir, sino también han cerrado los caminos para que la institución municipal se adecúe al ritmo de los procesos sociales emergentes de la nueva realidad de la vida de México.

Un problema sale a relucir con la política de la descentralización de la vida nacional: la capacidad económica, financiera, administrativa y política de los municipios. Por lo que respecta al problema financiero de los municipios, esto se ve reflejado no sólo en la falta de ingresos de los municipios y en las magras participaciones que la federación y los estados le otorgan a éstos, sino también por las grandes desigualdades regionales y municipales - problema heredado de la aplicación de los diferentes modelos de desarrollo económico al país-.

Otro problema de los municipios es el que está relacionado con la administración de la hacienda pública. Según el Art. 115

Constitucional los municipios deberán administrar libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados... una y otra vez, se refleja la subordinación del municipio a los estados y a la federación.

La situación actual de los municipios es urgente estudiarla con el objeto de poder acercarse a un diagnóstico de la institución municipal. En este trabajo de tesis se abordará el problema de la descentralización en relación con las finanzas municipales. Pensamos que un estudio del comportamiento de la estructura de las finanzas municipales permitirá conocer exhaustivamente el estado actual de las fuentes de ingresos de los municipios; las posibilidades reales que tienen o no los municipios a partir de sus fuentes de ingresos financiar e impulsar el desarrollo regional y la autonomía política.

Habrá que hacer el análisis de otras experiencias de descentralización: Convenio Unico de Desarrollo; los programas de Inversión Pública Federal, etc, políticas regionales con recursos federales limitados para resolver problemas añejos; son formas de redistribuir problemas y no las soluciones. En este trabajo de investigación sobre la descentralización en el municipio de Puebla se presenta un análisis del CUD, así como de la Inversión Pública Federal asignada a Puebla y la participación que dicha entidad tiene dentro del contexto nacional.

Un segundo paso al analizar el impacto de la política de descentralización va a surgir quizás la oportunidad de diseñar

verdaderas políticas para el desarrollo municipal desde la propia experiencia de estas entidades: catastros, sistemas fiscales (con contribuciones por mejoras), urbanización, prestación de servicios públicos en áreas metropolitanas, etc.

Quizás el problema que se nos presenta a primera vista es decir, no o sí a la descentralización. Una posible hipótesis es decir que sí por dos razones: a) por los altos costos que la concentración y la centralización de la vida económica y política está cobrando en este momento a la nación, en este sentido esto que sucede a nivel nacional se reproduce a nivel estatal; y b) por dar una solución en el mediano plazo al problema de las desigualdades regionales.

Otro de los problemas se deriva de los propios alcances y límites de la descentralización. De los 2378 municipios que tiene la República Mexicana, en cuántos de ellos se está operando la descentralización? Los límites están dados por la misma base de recursos que tienen los propios municipios, su nivel de desarrollo, y por lo que unos autores denominan como la pulverización municipal que diluye los recursos económicos y humanos, las políticas mismas se dispersan en su esfuerzo; y por el propio contexto en que se va a ir expresando la descentralización económica, política y administrativa del país que es en el marco de una organización espacial con peculiares características como es el sistema de ciudades de México en donde se concentra la mayor parte de los recursos económicos y humanos del país.

Teniendo en consideración los límites de la política de descentralización en México es prematuro decir que se va a evaluar la política de la descentralización en México, cuando solamente han habido algunos programas y reformas tendientes a orientar el país por una forma de gobierno descentralizada y por un modelo de desarrollo regional equilibrado. En este trabajo de investigación se partirá de la concepción de que el binomio centralización-descentralización debe comprenderse como dos momentos opuestos de un mismo proceso que soporta a un sistema político y económico determinado. De esta manera podemos estudiar la descentralización no sólo a partir de aquéllos programas que tienden efectivamente a descentralizar la vida nacional, sino que es imprescindible mostrar también el grado de centralización económica, política y administrativa que existe en el país para evidenciar la necesidad de una política de descentralización de la vida nacional.

No podemos olvidar que la descentralización política de los poderes del Estado pretende ampliar la participación social en el proceso de la toma de decisiones del gobierno. Uno de los problemas que se ha dado en este sentido es el de la disputa electoral (forma de lucha política) por los municipios entre diferentes partidos políticos, que ha puesto de manifiesto, que el problema de la descentralización es sobre todo, un problema político, un problema de distribución del poder. En este sentido las limitaciones de la política descentralizadora se han dado cuando han llegado triunfantes al gobierno municipal partidos de oposición, como ocurrió con los conflictos municipales en San

Quilichao, Potosí, el Tirol de Tehuantepec y en el Estado de Puebla; la conducta del gobierno federal (centralista) y la del gobierno estatal ha sido la de completo abandono financiero, económico, etc, de dichos municipios con el claro objetivo de contrarrestar la influencia de la oposición; la autonomía municipal tiene aquí sus límites en la propia dependencia económica de éstos con respecto a la federación y a los estados. De ahí que el problema principal de la descentralización política de los poderes del Estado estriba en el problema de la distribución del poder; el municipio no sólo debe recobrar efectivamente su autonomía con respecto a la federación y a los estados, sino también frente a cualquier partido político que quiera monopolizar la vida política del municipio. Esto solamente va a ser posible con la apertura de un conjunto de canales de participación de los diferentes partidos políticos y de los diferentes sectores sociales que componen la sociedad mexicana.

La concepción de la descentralización que va a regir este trabajo y que va a ser como el leit motiv, está basada en una concepción amplia de lo que es la descentralización y ve a ésta como un conjunto de procesos sociales que están interrelacionados y que en sus articulaciones son capaces de transformar las formas de gobierno y de organización económico-espacial de un país. La descentralización concebida como un conjunto de procesos sociales radica en su contenido a procesos políticos, sociales, económicos, administrativos, funcionales, poblacionales y territoriales tendientes a impulsar un desarrollo regional y nacional justo, equilibrado, y eficiente.

## 2.1. La Descentralización como Objeto de Estudio.

La descentralización como objeto de estudio tiene necesariamente que partir de una concepción de la realidad como una totalidad social. En este sentido, la descentralización es un conjunto de procesos sociales que están interrelacionados entre sí, y que en sus diferentes articulaciones son capaces no sólo de transformar las formas de gobierno central, sino también la organización económico-espacial de un país. Entonces, la descentralización de la vida de un país tiene múltiples dimensiones: sociales, económicas, políticas, administrativas, funcionales, demográficas y territoriales.

Como la descentralización política de un país es multidimensional (debido al conjunto de procesos sociales que se territorializan en ella, configurando la dirección de la misma y sus alcances, es casi imposible aprehenderla a través de una investigación, no es nada más que una aproximación a la comprensión de dicho fenómeno social. Entonces, es menester establecer cuál debe ser la dimensión de la descentralización que nosotros deseamos estudiar. Para ello hacemos un recorte epistemológico de la descentralización, sin reducir por ello la totalidad de la descentralización a la dimensionalidad del proceso social que hemos escogido para abordarla que es estudiar la descentralización económica desde las finanzas públicas, la asignación de la Inversión Pública Federal, y de las inversiones realizadas en el Convenio Unico de Desarrollo.

Por otra parte, ¿cómo es la descentralización como parte de un objetivo de política de desarrollo regional? Es por esta razón que lo regional lo haremos en otro acápite desde donde analizamos los diferentes instrumentos que el Estado mexicano está utilizando para impulsar la descentralización de la vida nacional.

Como la descentralización no se puede estudiar en sí misma, es necesario analizarla y partir de un universo de investigación muy concreto. Hemos escogido al Estado de Puebla, y más específicamente al municipio de Puebla, como ese universo al cual vamos a estar refiriéndonos constantemente en este trabajo.

La descentralización la vamos a estudiar en relación a las transformaciones que han habido de la estructura de las finanzas públicas municipales, estatales y federales, cuestión que permitirá conocer la base de recursos con que cuentan los tres niveles de gobierno, y en especial el municipio de Puebla, para fortalecer el desarrollo económico local y ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones de las instituciones del gobierno municipal.

El análisis de las reformas al Art. 115 Constitucional, como mecanismo descentralizador de la vida del país, es el que está en el centro de este estudio, aunque el período de análisis del proceso centralizador-descentralizador va de 1970-1985 por lo que respecta a las finanzas públicas, el CUD (1977-1985), y las inversiones públicas federales (1970-1985). Básicamente la

descentralización política de los poderes del Estado no se vea desde la reforma al Art. 115 Constitucional de 1985.

## 7.- Metodología para Investigar la Descentralización

La metodología que utilicé para investigar la descentralización política del país consiste en analizar los diferentes procesos sociales que conforman la política de la descentralización como es política de desarrollo regional. En particular, analizamos el proceso económico identificado para nuestro estudio con las políticas de las finanzas públicas, de la inversión pública federal y con el Convenio Único de Desarrollo, así como establecemos un abordaje de la descentralización política como proceso de democratización de la vida nacional. Por razones de espacio y tiempo no abordamos el problema de la descentralización industrial en México.

Abordar de esta manera el fenómeno social de la descentralización no significa de ninguna manera establecer una reducción epistemológica de nuestro objeto de estudio, sino más bien significa hacer un recorte de la realidad que permita acceder al conocimiento de la política de la descentralización mediante el estudio del proceso centralizador-descentralizador de la vida económica y política del país.

El principio metodológico que organiza esta investigación es el siguiente: Que el binomio centralización-descentralización debe de comprenderse como dos momentos opuestos de un mismo

proceso social que opera en un sistema económico y político determinado. Esto nos plantea a nivel teórico-metodológico que no es posible comprender la descentralización si se hace a partir del conocimiento de la centralización económica y política del país, porque la descentralización surge como respuesta a una forma de gobierno central. De aquí se deriva una doble exigencia que atravesará nuestro trabajo de tesis:

- 1.- Conocer el proceso centralizador de la vida económica y política del país.
- 2.- Conocer el proceso de descentralización de la vida del país como una respuesta al sistema político y económico centralizador.
- 3.- Que la centralización y la descentralización son dos estrategias de gobierno y desarrollo económico que pueden estar presentes y coexistiendo a la vez, de cara a la reproducción de un sistema social.

Para cumplir con esta doble exigencia metodológica en este trabajo vamos a estudiar :

- 1.- El Municipio como forma de gobierno y su respectiva evolución.
- 2.- Analizar la Historia de México como el resultado de la lucha entre dos fuerzas: las centralizadoras y las

descentralizadoras.

7. - La descentralización y los diferentes problemas sociales que están inmersos en una política de esta naturaleza.

4. - La descentralización como una política regional

3. - El grado de centralización y descentralización económica que existió en México durante el periodo de 1770-1785.

2. - La reforma al Art. 113 y su relación con la descentralización.

### III. La Institución Municipal

#### 1. - El Municipio como Forma de Gobierno.

Para comprender el impacto que han tenido las reformas y adiciones al Art. 115 Constitucional del 3 de Febrero de 1983 sobre la organización política, económica y social del México actual es necesario remontarnos a los orígenes del municipio mexicano, ya que es ésta institución socio-política la que está en el centro del debate político nacional, por ser el municipio la institución de gobierno receptora de las contradicciones sociales.

Debe señalarse que las reformas al Art. 115 Constitucional surgen como respuesta a la exigencia de los municipios por una mayor participación en la toma de decisiones de los grandes problemas nacionales que afectan el desarrollo económico, social y político de este país. Al mismo tiempo, la reforma al Art. 115 Constitucional reconoce el abandono casi absoluto de los municipios y la subordinación de éstos a los niveles de gobierno estatal y federal en todos los órdenes de la vida social. Así mismo, pone el acento en las potencialidades que los municipios tienen de cara a elevar el nivel de desarrollo de México y, por ende, elevar el nivel y la calidad de vida de la población, siempre y cuando no prosiga este abandono milenar. Porque de continuar la subordinación económica, política y financiera de los municipios por parte de los Estados y por

parte de la Federación, los municipios se convirtieron en concejos de regidores, los ayuntamientos, los que a su vez se convirtieron en ayuntamientos, que se dividieron en el base de la comunidad política del país. Si bien agregamos que el municipio como toda institución social está atravesada por la lucha de clases, los municipios se convirtieron en el sector político de primer orden tanto como los problemas sociales: falta de servicios públicos, incapacidad de la planta productiva para generar empleos, falta de las grandes mayorías para controlar a los señores terratenientes y los sectores populares.

De ahí la importancia de estudiar la evolución histórica de la institución municipal con el objetivo de observar las diferentes funciones sociales, económicas y políticas que dicha institución ha cumplido en diferentes formaciones sociales y los papeles que el municipio ha desarrollado especialmente en México. Para lograr tal objetivo se analiza en el apartado 1.2 el surgimiento del municipio desde el mundo prehispánico, pasando posteriormente por la Colonia hasta llegar al México Independiente. Asimismo, se analizan las grandes transformaciones que el municipio experimenta después de la revolución de 1910 y cómo éste pasa a ser una demanda política: el Municipio Libre. Finalmente nos vamos a detener en el análisis de la Reforma al Art. 115 Constitucional y su carácter descentralizador de la vida nacional; en este apartado analizaremos el marco jurídico que está en la base de la aplicación de la reforma del 115 Constitucional y su respectiva adecuación en el Estado de Puebla.

Una característica que ha merecido especial atención cuando se analizan las formas de gobierno es que éste es sobre todo una forma de organización social, es una forma sociopolítica, en que se puede conducir el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. El municipio es un órgano de gobierno que tiene diferentes formas sociales que cambian con el propio desarrollo de las formas productivas y de las relaciones sociales de un país. Incluso al interior de una misma formación económica y política pueden existir presentes formas municipales de gobierno de distinta índole, de distinta naturaleza política, social, económica y territorial. Cabe señalar que una formación económico social puede tener un sistema de gobierno que no esté basado en el municipio como órgano celular de gobierno de la sociedad. Desde un punto de vista formal, los cambios que se producen cuando la sociedad decide pasar de una forma de gobierno a otra están generalmente relacionados con la eficacia que haya tenido tal o cual gobierno en el manejo de lo económico, lo político y lo social, y en los órdenes de legitimidad en que se haya basado para reproducir su poder. Es por ello que suele analizarse cualquier forma de gobierno, sea su carácter democrático o fascista, sea éste presidencialista o monárquico, etc; desde tres ejes temáticos que atraviesan todo estudio sobre las formas de gobierno. Por una parte está la preocupación por los aspectos normativos del gobierno que están en relación directa con la base axiológica en la que descansa un sistema de gobierno cualquiera, es decir, con arreglo a principios como la justicia social, la igualdad y la libertad, etc, en función de los cuales los hombres organizan

de la vida política, el poder político y el poder del gobierno. En realidad, el análisis estructural de una forma de gobierno, sea éste federal, estatal o municipal, se realiza cuando consiste en describir cómo las actividades de gobierno en el nivel político, económico y social se relacionan o son reflejo de la escala de valores sobre la que el poder sustenta su legitimidad.

En realidad, el análisis estructural de las formas de gobierno pone el acento en el estudio de los mecanismos e instrumentos con los cuales se ejerce el poder. Se analiza pues al órgano de gobierno en cuestión como órgano tomador de decisiones. De ahí que el análisis estructural y normativo del gobierno en la realidad están fuertemente vinculados; se les escinde en la abstracción, pero en la práctica toda acción de gobierno es atravesada por ambas dimensiones. Un análisis estructural de una forma de gobierno nos conduciría necesariamente a relevar en el análisis cómo está distribuido el poder al interior de un aparato de gobierno, y las formas alternativas que pueden haber, para adecuar la forma de gobierno con las exigencias del sistema político. Cuando la forma de gobierno se va distanciando del sistema político, es de esperar cambios en la forma de gobierno determinadas por lo político; aunque se puede dar en la práctica social que una forma de gobierno anacrónica conviva con un sistema político progresista, ya que los cambios en el aparato de gobierno son a veces más lentos que incluso en el sistema político.

Por otra parte, también es importante el concepto de legitimación de las formas de gobierno, que describe el papel de debilidad del gobierno, y concibe a éste como el mecanismo por excelencia que disuade los conflictos sociales que se dan al interior del sistema político entre los diferentes grupos sociales que conforman la sociedad. El gobierno tiene en sus manos el aparato de decisiones de cara a resolver las contradicciones sociales.

Otra de las concepciones que están presentes a la hora de analizar las formas de gobierno son las instrumentalistas. Esta concepción sostiene que el gobierno y sus aparatos defienden los intereses de una clase social, de la clase dominante que está en el poder y que toda acción gubernamental tiende a reproducir el poder de la clase dominante; algunas concepciones marxistas corresponderían, por ejemplo, a esta clasificación. El gobierno se define como un instrumento de la clase dominante para reproducir su dominación.

En cambio, la concepción organicista del gobierno se basa en la idea que las formas de gobierno evolucionan conforme evoluciona la sociedad, y que la función social y política del gobierno es conducir a la sociedad a formas superiores, a estadios más avanzados de progreso social; esta concepción ha tenido sus representantes desde Platón y Aristóteles, hasta incluso Hegel y Marx que se vieron influidos también por ella.

Este plano puede ser importante y definir al municipio como una forma de gobierno, tomando en cuenta lo que dicha afirmación implica, los niveles de entidad que deben estar presentes y la forma de otorgar al municipio como una forma de gobierno.

El municipio es ante todo una realidad sociológica que tiene rasgos característicos: es un órgano de poder que comenzó siendo comunitaria pero que conforme la sociedad fue evolucionando se fue tornando un órgano de poder social. De ser un organismo en el que se iban expresando las relaciones naturales (relaciones de parentesco y de filiación étnica), pasó a ser una comunidad política, un organismo que se iba cristalizando como organismo de poder como efecto de las relaciones sociales. El municipio es un poder que tiene base territorial, es decir, es un poder localizado geográficamente, es un poder que tiene a su favor o en contra a la realidad natural. La base territorial del municipio le puede ser modificada por convenios jurídicos, que en el caso de México se celebran entre la Federación, el Estado y los propios Municipios.

Para Moisés Ochoa Campos (10), existen dos tipos de municipios: a) El natural, considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de ayuda mutua, pero no mantienen nexos políticos entre ellos; y b) El político, que se refiere a la comunidad domiciliaria en cuanto

institucionaliza políticamente la figura social. Entendido así, el municipio como municipio político, según Joshua Sapiro, el municipio tiene su propia base territorial, jurídicamente delimitada, un derecho a un gobierno propio, representativo y popular, y es reconocida por el Estado como la base de su organización política y administrativa. Por todo ello, es necesario indagar los orígenes del municipio.

### Los Orígenes de los Municipios de Gobierno

La Antropología Jurídica junto con la Arqueología asocian el origen de la organización política municipal, con el origen de los asentamientos urbanos. Tanto Gordon Childe como Ralph Turner afirman que es en el Neolítico donde se establece la revolución urbana, debido precisamente al dominio que los hombres tuvieron de la producción de alimentos vía la agricultura y la crianza de animales domésticos; ello permitió el pasaje de una vida nómada a una vida sedentaria, la división natural del trabajo pasó a ser una división social del trabajo, la comunidad social fué complejizando sus tareas tanto de orden religioso, administrativas, judiciales como militares. Es por ello que algunos investigadores sostienen que el municipio primitivo surge en el Neolítico y que el municipio ha cobrado tintes políticos en la Mesopotamia donde Hammurabi puso la administración ya no en manos de los sacerdotes sino en manos de funcionarios civiles, e incluso el Código de Hammurabi representaba un marco jurídico que reglamentaba la actuación política y social de la comunidad.

Henri Leff, Morgan le Maitre "La Ciudad Griega" se  
en la Gens griega un germen de la institución política, y por  
qué se decidió del gobierno municipal primitivo, organización  
comunitaria basada en lazos de parentesco, con base territorial  
y con origen mítico.

No podemos olvidar que en la Grecia Antigua, si bien es  
cierto que al principio un sistema patriarcal que legalaba a  
la organización social en su conjunto, esto fue dando paso a  
una organización de carácter político de la sociedad griega  
que fue la Polis o ciudad. La polis griega era el lugar en  
donde se ventilaban tanto los problemas de justicia como los de  
administración.

La Polis tenía como base de su organización social a la  
Gens y la alianza o federaciones de Gens dió origen a la Ciudad  
Griega, que seguía manteniendo como pilar de su organización  
las relaciones de parentesco, pero que con el tiempo desembocó  
en una organización domiciliaria que hizo necesaria una  
organización política: El Demos institución que fue  
introducida por las reformas de Solón y de Clístenes.

Los Demos eran una especie de barrios con gobierno propio;  
esto es, los Demos eran comunidades con un gobierno de  
asociación y división administrativa, en los que los  
ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos (11)

Dichas reformas en las instituciones de gobierno, tanto las

realizadas por Solón como por Clístenes en el siglo VII a. J. C. En Atenas se configura entonces la ciudad griega en función de intereses políticos. Como sostiene Foucault de Coulanges que el principio de que el gobierno de las ciudades se fundó en adelante, fue el interés público. En las deliberaciones de los Senados o de las Asambleas populares, donde se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general (10).

En la Antigua Roma es donde según algunos autores (11) tienen su origen los Ayuntamientos como forma de gobierno y que éstos surgieron de la lucha enconada entre plebeyos y patricios. Los ayuntamientos van abriendo espacio para la participación de los plebeyos en los asuntos de gobierno; surgen en Roma en este periodo una serie de autoridades como los Ediles Plebeyos y los Ediles curules, etc, que configuraron un cuerpo edilicio sobre el cual recaía prácticamente el gobierno de la ciudad; ellos ventilaban tanto problemas ordinarios de tipo administrativo y de servicios públicos como los que eran de competencia extraordinaria, como son los problemas de justicia.

Por otra parte, el Imperio Romano que no pretendía la formación de una nación en el sentido unitario que exige el Estado, no le otorgaba a los territorios dominados y sometidos calidad de miembros del Estado, sino que estableció como

conducta de su dominación. En dominio político diferencial, tal como los pueblos aliadas, dice Colling, o sea, aquellos territorios dominados que entregaban al Imperio Romano tributos, tierras, templos, etc. Este tipo de dominaciones permitía que la organización municipal romana se superpusiera a otras formas de gobierno de la manera más fácil: *«Socii, foederati»*.

Otros pueblos se rindieron ante el Imperio Romano mediante la cualquier representación política y entregaban su forma de dominación bajo la denominación de *socii foederati*, un tanto indirecta podríamos decir: según Colling, «éstos se les seguía respetando su forma de gobierno».

En la práctica pues, el Imperio Romano fué clasificando a los municipios con arreglo al carácter que tuviera su dominación; según Colling los tipos de poblaciones dominadas por los romanos se podrían resumir en cuatro:

a) Los aliados (los municipios aliados) que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos;

b) Las Colonias: que gozaban del derecho civil de los romanos, sin participar de los derechos políticos;

c) Las Ciudades de Derecho Itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el Derecho de Propiedad íntegra sobre sus tierras;

El caso de Ciudadela de Ambracia (Italia), entre otros, que gozó de ciertos privilegios, según el uso costumbre establecido en el lugar, podían convertirse en Ciudadanos Romanos, pero habiendo operado una magistratura municipal (14).

El municipio romano estaba formado orgánicamente por un territorio, una asamblea general de todo el pueblo y un cuerpo legislativo llamado Curia. Dicha organización se basaba en la superposición de las dominaciones; otras veces se respetaba la forma de gobierno del pueblo subyugado.

No cabe duda, que los romanos fueron los que realmente contribuyeron a crear una verdadera institución municipal debido a tres cuestiones :

a) no destruyeron a los pueblos conquistados sus formas de gobierno en general;

b) le otorgaron un estatuto jurídico, a sus relaciones con los territorios sometidos;

c) supieron generar un aparato administrativo que facilitara el gobierno de los territorios sometidos.

Al mismo tiempo, el gobierno municipal romano descansó en un conjunto de funcionarios que hicieron posible la administración de los territorios conquistados; a guisa de

ejemplo citaremos los más importantes:

1) Los *Municipales* (legales, judiciales, políticos, con facultades judiciales, reglamentarias)

2) Los *Ediles* (cumplían la función de policía en general para salvaguardar la seguridad, higiene y la costumbre;

3) El *Curator* (funcionario encargado de velar por los intereses fiscales)

4) El *Defensor Civitatis* con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes (15).

Algo que no podemos olvidar, es que el pasaje de la república romana al imperio coadyuvó a que la autonomía municipal se viniera abajo, cuestión que trajo como consecuencia una centralización tanto política y militar como económica.

En resumen, no cabe duda pues, que los romanos contribuyeron grandemente a la configuración de la forma de gobierno municipal. Le otorgaron a las instituciones municipales su propio marco jurídico, a tal grado que podemos decir, que el municipio adquirió en Roma el estatuto de institución política y social, una verdadera forma de gobierno; sobre todo con el Código Papyriano en la época de Tarquino el Soberbio, el municipio queda diferenciado en sus funciones políticas y

societas de la forma de gobierno estatal. El hecho de que la república de la Administración romana en ciertos territorios representó la implantación del régimen municipal como forma de gobierno, sólo nos lo puede acreditar precisamente con los orígenes de la institución municipal en Fespeño, puesto en primer momento tuvo que ver mucho con la condición de territorio sometido al Imperio Romano que ésta tuvo.

### 7. - El Gobierno Municipal en España.

La institución municipal española no sólo representó una forma de gobierno en que la comunidad política resolvía sus múltiples problemas administrativos y de justicia, sino que fue ante todo un organismo socio-político que coadyuvó grandemente a la resistencia que las comunidades españolas realizaron frente a la dominación del Imperio Romano en un primer momento y en contra de los Arabes posteriormente durante la Edad Media. Aunque cabe señalar que también la municipalidad española tiene algo de herencia griega y fenicia.

La conquista Romana de España se cristalizó a partir de la expulsión de los cartagineses de ésta; es en este momento cuando los romanos nombran pretores para estructurar el gobierno de España. Es lugar común entre los investigadores de la historia afirmar que la transformación sufrida por las ciudades españolas en su forma de gobierno, afectó más a la forma que a su contenido. La diversidad de pueblos que formaban el Imperio

Severo cuando llegaron a constituir una nacionalidad. En este sentido, se debe considerar a los municipios heterogéneos, abajados por la fuerza política local, que solo al ser constituida su propia heterogeneidad, se lograron la superposición de la estructura de gobierno imperial. La representación colectiva del municipio se basaba en la Curia y las leyes romanas regulaban la estructura de gobierno bajo el mando del Pretor, quien reunía tanto funciones civiles como militares, favoreciendo la introducción de formas administrativas y de figuras institucionales nuevas.

Las ciudades españolas cobran una nueva organización jurídico-territorial, se dividen para asuntos de gobierno en municipios, colonias, federadas y estipendiaras con arreglo a su relevancia política o civil; por ende, diferenciadas en sus derechos y en sus obligaciones. La carta de ciudadanía romana, así como el conjunto de fueros, separaron y jerarquizaron la vida municipal de España.

En este sentido, algunos investigadores (16) señalan que el fuero municipal se concedía como premio por servicios extraordinarios a la república o por la sumisión espontánea de poblaciones enteras. Este fuero tendía a reconocer la elección propia de las asambleas, así como concedía la propiedad del territorio con excepción de tributos, hasta incluso concedía la carta de ciudadanía a algunos españoles. Algunos de los ciudadanos por adscripción ejercían cargos públicos y tenían derecho a votar, pero la generalidad de los

habitantes de los municipios españoles no tenían estos derechos, los cuales se diferenciaban de los plenarios con el nombre de *munificiones*.

3. La organización municipal seguía la organización de las colonias. La composición orgánica estaba dada por el número de ciudadanos romanos de origen, *foederati* o latinos. Es claro que el establecimiento de las colonias garantizaba la dominación romana de España. El patrón de organización de las colonias era claro que estaba regido por una lógica política. Los colonos eran los vigilantes naturales del orden establecido; cualquier alzamiento era sofocado por los colonos.

Las colonias solían establecerse por un plebiscito o mediante un senado que tenía la calidad de consultor. Una vez que se acordaba fundar una colonia, los colonos desposeían de la propiedad territorial a los antiguos propietarios, que en algunos casos lograban conservar parte de la propiedad (*ager redditus*). El territorio de la colonia se dividía en la parte territorial designada a los colonos (*ager designatus*), la otra parte, se destinaba a paliar los gastos de la guerra, así como alguna porción de ésta quedaba en calidad de tierra pública o comunal (*ager publicus*). También los colonos disfrutaban por supuesto del derecho de acceder a un cargo público y el de votar (el *jus quiritarium*) (17).

Otro de los elementos que la forma de gobierno municipal

romana. El municipio romano (municipium) fue originalmente su  
 organización interna, pero, al difundirse, absorbió los grandes  
 negocios locales. Realizaba la función que el gobierno municipal  
 ha hecho sobre lo que denominaba el sistema municipal como era  
 la curia, que era una especie de senado que regía las ciudades  
 que estaban bajo el yugo romano, con atribuciones semejantes al  
 de la Metrópoli; era pues un organismo deliberativo y  
 resolutor tanto en cuestiones de derecho público como privado.  
 En el primer período sobre quienes iban a recaer los cargos  
 públicos y todo lo referente al mantenimiento del statu quo  
 ante, y por mandato del Estado también se encargaba de la  
 cobranza y reparto de los impuestos locales. En cuanto a los  
 asuntos de derecho privado resolvía los conflictos entre  
 ciudadanos o municipales y arreglaba las cuestiones  
 testamentarias. A los miembros de la curia se los denominaba  
 curiales o decuriones; el cargo del decuriato se adquiría por  
 nacimiento o por elección. Pertenecían de derecho a la Curia  
 todos los que habían tenido padre o abuelo decurión, así como  
 el casado con hija de curial que recibiese la dote  
 correspondiente, así como los adoptados y sus descendientes  
 (18).

De por sí los decuriones gozaban de los derechos  
 naturales de todo ciudadano romano, pero a éstos se sumaban  
 algunos que los inmunizaba en contra de castigos corporales,  
 así como si éstos quedasen en la total indigencia, la curia  
 los mantenía.

Los decuriones, como dijimos anteriormente, tenían el

dencho. Entre la comoda y cargos municipales como nombrar a los alcaides. Aunque eran los diuvinos los que en la práctica estaban más ligados con el gobierno municipal, ellos eran los que componían la jurisdicción. En cambio los Ediles, en España cumplieron más estrictamente la función policial.

Otra de las influencias que tuvo la existencia del municipio en España fué la Visigótica. Los Godos o Visigos, si bien es cierto, respetaban las costumbres de los pueblos conquistados; eran pueblos que, por carecer de una cultura política (que los romanos sí poseyeron), no modificaron sustancialmente el sistema municipal romano, lo despojaron solamente de su incidencia política, pero dejaron que éste subsistiera como forma más bien administrativa. El Código Alariciano vino a consolidar el papel de los diuvinos o defensores, estableciendo el Fuero-Juzgo, que definía claramente quiénes tenían poder de juzgar, sobre todo, los asuntos privados, porque en los asuntos públicos los visigodos no permitieron influencia alguna porque ello podría posibilitar la reorganización romana a nivel político. La dominación visigótica de los romanos estuvo bien demarcada, por lo que el sistema municipal no fué sensiblemente modificado.

Los siglos VIII hasta el XVI son de gran importancia para la definición del sistema municipal. Por un lado se establece la dominación árabe de España (711), pero por otra parte surge una resistencia más organizada de los españoles, donde el

municipio sobre la existencia de la calificación de los  
 fueros. De por sí los señores y los señaladores de  
 España sostienen que en este período cuando surge el  
 municipio español como resultado de la resistencia contra los  
 árabes. En este sentido, la invasión árabe facilitó la  
 reconstitución municipal española, sobre todo a partir de la  
 caída del Califato de Córdoba y de la constitución del fuero  
 de León en el 913. El fuero de León tomó fuerza por ser un  
 fuero municipal, que consistió en un conjunto de leyes tales  
 como: a) la libertad del domicilio, b) la propiedad, c)  
 administración municipal, d) garantía para los fueros. La  
 institución del cabildo se componía de todos los moradores de  
 León y se reunían en las Iglesias con el objeto tanto de  
 regular el mercado de bienes como para mantener la seguridad de  
 las ciudades (19).

En este último período Iglesia y Municipio se unieron y  
 se organizaban para satisfacer algunas necesidades de la  
 población. La Iglesia apoyaba las labores del municipio sobre  
 todo para proporcionar ciertos servicios de salud creando  
 hospitales o xenodochios (20).

Tanto la dominación romana como la árabe de España no  
 lograron superponer a los órganos de gobierno local sus formas  
 de gobierno y de administración. Por lo general, el magistrado  
 más importante del municipio español era el encargado de las  
 negociaciones con los representantes de la dominación; si bien  
 esto es cierto, no podemos afirmar que la vida municipal del  
 pueblo español fragmentado en reinos no tenía alguna influencia

de romana o árabe; al contrario, el municipio español incorporó sus características sobre todo en el ámbito de la administración territorial.

Un elemento que hay que tener en cuenta, bajo la dominación tanto romana como árabe de España, es la autonomía municipal, la cual, por supuesto, se vio perjudicada. Si recordamos que cuando los visigodos fueron convertidos al cristianismo la Iglesia pasó de ser una aliada en la defensa de la autonomía municipal a ser una fuerza social que se opuso al centro de la autonomía de los municipios, sobre todo a partir del Concilio de Toledo. Uno de los agentes sociales que representaron serio obstáculo a la autonomía municipal fueron los Reyes; de por sí España durante la Edad Media se veía fuertemente fragmentada en reinos que frecuentemente se encontraban en disputa, cada Rey favorecía en su ejercicio de poder la vida municipal con arreglo a sus propios intereses. En ocasiones los reyes establecían nuevos asentamientos humanos con el objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores; estas franquicias tomaron el nombre de fueros de frontera, pero otras veces los reyes dictaban leyes que suprimían de hecho la vida municipal o simplemente enviaban algún emisario con ese objetivo. Los Corregidores eran funcionarios investidos de autoridad, cuasi representantes del Rey ante un territorio determinado. Los corregidores aparecen según algunos autores hacia el S. XVI bajo el reinado de Enrique III.

## 1. El Municipio Mexicano: Teotihuacan y Huasteca

El tipo de gobierno por el cual se organizó la sociedad azteca basada en el Calpulli, con el germen de la institución municipal de México; sobre todo, la semejanza que establecieron entre la concepción del municipio como una asociación de familias o de clanes; pero más que todo era una especie de municipio rural.

El Calpulli es una realidad que era una organización administrativa y política de los aztecas, que descansa en la práctica sobre una serie de elementos, los cuales conducían el gobierno de las comunidades:

El Teochicauhuna era una especie de Alcalde encargado de la administración. El Tecuhtli, jefe de la familia. Los calpicquees, encargados de recaudar los tributos, etc. El Calpulli era gobernado por un consejo, y sobre ellos recaía el sistema de sanciones, así como la toma de decisiones fundamentales.

El municipio se instituye en México como una implantación político-cultural; incluso, en gran parte, la Conquista y la Colonia se cristalizaron debido a la existencia de esa forma de gobierno. El primer municipio que se fundó en México fue en la Villa de la Veracruz por Hernán Cortés.

Ocho. Tiempo, primero, en etapas de la organización de la municipalidad mexicana; seis etapas que están marcadas, en primer lugar, por la integración de la comunidad indígena en el S. XVI, la etapa, en que se introduce el sistema municipal 1519-1521. Después sigue un lapso en el que se establece la coexistencia de formas municipales prehispánicas (indígenas) con las españolas hasta el Siglo XVII. En el S. XVIII surge el municipio castizo, regido por las prácticas y costumbres aquí nacidas, el grado que el Derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las Cortes españolas. Es el período en el que se da una gran influencia de los criollos en el control de los Municipios. A finales del S. XVIII, y alternativamente a todo lo largo del S. XIX, existe una influencia francesa sobre la institución municipal mexicana. En el S. XX se da la influencia Anglosajona sobre el municipio mexicano, sobre todo la introducción de las Juntas Federales de Mejoras Municipales, que condujo a los municipios hacia la atención de los servicios públicos.

El Municipio en la Colonia fungió como la institución política local que emitía ordenanzas para regular la vida de las primeras villas, para regular las relaciones entre los españoles, y las de los españoles con respecto a los indígenas, sobre todo, para que "los primeros no" "e los fuera la mano" "en exigir tributos a los indios. El municipio regía las dos instituciones coloniales poderosas: el repartimiento de indios y la encomienda. Asimismo, las ordenanzas municipales fueron el instrumento mediante el cual se sometía la voluntad de los

propios españoles que ante la posibilidad de enfrentamiento entre sí, las Ordenanzas de 1771 disponían, entre algunas medidas: prestar al servicio militar, que los españoles tenían que cumplir por lo menos 3 años en el país, la pena de perder toda la hacienda, que al cumplimiento cumpliera con el objetivo de la evangelización, etc.

Poco a poco la forma de gobierno municipal se fué institucionalizando, a través de las ordenanzas tanto para la fundación de villas, como para regular la vida de los españoles.

La organización municipal en la Colonia estaba basada en un cabildo, que es el ayuntamiento de personas señaladas, en regidores y corregidores, alcaldes mayores, adelantados, Virreyes, las Audiencias que en su estructuración jerárquica manejaban los asuntos de cada competencia.

Entre las funciones de los cabildos estaban las de salvaguardar tanto las obras públicas como las haciendas de las personas, repartir aguas, y tierras de acuerdo con la Real Cédula del 4 de Abril de 1552, expedida por Carlos V (21).

No cabe duda que la organización municipal colonial fué construyendo un conjunto de instituciones económicas, políticas, judiciales, etc. que permitieron que el municipio realmente se convirtiera en una verdadera forma de gobierno. Entre las principales instituciones municipales destacan: 1) los Comunes y Propios, que eran los bienes con los que contaba

el municipio para llevar a cabo sus actividades, es decir, prestar sus servicios a la sociedad; 2) El Fósforo, que representaba como un seguro agrícola frente a la pérdida de cosechas; 3) El Almacén que era un almacén para almacenar granos y mercancías con el objeto de eliminar el intermediarismo y la especulación; y 4) los Arbitrios, que eran impuestos y contribuciones mediante los cuales el municipio creaba su base de recursos financieros con el objeto de satisfacer las necesidades de servicios de los municipios, etc.

Con la Independencia de México, a los municipios se les otorgó un marco jurídico en el que se inscribían las características, requisitos, que debería de tener todo aquél que deseara ser miembro del Ayuntamiento. El Plan de Constitución Política de la Nación (22) sentó las bases constitucionales sobre las cuales a los municipios se les restringió como forma de gobierno comunal, con la ley del 25 de Junio de 1856, sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas, que dejó a los municipios sin bienes.

La Constitución del 5 de Febrero de 1857 al 10 otorga poderes a los municipios para que puedan hacerle frente a los problemas públicos: la hacienda municipal queda en manos de las legislaciones estatales. En el artículo 71 de dicha Constitución se establecía que todo mexicano tenía obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados y de los Municipios.

El municipio mexicano, herente la revolución de 1910 por ejemplo, sólo pudo hacer demanda política: el municipio libre es a partir de la Constitución de 1917 en que el municipio sobre otra vez. Así, la revolución llevó posible la independencia y autonomía municipales y le devolvió a los Ayuntamientos su derecho de legislar sobre sus arbitrios y fondos, cuestión que refuerza la hacienda municipal.

Las diferentes formas municipales de gobierno siempre han tenido la competencia tanto de administrar justicia como de satisfacer los servicios públicos; han sido formas de organización político-administrativas como también órganos de resistencia política. Ahora bien, el municipio, tanto como organización político-administrativa como también en calidad de ser un núcleo de resistencia política, tiene que descansar en un conjunto de instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales que le permitan cumplir con un conjunto de funciones sociales.

El municipio como forma de gobierno local, es precisamente el órgano más adecuado para operar las transformaciones económicas, políticas y sociales, debido a que el Municipio es una instancia local que está directamente vinculada a los grupos sociales, a la población que demanda de los municipios la resolución de sus contradicciones.

El municipio, en su calidad de institución local, pertenece a la población, y a los grupos sociales de su demanda cotidiana, sino también, a la institución misma en posibilidades de desarrollo, siempre, cuando se le apoye, no se lo deje abandonado como pasó, con la Constitución de 1857, con las leyes de desamortización.

Para que los municipios en México, cumplan la función que le asigna el Estado, tiene que fortalecer sus ingresos; el Estado debe orientar las inversiones públicas tanto en gastos de capital como de servicios.

### 3. - Las Reformas al Art. 115 Constitucional y su Carácter Descentralizador,

Diversos autores(25) establecen el análisis del municipio mexicano a partir de la configuración jurídico-política que éste ha tomado a través de las Constituciones Políticas que México ha tenido. La Constitución de Apatzingán(25 de Octubre de 1814) en su Art. 211 subraya que la soberanía de la nación descansa en el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, y que estas entrarán en vigor, a excepción de aquellas que no se deroguen. Más adelante, dicha Constitución señala en su Art. 208 que en los pueblos, villas, y ciudades, continuarán los gobernadores, repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, a excepción de las variaciones que pueda

introducir al Congreso. En general, la Constitución de 1824 otorgó a los municipios la forma de organización municipal.

En lo que respecta al Estado de Tlaxcala, encontramos que, ni en el famoso Plan de Iguala ni en los Tratados de Córdoba, se hace referencia particular a los municipios. Más bien, el Plan de Iguala dejó en manos de los Jefes Políticos el control de los municipios con arreglo al Art. 707 de la Constitución de 1824.

Asimismo, una vez consumada la Independencia, el Congreso Constituyente hizo que por Decreto (del 26 de Febrero de 1822) las autoridades tanto civiles como militares se sujetaran en su actuación dentro del marco de las bases constitucionales; por ende, las autoridades municipales estaban contenidas en esta medida.

El Acta Constitutiva de la Federación (del 21 de Enero de 1824), así como la Constitución Federal del 4 de Octubre de ese mismo año, determinaron la nueva organización político-administrativa del país. En términos generales, en lo que toca a la legislación municipal, no hubo en dicha Constitución avances significativos; no se tomó en cuenta al municipio más que para sujetarlo al Estado. Este último sí podía libremente decidir todas las medidas relativas a su organización interna.

En cambio la Constitución de 1856, de carácter centralista sí legisló en materia municipal; por un lado

debería ser idéntico constitucionalmente a los Estados Unidos, por el otro, proponía que los Estados Unidos de México se organizara así como que la constitución de tales municipios se organizara en los capitales de los Departamentos.

A la llegada de Santa Anna al poder en 1847, él mismo creó la Junta Nacional Legislativa con el objeto primordial de que estableciera las Bases Constitucionales en que descansaría la República Mexicana durante este período. La división territorial de México estaba dada por Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. Los Departamentos estaban al mando de los Gobernadores (elegidos por el Presidente). En cambio los Distritos, los Partidos y los Municipios estaban presididos por los Prefectos, Subprefectos y los Ayuntamientos respectivamente.

El federalismo cayó en manos de Santa Anna, quien volvió a imponer su organización política de carácter centralista. El federalismo recobra vida como forma de poder en 1847 retomando las Bases Constitucionales del 24, y trata de modificar la división territorial volviéndola a basar en los Estados como elemento territorial principal. En el Segundo Capítulo de esta Tesis desarrollo la idea de que la historia de México la podemos analizar como el resultado de la lucha entre las fuerzas descentralizadoras - expresadas en la forma federal de gobierno- y las fuerzas centralizadoras -reflejadas en los gobiernos centralistas-, que al final de cuentas manifestaba la pugna liberalo-conservadora, y cómo en la actualidad el sistema federal de gobierno es la cristalización

de estos dos sistemas de una manera sintética: el federalismo pasó de ser una fórmula política de carácter descentralizador a ser una fórmula política centralista.

Antes de finalizar este apartado, es importante señalar que en 1856 se fijaron las bases del gobierno, a la par que se estaba creando una nueva Constitución. Estas bases de gobierno estaban contenidas en lo que se denominó "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana". Dicho Estatuto planteaba que los gobernadores de los Estados, así como los jefes políticos, serían nombrados por el Presidente de la República, y que los Gobernadores con arreglo al Art. 117 tendrían las siguientes facultades: 1) Hacer la división política del territorio del Estado, así como establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas; 2) Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las Municipalidades; 3) Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos y de los propios arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones, medios convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno (24).

Cabe mencionar, que fue la Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857, la que va a marcar las relaciones entre los tres niveles de gobierno, sobre todo en el Art. 117, en donde regulariza las relaciones entre la Federación y los Estados, y deja en manos de los Estados a los municipios (Art. 72).

Con la llegada de Maximiliano al poder en 1865, se retornó a la división política y territorial por Departamentos; éstos a su vez son administrados por los prefectos. Los Departamentos están divididos en distritos, los cuales estaban dirigidos por los subprefectos, y cada población contaba con una administración municipal, donde los alcaldes eran nombrados por el Emperador Maximiliano, mientras que el de la capital y el de los Departamentos eran elegidos por el Prefecto, mientras que los ayuntamientos serían elegidos popularmente.

Durante el Porfiriato, los ayuntamientos fueron agrupados y subsumidos por los Distritos, los Partidos y los Departamentos; sobretodo por los representantes de estas divisiones políticas. Los jefes políticos se constituyeron, en la práctica, en la autoridad política local que estaba por encima de los municipios. En los Artículos 60 y 61 de la Ley que promulgó el General Díaz en 1905 se muestra claramente la subordinación de los municipios a los Jefes Políticos y eran éstos los que controlaban los servicios al interior de las municipalidades.

Durante este periodo se decretó la Ley General de Ingresos de los municipios que integran la república mexicana, en la que se establecía que éstos podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos legislados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones

subordinarias (25). Sin embargo, la tónica general de este período estuvo marcada por una subordinación de los municipios a las jefaturas políticas. La autonomía municipal realmente no existía.

En cambio, con la etapa revolucionaria que atravesó México de 1910 a 1916, este lapso histórico es importante para la vida municipal mexicana. Por un lado, la autonomía y libertad municipales se convirtieron en una bandera política que permitió a los revolucionarios luchar contra el régimen del Sr. Porfirio Díaz, quién sostenía que su gobierno descansaba en las bases constitucionales del 5 de Febrero de 1857; entonces la reivindicación del municipio libre se fué convirtiendo en una reivindicación política que aglutinó a los líderes revolucionarios.

La revolución hace posible la supresión de todas las jefaturas políticas que estaban subordinando atrozmente a los municipios; así mismo, en 1914 Venustiano Carranza publica un Decreto que introduce reformas al Art. 107 de la Constitución Federal de México del 5 de Febrero de 1857, quedando el texto del mencionado artículo en los términos siguientes: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado" (26).

Una vez que Anastasio Carranza quedó como Jefe del Ejército Constitucionalista en 1915 y convocó al Congreso Constituyente de Querétaro, este Congreso otorgó al municipio una serie de atribuciones que permitieron que éste alcanzara cierto grado de autonomía. En este sentido, el Congreso Constituyente de Querétaro, introdujo cambios sustanciales al Art. 109 de la Constitución del 57, los cuales quedaron plasmados en lo que vendría a constituir el Art. 115 Constitucional: el texto aprobado finalmente después de unas largas y discutidas sesiones del Constituyente, en donde las atribuciones políticas y económicas del municipio estuvieron en el centro del debate fué el siguiente:

"Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 117. "Los Municipios serán investidos con personalidad jurídica para todos los efectos legales." (187)

Del mismo. "En fines que El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Ahora, si bien es cierto que el Constituyente de Querétaro de 1717 sentó las bases de la institución municipal mexicana conocida hasta la actualidad, otorgando al municipio cierta libertad política y económica, no es menos cierto, afirmar que es a partir de este momento cuando se inicia todo un proceso de centralización de la vida política nacional, en el que el municipio queda en manos del orden Estatal. Estas reformas políticas marcan el inicio de la etapa que se debería conocer como la etapa de los Estados contra los Municipios.

A manera de conclusión de este apartado podemos decir, que la existencia constitucional de los Municipios en México ha sido muy débil; a lo sumo se le otorgaba el que éstos fueran de elección popular, pero que tanto en materia jurídica como económica se los había olvidado y relegado bajo la dominación estatal.

4.- Las Reformas al Art. 115 Constitucional Desde su  
Formulación en la Constituyente de Querétaro.

Como antecedentes a la reforma del Art. 115 Constitucional que introdujera la presente administración del Lic. Miguel de La Madrid Hurtado en 1983, se tienen una serie de reformas al mencionado artículo que datan desde 1908 hasta 1977, cuando la administración del Presidente José López Portillo introduce reformas tendientes a crear mecanismos de participación política plural en la configuración de los propios congresos locales.

El Presidente Alvaro Obregón, por ejemplo, introdujo reformas al Art. 115 Constitucional modificando la fracción tercera de dicho artículo en relación al número de representantes de las legislaturas de los Estados; una vez modificado el artículo quedó en los términos siguientes: "El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra".(28).

En 1977 también se dieron algunas reformas al Art. 115 que modificaron precisamente la Fracción I de dicho artículo

en relación con la elección tanto de presidentes municipales como de gobernadores, introduciendo el principio de no reelección.

Posteriormente en 1947 se introduce la reforma I Art. 115 en relación con el periodo de tiempo que dura la administración de gobierno de los gobernadores; de 4 años pasó a 5 años. Asimismo, en 1947, se otorga el derecho a las mujeres para que participen en las elecciones municipales tanto como votantes como para ser electas; pero más tarde se reconocería, por parte del Presidente Ruiz Cortines, la ciudadanía a la mujer.

Sin embargo, tanto en 1976 como en 1977 se introduce una serie de reformas que pienso que son la antesala política para las reformas introducidas por la administración de de la Madrid Hurtado; estas reformas de 1976 modificaron sustancialmente la fracción IV y V del Art. 115 Constitucional en relación al ámbito de la competencia de los municipios de cara a la propia administración de los centros urbanos. En este sentido, la Fracción IV sustenta ahora que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Art. 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. Asimismo, sostiene en la fracción V que, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la

Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, elaborando y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de Elecciones (21).

Por último, sé en la administración de José López Portillo que efectivamente se inicia una serie de reformas políticas, entre las cuales están las relacionadas con la introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de los legislaturas locales y el principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

No cabe duda pues, que siempre ha estado presente como preocupación de las diversas administraciones políticas de México antes mencionadas, el abrir canales de participación política a los diferentes grupos políticos del país para que integren tanto los órganos de decisión municipal como las legislaturas locales. Estas distintas aperturas políticas no han sido suficientes; los partidos políticos de México exigen una mayor cuota de participación política en los órganos de decisión político del país.

7. - El Municipio de Puebla, La Reforma Municipal.

Con la expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en 1927, se define claramente la autonomía municipal mediante reglas de exclusión e inclusión. Dicha Ley sostiene en el Art. 1, que la base de la organización política y administrativa del Estado de Puebla es el Municipio Libre. El espíritu de la Ley recoge en este párrafo uno de los ideales de la revolución. Así mismo, el Art. 3, señala una de las funciones que el municipio tiene, que es la de velar por la seguridad y el bienestar de los habitantes del mismo.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla recoge en su Art. 12 un principio democrático emanado de la Revolución Mexicana, el cual está relacionado con el funcionamiento propio de los municipios: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Actualmente, la Constitución Política del Estado de Puebla le concede una serie de facultades al Congreso que se materializan en un control de los municipios. Así, por ejemplo, el Art. 57 Inciso IV plantea que entre las facultades que tiene el Congreso se encuentran las de erigir o suprimir municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica

Municipal. Esta es la que con esta disposición jurídica la autonomía municipal está en tela de juicio.

Por su parte el inciso VIII del Art. 57 deja en manos del Congreso la facultad de establecer las bases para que el Estado y los Municipios, así como los organismos descentralizados y empresas públicas, puedan contraer obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, así como fijar inicialmente en los presupuestos, los conceptos y los montos máximos de tales obligaciones.

Una de las grandes limitaciones a la autonomía municipal está relacionada con la capacidad de emitir leyes, los municipios no formulan leyes. Aunque tienen la facultad como lo señala el Art. 37 de la Constitución del Estado de Puebla de iniciar leyes y decretos en lo relativo a la Administración Municipal, pero es el Congreso Local el que decide la suerte de los municipios al respecto.

Dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado de Puebla se encuentran, entre otras, la de nombrar Consejos Municipales; someter a la aprobación del Congreso la enajenación de bienes inmuebles propios de los municipios y los contratos que celebran los Ayuntamientos, cuando tengan una duración mayor del período para el cual hubieren sido electos.

En el Título Séptimo, la Constitución Política del Estado de Puebla versa sobre el Municipio Libre. El Art. 102

notifica que el municipio libre constituye la base territorial y de la organización política y administrativa del estado; cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

La fracción I del Art. 107. Cade que los ayuntamientos se complementarán:

a) En el Municipio Capital del Estado, hasta con cinco regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.

b) En los Municipios que conforme al último censo general de población tengan cien mil o más habitantes, hasta con tres regidores que serán acreditados de acuerdo con el mismo principio.

c) En los demás municipios, hasta con dos regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

d) En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los regidores se acreditarán entre los partidos políticos minoritarios que hayan obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total en el municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la ley de la materia.

e) En todo caso, en la asignación de regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a Presidente Municipal o Primer Regidor y a Síndico.

Otro de los elementos que ha sometido a los municipios en favor de los estados ha sido el de la hacienda municipal. El Art. 103 de la Constitución del Estado de Puebla señala que los municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los ayuntamientos manejarán conforme a la ley, así como administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros, serán: a) las contribuciones, b) las participaciones federales, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, etc. A este respecto la Ley de Ingresos Municipales del Estado de Puebla señala las fuentes de ingresos que poseen los municipios, así como la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla los señala para dicha localidad.

Por último el Art. 104 de la Constitución Política del Estado de Puebla define los servicios públicos que los municipios proporcionarán. Tanto el art. 103 y 104 fueron reformados por decretos de Febrero de 1984 y radicalmente transformados por las reformas al Art. 115 Constitucional.

El 27 de Enero de 1985, en el Estado de Puebla, se

aprobamos las reformas constitucionales de 1959 (1960 Constitucional); con ellas el Estado asume las transferencias y adecuaciones exigidas para el puesto de presidente de la república, sobre todo, las que tienen que ver con la hacienda y autonomía municipales. En la realidad, las relaciones entre el estado y el municipio poblano no han dejado de estar tensas; la transferencia del impuesto predial al municipio, apenas se ha dado a partir de 1976, y solamente en el municipio de Puebla, esto obedece por existir un conjunto de problemas políticos y económicos que no permite el apego irrestricto a las reformas municipales señaladas por tal artículo constitucional.

### III.- Debate Teórico sobre la Descentralización

#### 1.- Centralización y Descentralización como fuerzas constitutivas del Poder.

En este capítulo haré una revisión bibliográfica sobre la descentralización con el objeto de comprender la complejidad de problemas sociales que contiene la puesta en práctica de una política de tal naturaleza. Para tales fines, establezco el análisis de la descentralización como una fuerza constitutiva del poder estatal, del poder federal, y de los gobiernos locales.

En esta revisión bibliográfica queda expresado el conjunto de problemas sociales, económicos, administrativos, jurídicos, políticos, funcionales y territoriales que entraña la política de descentralización de los poderes del Estado.

El binomio centralización-descentralización debe comprenderse como dos momentos opuestos de un mismo proceso que soportan a un sistema político determinado. De no entender de esta manera dicho binomio puede conducir al privilegio de uno sobre otro, y a no valorar el peso histórico que han tenido ambos en la consolidación de los regímenes políticos. La descentralización *ad infinitum* conduciría a la propia desaparición del Estado y a la autonomía total de lo local. Asimismo, la centralización absoluta anularía la capacidad

Asimismo, la centralización absoluta anularía la capacidad del Estado para realizar eficientemente las funciones públicas y los gobiernos locales quedarían relegados en el olvido bajo una obediencia total al poder central. En la historia de un país, podemos encontrar en un mismo período, en un mismo lapso, que están presentes tanto las fuerzas centralizadoras como las descentralizadoras, quizás con predominio de una fuerza sobre la otra, e incluso, el principio de la centralización puede organizar a una serie de instituciones de gobierno, pero no a todas; algunas instituciones de gobierno, algunos poderes del Estado, pueden ejercerse de una manera descentralizada por sus propias características. Es por ello que ambos términos del binomio no pueden ser ni condenados, ni defendidos a priori; es necesario ante todo, ver las formas de gobierno como un sistema.

Algunos antropólogos sostienen que en las sociedades contra el estado las formas centralizadas del poder brillaron por su ausencia, debido a que el poder estaba diluido en el organismo social; la existencia de jefaturas no se consideraba como la cristalización de un poder central (Clastres y Clastres 77). Sin embargo, H. Lewis Morgan asocia la formación de gobiernos centrales tanto a la creación de excedentes por parte de la sociedad, así como al desarrollo mismo de la tecnología, de nuevas formas de producción, de la ampliación de la división del trabajo, y sobre todo, a la superación de los lazos de parentesco por lazos civiles como formas de

legislar a la organización social. Parece que las sociedades estatales se han caracterizado por un predominio de la centralización del poder. Si bien es cierto que ha habido siempre una presencia del poder central en las regiones, éste ha sido con el objeto de expandir los dominios territoriales, políticos, jurídicos y sobre todo administrativos. Desde la Roma Antigua hasta los Estados Absolutistas, el poder central ha enviado enviados sus representantes, sus embajadores, sus procuradores a las regiones o a las provincias para el control político-administrativo, pero también el poder central para asegurar su dominación se vio en la necesidad de aumentar su presencia militar. La historia de las civilizaciones la podemos ver como el escenario en donde las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras han erigido formas de gobierno disímiles. Las fuerzas descentralizadoras en algunos casos han tenido sus aliados naturales en los funcionarios que representan al poder central en las regiones; quienes siempre han visto en los movimientos regionales un espacio para consolidar sus posiciones de poder económico y político.

Con los Estados Absolutistas, la centralización del poder en su respectiva forma social como centralización de la administración se asocia muy a menudo con el crecimiento de una burocracia estatal, y con la abolición de toda autonomía de los gobiernos locales, lo local no existe como cristalización política en este período.

Los Estados Modernos, que tienen sus orígenes en los Siglos XV, XVII y XVIII, se caracterizaron más por tener una forma de gobierno central que descentralizado. La conformación de los Estados Nacionales en el siglo XVIII, XIX y XX fué resultado en algunos países más de fuerzas descentralizadoras, en los que lo regional fué la base sobre la cual se erigió el Estado Nacional (caso de los Estados Unidos etc.), pero éstas configuraciones de lo nacional vía lo regional no fué la regla común, más bien fué la excepción.

La Historia de México la podemos ver como resultado de las luchas entre movimientos centralizadores y descentralizadores. Ambos movimientos políticos han aportado valiosos elementos para la configuración del Estado Nacional Mexicano, y las contradicciones entre el centro y la periferia durante la Colonia condujo a que la mayoría de los países latinoamericanos logaran su independencia nacional, y se abocaran a la gran tarea de la construcción de un Estado Nacional. Las pugnas libero-conservadoras no eran más que una expresión de lucha que evidenciaba la pugna entre la cristalización de una forma de gobierno central y una descentralizada basada en la autonomía de lo regional. Lorenzo Meyer (1986) observa que la historia mexicana está atravesada por esta lucha entre lo central y lo regional; con este leit-motiv pueden releerse los grandes acontecimientos históricos de México, desde la Colonia (Centro-Periferia)

hasta la revolución de 1910 y su período de consolidación durante el gobierno de Cárdenas en 1932, cuando se configura el Estado Nacional Actual. Después de 1940 la centralización del Estado en México no sufre, según varios autores, modificaciones sustanciales.

Las reformas borbónicas del S. XVIII, si bien es cierto representaron un triunfo a favor de los poderes centrales, ello condujo a una redistribución del poder en la Nueva España quedando afectados una serie de sectores de comerciantes, terratenientes o Iglesia, sectores que al final dieron la batalla por la Independencia en 1821.

El período de creación del Estado Independiente atravesado por las luchas libero-conservadoras. Sufriendo México en esta etapa la separación de Texas, Nuevo México, y de Nueva California como resultado de la guerra entre México y los Estados Unidos de América. En esta guerra se ve claramente que las provincias o Estados de la República no ofrecen su ayuda al poder central. México experimenta en este período de conformación del Estado Independiente una serie de invasiones extranjeras armadas que retrasaron el desarrollo político, social y económico del país. Es en este período de 1821-1850 cuando se vive una especie de anarquía por la incapacidad de consolidar una nueva forma de Estado. En este lapso México es conducido por cerca de 50 gobiernos, claro reflejo de las luchas de las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras de gobierno, en donde los intereses económicos, tanto internos

como externos, estaban en el debate político-militar,

En 1862 el país enfrentó la intervención francesa y a raíz de ella el paso de un gobierno republicano a un gobierno monárquico que terminó en 1867, cuando se inicia el período de la república restaurada. Entonces, los liberales tratan de llevar a cabo su proyecto de crear una república libre, democrática y soberana en todos los sentidos de la palabra, en todos los ámbitos de la sociedad; para ello creyeron necesario restaurar el país de sus grandes pérdidas e introducir una serie de reformas tendientes a diezmar el poder de las fuerzas conservadoras y pro-imperialistas.

El período Juarista (1867-1872) se caracterizó, según varios autores, por la lucha que el Presidente Juárez llevó desde el Ejecutivo por controlar a los poderes federales; asimismo, por la lucha entre el centro y los poderes locales expresados en forma de cacicazgos.

En cambio, durante el período de Porfirio Díaz 1876-1880 y 1884-1911 se establece la consolidación del Ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial (lucha iniciada por Juárez), y el poder federal se impone a los estatales, lo regional cede frente al poder central. Es aquí en donde la república se cristaliza.

La revolución Mexicana de 1910, si bien es cierto destruyó las bases del régimen político porfirista, no es menos cierto afirmar que la configuración del Estado nacional lograda por Porfirio Díaz se puso en peligro, sobre todo, con las guerras entre líderes militares de la revolución que convirtieron a la nación en un conjunto de regiones de poder defendidas por intereses locales. En este tránsito hacia la consolidación del Estado Nacional, México fue víctima de guerras regionales, las fuerzas regionales amenazaban con destruir las bases del Estado Nacional.

El período 1910-1922 se conoce como el de las guerras entre líderes revolucionarios, luchas que se veían reflejadas en intereses regionales. Un acontecimiento importante en este lapso histórico es el triunfo del movimiento constitucionalista sobre Huerta, Zapata y Villa, que permitió que Venustiano Carranza delineara el proyecto de institucionalización de la revolución mexicana; es con Carranza con quién se introduce una serie de elementos políticos tendientes a crear las bases institucionales necesarias para el ejercicio del poder gubernamental. Uno de ellos fue el reforzamiento de la no reelección, que buscaba instaurar un sistema presidencialista de gobierno y, por ende, luchar contra aquellas formas monopólicas de poder reflejadas en los caudillos militares de la revolución. Sin embargo, con la derrota y el asesinato de Venustiano Carranza por parte del grupo de Obregón, México experimentaría una búsqueda de la institucionalización de la revolución por medios

autoritarios, de 1920-1925, tanto la dominación de Obregón como la de Calles trató de reorganizar el ejército, por un lado, creando el sistema de reservas con el objeto de dar de baja a efectivos seguidores de Pablo González; asimismo, se aumentaron las zonas militares de 20 a 35 con el objeto de redistribuir el poder en este sector de la sociedad. Con estas medidas el gobierno de Obregón pretendió reducir de tamaño al ejército que, para ese entonces, contaba con cerca de 100,000 hombres.

A finales de 1923 De la Huerta junto con 102 generales organizaron una rebelión contra el gobierno de Obregón, sin embargo, los apoyos dados por los obreros y campesinos a Obregón, así como el apoyo Norteamericano a éste, hizo que Obregón diezmara a las fuerzas delahuertistas en Marzo de 1924. Con ello sostienen algunos autores que la centralización política va tomando cada vez más cuerpo y logrando de alguna manera la institucionalización de la revolución expresada en el sometimiento de lo regional a lo central.

Al final de la década de los veinte, casi al término de la etapa violenta del proceso de institucionalización de la revolución, los Gobiernos del General Obregón y de Plutarco Elías Calles iniciaron la reconstrucción económica del país, en el que para ese entonces todavía pesaban los intereses económicos extranjeros. Fue así como se crearon: la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, con el objeto de reestructurar el sistema bancario del país que

apenas apuntalaba; la Comisión Nacional de Caminos, con el propósito de articular e integrar territorialmente a todas las regiones del país, lo cual traería como consecuencia la articulación de los mercados tanto de productos como de mano de obra; se crea también la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con el objetivo de potenciar el desarrollo agrícola, así como de paliar las contradicciones fuertes en el seno del movimiento agrarista; otra de las instituciones que se crea en este periodo es el Partido Nacional Revolucionario, que aglutina en sus filas a los sectores campesino, obrero y el ejército.

Debemos sumar a estos hechos sociales de este periodo la insurrección Cristera que enfrentó en 1926 a la Iglesia y El Estado. La Iglesia que había sido sometida momentáneamente con la Constitución del 57 y las reformas de Juárez, pero que sin embargo, había recuperado terreno político y poder con el gobierno del General Porfirio Díaz, vio amenazada su existencia con la revolución de 1910 y sobre todo con la Constitución de 1917, en la que la Iglesia quedó relegada a su función estrictamente religiosa; en ella la separación jurídica entre Estado e iglesia queda otra vez acentuada. La insurrección cristera, que se concentró fundamentalmente en los Estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán, fué un conflicto armado que se resolvió por medio de la intercesión del Estado Vaticano; los Obispos negociaron el proceso de pacificación. La crisis del capitalismo de 1929 contrajo la actividad económica exportadora y también la

interna. Vemos que México en medio de una serie de problemas de diversa naturaleza, va configurando el poder central, va configurando el Estado Nacional.

La mayoría de investigadores sociales coinciden que con el periodo de Cárdenas se establece la verdadera consolidación del poder estatal central en México. Es durante este periodo cuando se crea una estructura de poder lo suficientemente compleja como para aglutinar todas las fuerzas sociales del país bajo un proyecto de gobierno. Tres son los elementos orgánicos que crean dicha estructura de poder durante Cárdenas: a) el aparato estatal, b) el partido político de la revolución, y c) las organizaciones sindicales. Cárdenas supo integrar estos tres elementos como soportes sociales y políticos de su ejercicio de poder.

Sabemos que la reestructuración del partido de la revolución fué una de las tácticas políticas que coadyuvó a resolver el problema de la distribución del poder en México; en el PNR confluían los intereses de los líderes revolucionarios, sobre todo de Obregón y Plutarco Elías Calles. Con la fundación del PRM, Cárdenas le otorga un papel importante para viabilizar la institucionalización de la revolución. El PRM aglutina en sus filas a cuatro sectores: el popular, el obrero, el campesino y el militar. Es en este periodo del gobierno de Cárdenas cuando se crean poderosas organizaciones de masas como la CNC y la CTM, quienes ejercen

el control sobre los campesinos y obreros respectivamente. Con la participación de los militares en el PRM, Cárdenas sienta las bases para la profesionalización del Ejército. Tanto la participación de los diferentes sectores en el PRM como una serie de medidas políticas radicales fortalecieron el aparato estatal por un lado, y por otro, permitieron la concentración del poder en la figura del Presidente.

La historia más reciente de México, si bien es cierto evalúa la centralización de los poderes del Estado de una forma positiva, en tanto cuanto, logró sentar las bases del Estado Nacional y vencer los intereses localistas, regionalistas, identificados en alguna etapa de la historia de México con intereses particulares, egoístas, que costaron a esta nación la pérdida de más de la mitad de su territorio en el siglo XIX, y de guerras intestinas que no dejaron durante un lapso considerable levantar la economía del país. No es menos cierto, afirmar que la centralización del Estado y de la vida nacional, lejos de contribuir actualmente a potenciar el desarrollo económico, político y social del país, lo está retrayendo en todos los órdenes de la vida social. La centralización política del Estado ha tenido sus efectos directos en la planificación del desarrollo económico y social del país identificados con una alta concentración de la población, de la industria, de los bienes y servicios en las ciudades, y con una concentración de los recursos financieros en la ciudad capital. El hecho que México tenga un sistema de ciudades con alta primacía es la consecuencia

directa o indirecta de la centralización de los poderes del Estado y su incidencia real en la planificación del desarrollo económico y social del país. Las desigualdades regionales las podemos ver como fruto de la centralización del poder en parte, no del todo, porque sabemos que las desigualdades regionales tiene una explicación multifactorial.

La descentralización de la vida nacional no sólo es una tesis que sirvió de plataforma de gobierno de la actual administración política del Presidente Miguel de La Madrid de cara a resolver un problema electoral, sino que, la descentralización es el resultado de un conjunto de presiones de los diferentes sectores sociales y políticos del país, que reclaman día con día la democratización del Estado y de la vida nacional. La descentralización no sólo trae consigo la exigencia de una mayor participación social en las decisiones de gobierno, sino que reclama una autonomía de los gobiernos locales en múltiples órdenes. La descentralización política del Estado hoy, surge como una palanca que promete a largo plazo y quizás a mediano, resolver los grandes problemas nacionales identificados por algunos autores con: el desempleo estructural, la inflación, el deterioro día con día de las condiciones de vida de la clase trabajadora, y el impasse que sufre el propio desarrollo de las fuerzas productivas del país, etc. Pero sobre todo, la descentralización se ve como el instrumento necesario para la democratización de las formas de gobierno y la reducción de las desigualdades regionales,

con una mejor redistribución del ingreso nacional y de los recursos del país.

Con las reformas al Art. 115 Constitucional realizadas el 3 de Febrero de 1983 se inicia la descentralización de los poderes y funciones del Estado, teniendo como centro de sus transformaciones a los gobiernos locales, es decir, a los municipios. De 1983 a 1988, a cinco años de la promulgación de los acuerdos de reforma al Art. 115 Constitucional, la descentralización del Estado no ha sido como se esperaba, debido a un conjunto de problemas técnicos, políticos y funcionales que dicha política trae acompañados.

2.- La Centralización y Descentralización en las formas de gobierno.

Hans Kelsen (29) es uno de los autores que manejan la tesis de que la centralización y la descentralización del poder está presente en distintas formas de gobierno.

Así,

encontramos la descentralización y la centralización como principio estructural de diferentes comunidades de derecho, constituyen el principium individuationis, que, junto al principium unitatis, que es la ley de acuerdo a la cual todas

las

creaciones jurídicas, pueden ser ordenadas proyectando una línea continua de formaciones que pasan gradualmente de una a otra.

Para este autor la esencia del Estado Federal es ser un grado particular y una forma específica de la descentralización, en donde la descentralización se da técnicamente a través de la constitución de una legislación central en dos entidades. Una entidad es elegida por la nación total en calidad de cámara nacional o cámara de representantes. La otra entidad está compuesta de miembros elegidos o nombrados por los parlamentos locales o por los gobiernos locales una Cámara de Estados o un Senado. La segunda Cámara puede participar también en el poder ejecutivo central. En tal Estado Federal a cada Estado-Miembro, a través de la Cámara de Estados, se le concede normalmente la misma influencia en la formación de la voluntad central del Estado. A cada Estado-Miembro, prescindiendo de su tamaño, se le otorga el mismo número de votos o representantes en la Cámara.

En cambio la Confederación de Estados tiene un mayor grado de descentralización que el Estado Federal. La Confederación de Estados, si bien es cierto presenta una distribución del poder legislativo y ejecutivo entre autoridades centrales y locales al igual que el Estado Federal, no es menos cierto afirmar que en la Confederación de Estados

el sometimiento a la jurisdicción del orden central es excepcional, tanto en extensión como en importancia. En principio sostiene Hans Kelsen, los estados miembros demandan jurisdicción, aunque ciertas materias puedan ser asignadas a la Confederación. Asimismo, la legislación central es confiada a un órgano cuyo establecimiento no está fundado directamente en la elección popular, sino constituido por delegados nombrados por los estados confederados. Todos los miembros en principio están igualmente representados.

La descentralización por autonomía local para Kelsen constituye un tipo de organización estatal concreto: el municipio como unidad de autogobierno. En este sentido, el principio de la descentralización está directa y conscientemente conectado con la idea de la democracia, con la autodeterminación de la forma de gobierno, en donde el órgano autorizado para crear normas individuales y generales locales es elegido por aquéllos para quienes tales normas son válidas. La descentralización por autonomía local para este autor puede ampliarse de una unidad menor a una mayor por combinación de unidades locales, dando por resultado órganos de autogobierno democráticos de mayor tamaño. En esta combinación de unidades locales de autogobierno es donde se inscribe el origen del Estado Moderno.

Las Uniones son otra forma de gobierno que tienen un grado menor de centralización y, por ende, un grado mayor de descentralización. Las Uniones son asociaciones de estados

unidos bajo una misma autoridad política. Este es el caso de los estados monárquicos unidos por el hecho de tener el mismo monarca. Si tales estados monárquicos son constitucionales, en los cuales los actos del monarca tienen que tener su visto de los ministros, éstos últimos pueden serlo a su vez de dos o mas estados.

Las uniones de estados, en términos generales, están garantizadas por contratos internacionales; su mayor o menor grado de centralización o descentralización puede hacer que ésta prolongue su existencia social.

En México, las Constituciones de 1857 y de 1917 estatuyeron una forma particular de gobierno: El Gobierno Federal. Dicho gobierno tiene una estructura organizativa descentralizada que descansa en tres órganos de gobierno: El Federal, El Estatal y El Municipal. Desde su constitución el federalismo en México se miraba como una forma de gobierno que en la práctica coadyuvaría a un grado de descentralización elevado que iba a permitir la participación<sup>s</sup> en la toma de decisiones de los tres niveles de gobierno y por ende, a favorecer la autonomía de los gobiernos locales via procesos democráticos de elección de las tres instancias mencionadas. Sin embargo, el federalismo en México, de ser una fórmula de la descentralización pasó a ser una forma de gobierno más centralizada que cualquier gobierno central. Toda la pugna que

se dió entre las fuerzas sociales que apoyaban un gobierno central y las otras que luchaban por una forma de gobierno federal la contradicción fundamental a resolver en esa coyuntura quedó fundida en una única forma de gobierno por la tendencia central que tomó el federalismo, que ha hegemonizado como poder central sobre el poder estatal y municipal.

Existe un marco jurídico que regula las relaciones entre los tres niveles de gobierno, y que por ende delimita la actuación de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en cada nivel de gobierno. Existe una Constitución General de México, que es el marco jurídico ejemplar para toda la nación, pero igualmente existen Constituciones políticas para cada Estado o entidad federativa, así como cada estado tiene su ley orgánica del poder ejecutivo, legislativo y judicial, que junto con la Constitución política del Estado constituyen la estructura jurídica que regula y ordena la actuación de los gobiernos estatales. En otras palabras, existe un ordenamiento normativo general y otro individual; el general tiene como objeto delinear el conjunto de normas válidas para toda la federación, para toda la nación, mientras que la individual tiene como objeto normar las relaciones estatales o locales. Existe pues, un pacto federal que delimita claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Algunos autores han subrayado que el principio de exclusión está presente en el Pacto Federal de México,

creando espacios de actuación que competen solamente al gobierno federal. Las atribuciones que no le competen ni al gobierno estatal ni municipal son las siguientes:

a) Invadir las atribuciones concedidas al Congreso de la Unión, al Presidente de la República o al Poder Judicial Federal,

b) Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, o con potencias extranjeras;

c) Acuñar moneda y emitir papel moneda, estampillas, o papel sellado;

d) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

e) Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, etc. (30).

Mediante este principio de exclusión y por el control excesivo de la federación sobre los gobiernos estatales y municipales en México la centralización del poder en el gobierno federal es ahora excesiva.

El gobierno municipal está dado por un Ayuntamiento que es un órgano colegiado que dirige al municipio desde el punto de vista ejecutivo y administrativo, pero no judicial ni legislativo. El Art. 124 regula el espacio de actuación del municipio vía el gobierno estatal fundamentalmente.

En definitiva, esta estructura de gobierno y de la administración pública en México ha contribuido a una fuerte centralización del poder en manos del gobierno federal, pero actualmente se están dando una serie de reformas que pueden hacer del federalismo una fórmula de gobierno descentralizado como se supone que teóricamente es.

Siguiendo el pensamiento de Kelsen podemos decir que el hecho de que un gobierno sea democrático o dictatorial, constitucional o de facto, puede tener un mayor o menor grado de centralización o descentralización de su gestión gubernamental. Actualmente en Chile y El Salvador se lleva a cabo una descentralización municipal. En ambos países la descentralización es una estrategia de gobierno tendiente a minar las bases sociales de los movimientos de liberación nacional respectivamente. Es claro pues, que la centralización o descentralización son parte de un mismo proceso constitutivo sea de un poder gubernamental o institucional.

7.- La descentralización en su contexto espacial.

La descentralización política de los poderes del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones (administrativa, política, funcional, económica, etc.) sociales que pueda tomar siempre, se da sobre una configuración espacial específica.

Al plantear que la descentralización se establece hacia ciertas configuraciones espaciales, estamos diciendo varias cosas: 1) que la descentralización obedece a una lógica de eficiencia, 2) que la descentralización no es en terminos totales, 3) que la descentralización obedece a una lógica de redistribución del ingreso; 4) que la descentralización obedece a una lógica política.

El primer punto hace referencia a que la descentralización antes de operacionalizarse tiene que tomar en cuenta los costos económicos, políticos, sociales, etc, que acarrea la descentralización Vs. los costos que pesan sobre la centralización de un país. Cuando por ejemplo se habla de descentralización de la vida económica se tiene en mente esta lógica eficientista que nos dice que, en las primeras etapas del desarrollo económico de un país, la concentración económica es positiva, rinde sus beneficios derivados de economías de aglomeración (las ventajas aglomerativas de las ciudades: concentración de población,

centralización se convierte en un problema, desde el punto de vista de la economía urbana, en un problema de tamaños óptimos de ciudades. Hay tamaños de ciudades que son más eficientes que otros. Algunos investigadores como Héctor Salazar llegan a recomendar que, para el caso de México, las ciudades intermedias serían el espacio privilegiado para la descentralización económica del país (51).

Harry W. Richardson (52) analiza eficiencia económica de la ciudad vs. tamaño de ésta; ello lo hace con arreglo a ciertas variables que están correlacionadas, como son la especialización, el tamaño y la eficiencia urbana. Este autor llega a la conclusión de que existen tres tipos de relaciones eficiencia vs. tamaño. El primero de ellos corresponde a aquellos centros de menor tamaño que abastecen áreas rurales, aunque los centros más grandes tienen un cierto grado de desarrollo industrial. Los centros de tamaño medio tienen una actividad industrial dominante y un sector terciario sensible. Los centros de gran tamaño se caracterizan porque su eficiencia industrial ha alcanzado su límite, por lo que se especializan en servicios de alto nivel y de tipo informal.

Frente al fenómeno social de la centralización económica del país, reflejada en la creciente concentración de las actividades económicas en la Ciudad de México y en su Área metropolitana, surge de pronto la pregunta de cuándo se inició este proceso de concentración económica y cuáles fueron los determinantes estructurales de dicha

centralización. Las respuestas son variadas: una se explica a partir de la diferencia de ingresos entre ciudad y campo, que favoreció que poblaciones enteras migraran hacia la Ciudad de México; otra explicación viene dada por las ventajas económicas de localización otorgadas a las empresas por parte del Estado como redes infraestructurales, eliminación de trabas fiscales, crédito, etc. Autores como Gustavo Barza (33) señala como determinantes de la concentración económica de la Ciudad de México:

a) en la época colonial: la formación de un capital comercial bajo la égida monopólica del Consulado de Comercio; su constitución como centro político administrativo del nuevo reino; la promoción de obras infraestructurales (carreteras, hospitales, almacenes); la existencia de grupos empresariales entre su población.

b) este proceso de concentración continuó en el México Independiente, al favorecerse la ciudad con una serie de políticas de industrialización y con el establecimiento del Distrito Federal.

c) en el periodo de 1876-1910, la concentración en la ciudad de México se consolidó con la construcción de los sistemas ferroviario y eléctrico en forma concéntrica a su alrededor, lo que permitió el control del mercado nacional;

d) a partir de 1970 se le agregó el más complejo sistema de condiciones generales de la producción, que van desde el abastecimiento de agua a la ciudad, hasta la red carretera, el transporte de hidrocarburos, etc.

Este planteamiento de Garza Villarreal es legítimo en un primer momento, porque lo que hay que preguntarse es por qué la Ciudad de México sigue creciendo de tamaño, y aumentando su índice de centralización económica en la actualidad y hace unos años atrás, teniendo como referente los elevados costos de urbanización. Una aproximación para responder esta pregunta es analizar el peso que han tenido los subsidios tanto a empresas como los subsidios públicos tendientes a mantener y reproducir la fuerza de trabajo dentro del contexto urbano. En definitiva, sólo un análisis multifactorial permitiría dar una explicación exhaustiva a tal pregunta sobre los determinantes estructurales de la concentración económica de la Ciudad de México. Asimismo, la explicación de la concentración económica de un país (en este caso México) nos conduciría a establecer formas apropiadas de descentralización económica.

El segundo punto que plantea la descentralización tiene que ver con el alcance de ésta, es decir, si es total o parcial. Un primer acercamiento a esta cuestión es que la descentralización tiene sus límites en la propia heterogeneidad de las características naturales, sociales, económicas y políticas de cada país, de cada región, de cada estado, de cada municipio.

Por otra parte, este planteamiento es útil ya que nos subraya que la descentralización es un proceso que tiene sus desarrollos parciales o totales, en otras palabras, que pueden existir áreas o espacios específicos en donde se aplique la descentralización. En México, por ejemplo, la descentralización comenzó con algunos servicios públicos, como los servicios de salud y educación y posteriormente se impulsó la descentralización municipal vía las reformas al Art. 115 Constitucional. Esto hace ver que la descentralización puede operar en los márgenes de los problemas sociales y no necesariamente en los puntos nodales de la economía, de la política etc. Entonces podremos plantear que la descentralización se da de una manera asincrónica primero en unas instituciones sociales y después en otras, pero que el peligro a que ello nos conduciría es a no enfrentar de raíz los grandes problemas nacionales. Esto no quiere decir que la descentralización atravesase en su totalidad a las instituciones sociales de un país; ello sería plantear una utopía o convertir a la descentralización en una ideología.

Kelsen analiza el carácter total o parcial de la centralización y de la descentralización dependiendo del alcance que tengan las normas jurídicas en una comunidad de derecho determinada. Este carácter total o parcial está determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales y descentralizadas del orden jurídico. Las normas centrales son las normas válidas para el territorio total; las normas descentralizadas o locales son aquéllas válidas únicamente para las subdivisiones territoriales. La centralización total prevalece si todas las normas de un orden jurídico son válidas sin excepción para el territorio total; la descentralización total prevalece si todas las normas sin excepción son válidas sólo para las subdivisiones territoriales. Hans Kelsen llega a la conclusión que la descentralización o centralización total no se puede dar, son extremos ideales. Incluso la descentralización total exige un mínimo de centralización porque si no sería imposible de hablar de descentralización en tanto división territorial, u organización del espacio, de una o la misma comunidad de derecho (34).

Al respecto pienso, que este planteamiento es útil en tanto nos permita medir los grados de centralización o descentralización de un país, de una región, un estado, de un municipio. Para tal cometido es necesario tener en cuenta el conjunto de leyes tendientes a descentralizar o centralizar y en que ámbitos se estén dando; esto permitirá conocer el

grado o alcance de la centralización o de la descentralización.

Asimismo, el concepto operativo de la centralización o descentralización parcial o total nos permite analizar los escenarios en donde se da una política de tal naturaleza, si se establece en un espacio regional, provincial, estatal, o mundial.

Por último, el carácter parcial o total de la descentralización o centralización de un país, una región, un estado o de un municipio, va a estar en función de los recursos de la entidad por un lado, y por otro, va a estar en función de la evolución política de cada comunidad. Así, podemos plantear que el desarrollo económico de un país (en este caso México) está en función del grado de descentralización económica y política que posea.

El tercer punto, que relaciona la descentralización con la lógica de redistribución del ingreso (35), defendida sobre todo por algunos investigadores que sostienen que la política de la descentralización no puede ser justificada desde las diseconomías de aglomeración ya que no existe un tamaño óptimo de ciudad, que las empresas incurrirían en mayores costos de localización si se aplicase la política de la descentralización económica, esto es válido quizás en el

corto plazo en el largo plazo se tendría que obtener mayores beneficios. Entonces habría que analizar el peso específico que tiene la aplicación de la descentralización económica en el desarrollo económico de un país, así como analizar los tamaños de unidades productivas en relación a los costos de relocalización con el objeto de conocer cuáles empresas y que rama productiva es la que se puede descentralizar en forma parcial, y si verdaderamente la descentralización económica va a coadyuvar a una mejor distribución del ingreso o no.

El último punto, que tiene una importancia capital para la descentralización de la vida de un país, está relacionado con la distribución del poder político al interior de un Gobierno.

Henry Maddick (36) propone cinco esquemas para analizar la distribución del poder en un país; ello lo hace con arreglo a una tipología de la distribución del poder que este autor la expresa en una distribución territorial, funcional y mixta del poder:

a) Altamente territoriales: es aquella distribución del poder en la que la mayor parte de las agencias locales se hace responsable ante las cabezas de sector;

b) Territorial Modificado: esta distribución es similar a la anterior, pero las agencias locales se hacen primordialmente responsables ante las cabezas del sector;

c) Mixtas : La mayor parte de las agencias locales de campo se hacen responsables tanto ante los Ministerios de área como funcionales;

d) Funcionales Modificados: La mayor parte de las agencias locales de campo se hacen responsables primordialmente ante las dependencias funcionales;

e) , Altamente funcionales: La mayor parte de las agencias locales de campo se hacen responsables ante las dependencias funcionales.

Samuel Humes (37) sostiene que el rasgo que distingue al esquema funcional del territorio consiste en el hecho de que si los canales primarios de poder e influencia son intra-territoriales o intrafuncionales. En el funcional, los principales canales de poder e influencia son intrafuncionales - es muy probable que corran verticalmente<sup>2</sup> desde los ministerios nacionales hacia las agencias regionales (por ejemplo, estatal, provincial y/o distrital ) y al departamento local), mientras que en el esquema territorial, los canales principales son intraterritoriales- van horizontalmente desde la oficina del funcionario de alto nivel a los departamentos.

En el esquema territorial moderado, los vínculos horizontales (entre el alto funcionario local o regional y los

jefes de departamento) serían generalmente más estrechos que los verticales. Mientras que en el esquema mixto, los vínculos verticales y horizontales se encuentran equilibrados, en algunas Áreas programáticas son más fuertes desde el punto de vista vertical y en otras los son desde el horizontal. En el esquema funcional moderado, los vínculos verticales son habitualmente bastante estrechos.

Según Humes, el esquema mixto es el que en la práctica lleva a una mayor descentralización debido a que la distribución del poder refuerza a los organismos locales; ejemplo de este esquema mixto es la URSS y sobretodo el Yugoslavo.

Cabe señalar que la distribución del poder político tiene que tener como soporte a la sociedad y no solamente a los aparatos estatales, porque una distribución que sólo tome en cuenta a la estructura estatal, por muy mixta que sea la distribución del poder, va a robustecer las instituciones centrales desde lo local.

Otros autores subrayan la necesidad de que la descentralización política del Estado debe descansar en una mayor participación de los partidos políticos, en la toma de decisiones sobre el conjunto de problemas sociales que enfrenta el desarrollo económico y político de México; habría que impulsar los canales de participación política de la

ciudadanía haciendo realidad la reforma política iniciada en 1977; habría que establecer cambios en la organización política de los Estados y de los Municipios.

La descentralización política en definitiva abre paso a que los órganos locales de poder autodeterminen su propio desarrollo, que distribuyan sus recursos de acuerdo a sus necesidades.

#### 4.- La Descentralización Vs. la Eficiencia Económica

Koichi Mera (38), cuando analiza la descentralización la cuestiona bajo tres puntos de vista. En primer lugar, K. Mera sostiene que la descentralización no es justificable desde el punto de vista económico ya que es ineficiente: la descentralización supone elevados costos sociales y económicos, en vez de potenciar el desarrollo económico de un país vía la potenciación de lo regional, lo puede retrotraer debido a la cantidad de recursos que se van a disponer para tal fin. En segundo lugar, K. Mera que no existe todavía un tamaño óptimo de ciudad; los tamaños de ciudad existentes son eficientes pero no al máximo; así que una medida descentralizadora no se justifica.

Por último, K. Mera sostiene que la descentralización sólo puede ser justificable bajo el principio de la búsqueda

de la redistribución del ingreso entre la población y entre regiones, pero ello no garantiza que se va a potenciar el desarrollo económico de un país.

Por su parte, Qutub y Richardson (39) plantean que debido al cada vez más elevado costo de las ciudades, los costos de urbanización absorben grandes recursos financieros, humanos y naturales y que dicho crecimiento demográfico y territorial de las ciudades pone en peligro el desarrollo económico de un país. Que bajo esta comprensión de la dinámica urbana, la descentralización viene a ser una solución política y económica a dicho problema.

La teoría de la localización industrial analiza indirectamente la cuestión de la descentralización económica, sobre todo, al estudiar la distribución de las actividades económicas con arreglo a criterios de eficiencia económica. La dirección de localización generalmente aconsejada son las grandes urbes, por las economías externas y de aglomeración que las empresas tienen al localizarse en estos lugares. La descentralización sería puesta en duda por los teóricos que sustentan estas hipótesis; la única justificación podría ser quizás en el largo plazo. En definitiva la teoría de la localización industrial, sea en la versión de Weber (que pone el acento en la minimización de los costos para determinar la localización de la empresa), sea en la de Isard, Alonso, etc, que quisieron espacializar la

economía, y de ahí explicar las formaciones centrales, siguiendo a sus predecesores A. Losch y W. Christaller sobre la formación de lugares centrales.

No es de despreciar este tipo de esfuerzo, sobre todo cuando se tiene en mente operacionalizar una política de descentralización. Me parece que uno de los razonamientos fuertes que hay que tener en cuenta es el de la eficiencia económica, el de los costos económicos de tal medida. Una explicación de los efectos económicos de la descentralización económica en el corto y largo plazo, así como una correcta distribución espacial de las actividades económicas que la descentralización va a realizar, servirán para saber qué descentralizar, hacia dónde, cómo y cuándo.

Blanca Torres (1986:11) observa que quienes ponen énfasis en el aspecto económico de la descentralización encuentran en esta política el camino para obtener pautas de desarrollo más equilibrado geográfica y sectorialmente y para lograr una mayor eficiencia, lo que contribuiría a mitigar la grave crisis que enfrenta México. Situación de crisis que se erige como obstáculo a la política descentralizadora. El reto para B. Torres estriba en conciliar disciplina financiera por un lado, que exige decisiones más centralizadas, con decisiones descentralizadas que lleven a una mayor eficiencia.

Otros autores plantean que la descentralización de la

vida nacional en esta situación de crisis económica profunda, permite trasladar a los gobiernos locales la resolución de dichos problemas sin que por ello el sistema municipal cuente con los recursos necesarios.

#### 5.- La Descentralización del Estado y la Democracia

Alejandra Massolo (40) sostiene que la descentralización puede de hecho conducir a una democratización del Estado, en el sentido de que reconozca la autonomía de los gobiernos locales por un lado, y por otro lado, en el sentido de la apertura de las propias instituciones gubernamentales.

A. Massolo plantea que si algo está asociado a la descentralización es el tema de la democracia, porque si hay algo que está llena de contenido político, como campo de confrontación de aspiraciones, exclusiones resentidas, protagonistas desconocidos y alternativas inhibidas, es la reivindicación de la descentralización del Estado para la democratización de las instituciones y la relación entre los ciudadanos, la gestión pública y el ejercicio del poder. La descentralización así vista es, entonces, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación, control y autogestión ciudadana en su entorno de vida cotidiana.

Una cuestión que hay que tener muy en cuenta es que no necesariamente la descentralización conduce ipso-facto a la democracia de ninguna manera. La descentralización puede reproducir los vicios de la centralización en el terreno de los gobiernos locales; los dirigentes locales pueden ser integrados y cooptados, de tal suerte que sirvan a los intereses centrales y empresariales.

Democracia-Descentralización-Municipio es hoy la trilogía, sostiene Massolo, por donde se va a vivir cotidianamente la territorialidad de la democracia en el sentido progresista de superación social.

En esta misma línea de preocupación por ligar o vincular la descentralización con la democracia, Almino plantea que descentralizar es democratizar, si entendemos por descentralización no sólo la delegación de funciones, sino la fragmentación del poder a través de las más diferentes esferas sociales y la ruptura con la centralización en el Estado de todas las formas de poder; de manera que un retroceso del Estado en todas las esferas correspondería a un aumento del control del poder por todas las clases al mismo tiempo (41).

Jordi Borja (42) es quizás uno de los autores que más profundamente ha tratado el tema de la descentralización bajo el punto de vista teórico como empírico. Una cuestión que me

parece de fundamental importancia en el análisis de la descentralización; es lo que Borja señala como los movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, así como la complejidad de tal proceso social. En este sentido Borja considera que la descentralización tiene una serie de dimensiones:

1) La descentralización territorial: como aquel proceso descentralizador que pretende conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recoge atribuciones y recursos que ejerce y utiliza con autonomía.

2) La descentralización funcional: ésta tiene un carácter sectorial y no global y persigue una mayor flexibilidad y agilidad de la gestión pública mediante la creación de organismos autónomos, acercando la administración a las necesidades de los ciudadanos.

3) La descentralización política: es la transferencia de las competencias o atribuciones políticas con el objeto de crear una autonomía política de los gobiernos locales.

Jordi Borja establece la diferencia entre lo que es la descentralización y lo que es un proceso desconcentrador. Si bien es cierto que un proceso de desconcentración administrativa puede conducir a un proceso de descentralización política, ambos no son iguales. La desconcentración es sólo un mecanismo para crear unidades de

gestión de menor dimensión, con el objeto de facilitar la operación de los aparatos administrativos o para hacerlos más próximos a la comunidad. Entonces se habla de desconcentración cuando sólo da lugar a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir, que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe, ni tiene autonomía en su funcionamiento. Para este autor, la descentralización es sobre todo un proceso político-administrativo tendiente a democratizar las instituciones gubernamentales y ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en definitiva a otorgarles autonomía a los gobiernos locales.

La descentralización política del Estado en los países europeos ha conducido a una serie de desaciertos que es necesario destacarlos tanto cuanto representan obstáculos serios para un ejercicio democrático del poder gubernamental. Borja sintetiza dichos desaciertos o errores de la descentralización europea en los siguientes puntos:

- 1) El incrementalismo administrativo: se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros, aumentando los niveles de administración local al no realizarse al mismo tiempo la re-estructuración territorial y la reforma administrativa de ésta.

- 2) La descentralización aparece entonces como una

operación costosa, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local.

3) Se argumenta que el costo excesivo o la innecesariedad de la descentralización se deben al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de competencias, funciones, servicios y recursos desde los niveles superiores y a la falta de poder de decisión real de los entes descentralizados.

4) La escasa renovación en las formas de hacer política que hasta ahora ha tenido la descentralización.

Si revisamos algunos autores de la tradición sociológica, fácilmente encontraremos que la relación entre descentralización-democracia no es una relación causal. En teóricos como Max Weber, para quién la dominación burocrática y centralizada es una característica natural de los Estados Modernos e incluso, éste autor consideraba, que la expresión más nitida de la dominación burocrática y centralizada se daría en los países socialistas.

Max Weber concebía que la oposición a esta forma centralizada de la dominación burocrática no se iba hacer bajo una forma individual, sino más bien bajo la multiplicación de estructuras burocráticas capaces de introducir competencias reales; de esta manera la lógica de estructuración de una organización burocrática podría verse

en peligro debido al incremento de las organizaciones burocráticas(43).

Parece que para algunos autores la descentralización necesariamente tiene que operar en base a poderes locales, abriendo paso la descentralización a formas democráticas de gobierno; por ende, descentralización y democracia van íntimamente vinculadas. Tocqueville y J. Stuart Mill son los defensores de esta tesis de congruencia íntima entre descentralización y democracia según Francisco Gil Villegas (44).

Para Hans Kelsen, la relación descentralización-democracia no es una relación necesaria en el sentido formal, no implica una relación de reciprocidad.

A una primera conclusión que podemos arribar en este apartado es que históricamente no siempre ha coincidido la descentralización con la democratización de las formas de gobierno, que tanto, la centralización como la descentralización pueden o no favorecer las formas democráticas de gobierno. Que en la actualidad se trata de unir o se hace corresponder a la descentralización con la democracia vía la atomización de los gobiernos locales. Esto es más un ideal político que una realidad histórica en la actual coyuntura por la que atraviesa el Estado Mexicano.

6.- La Descentralización, Los Poderes Locales y las Finanzas Municipales.

No cabe duda que las corrientes descentralizadoras sean europeas o latinoamericanas tienen como receptáculo natural de dicha política el espacio del municipio, haciendo que éste último cobre una apertura que posibilite el resurgimiento de prácticas sociales que estaban vedadas por la extrema centralización del poder. Nadie puede negar que la evolución histórica del municipio en América Latina da cuenta de que dicha institución social se cristalizará como aquél espacio en donde convergen las contradicciones sociales de la forma más desnuda. El municipio es ese espacio político atravesado por un mar de contradicciones sociales irresueltas, que habían hecho de tal institución de gobierno local un ente hasta cierto punto anacrónico de cara a las exigencias sociales.

Es claro pues que, con la descentralización de los poderes del Estado, los poderes locales son los que están en la mira (45). Este planteamiento es correcto siempre y cuando las formas sociales de participación política no permanezcan encuadradas en los mismos patrones tradicionales de participación política. Entonces sí podemos hablar de que la descentralización del Estado es sobre todo un proceso político democrático que da cabida a un conjunto de

expresiones políticas y que abre las vías de participación de los diferentes sectores sociales y de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

La descentralización del Estado puede hacer que la institución del municipio recobre la relevancia política que tuvo antes, en la que el municipio era el espacio social en donde convergían los diferentes grupos locales de poder en torno a las demandas de servicios públicos urbanos y en torno a los grandes problemas nacionales.

La descentralización política del Estado es un proceso social no exclusivo de la sociedad mexicana. En países como Inglaterra, Francia, Italia, Portugal, España, etc. ha introducido grandes transformaciones sociales, como es el reordenamiento del territorio de dichos países de cara a no caer en el error del incrementalismo administrativo. En la década de los sesenta y setenta se establece en Europa un reagrupamiento de los municipios con el objeto de hacer viable las transformaciones políticas y administrativas que la descentralización supone.

En México, la descentralización se abre paso como resultado de la crisis financiera del Estado, que ya no puede seguir sufragando los elevados costos de la centralización de la vida nacional cuya imagen más evidente viene dada por la Ciudad de México, en donde el Estado Mexicano ya no puede seguir dándose el lujo de mantener los costos de urbanización

de ésta ciudad que consume la mayoría de los ingresos de la nación. Por otra parte, la descentralización en México obedece además a la pérdida de legitimidad del Estado ante los gobiernos locales y los grupos de poder. Es por ello que en México se ha venido impulsando un cierto desarrollo regional, pero que ahora cobra visos de tomarse en serio.

Una cuestión que está en el debate sobre la descentralización del Estado es la capacidad que tienen tanto los Estados como los Municipios para hacerle frente a los gastos de inversión que exige el desarrollo económico regional. De la capacidad financiera de los municipios, de los gobiernos locales, depende mucho el grado de autonomía que logren establecer. En México, el sistema federal de gobierno ha acentuado la dependencia económica de los gobiernos locales y, lejos de aminorar las grandes desigualdades regionales existentes, las ha subrayado.

Una cuestión que debemos tomar en cuenta cuando analizamos las finanzas del sector público, son las funciones económicas del gobierno local. Por otro lado, las fuentes de ingreso de los gobiernos locales son los impuestos y las empresas públicas. Los gastos de los gobiernos locales vienen dados por el financiamiento que hacen los gobiernos de los servicios públicos y de los gastos de inversión.

La rectoría de los Ayuntamientos en sus respectivas localidades está en función de las fuentes de recursos con

que cuentan, así como del destino y estructura de las erogaciones de la hacienda pública municipal.

El Art. 115 Constitucional contiene tres aspectos que definen la actividad municipal:

1) Establece en forma general los servicios municipales que deberán prestar los ayuntamientos.

2) especifica el renglón económico (ingreso y egreso) de los municipios;

3) y enmarca las tareas de desarrollo urbano y de ecología como funciones propias del municipio.

En la fracción IV del Art. 115 Constitucional se deriva la estructura de la finanzas públicas municipales. Los ingresos de los ayuntamientos estarán determinados y aprobados por las legislaturas locales. Lo expresado hasta aquí hay que tenerlo presente para analizar el caso de México (este punto lo desarrollaremos más profundamente en el Cap. IV).

Por otra parte, hay que recordar que el gobierno mexicano en varias ocasiones ha intentado apoyar al municipio dotando a éste de una serie de instrumentos que le permitieran organizar mejor su funcionamiento. Cabe mencionar, como ejemplo, la coordinación fiscal que hizo que las entidades federativas participaran en el rendimiento de las contribuciones federales.

En este sentido es necesario traer a colación que la coordinación fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX, y 117, fracciones VII y IX de la Constitución. Aunque se habló en este momento de una coordinación, en la práctica más bien se trató de una distribución de los ingresos entre federación y los estados. Como consecuencia de esta reforma, en 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (46).

Esta ley fue un primer paso que permitió ir reevaluando las relaciones federación-estados en esta materia. A este respecto se fue evidenciando que la centralización financiera por parte de la federación se expresaba entre otros renglones, en las reducidas participaciones que la federación otorgaba sobre algunos impuestos. Los estados fueron presionando a la federación para que ésta ampliara las participaciones en diferentes impuestos y, por ende, se lograra una mejor distribución del ingreso entre las entidades que integran el país, que posibilitara que éstas tuvieran una mejor cobertura de sus gastos.

Como resultado de las presiones realizadas por los Estados a la Federación es que se expidió en 1980 la Ley de Coordinación Fiscal, que otorga a las entidades federativas una participación adicional, exigiendo a éstas la celebración de un convenio de adhesión con la Federación y que, al mismo tiempo, los Estados participen de este incremento

a los municipios. Esta ley introduce algunas reformas, entre las que se encuentran las concernientes a las participaciones de los Estados en los impuestos federales; ahora los Estados tienen participaciones sobre el total de impuestos federales. Asimismo, esta ley crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que los Estados se adhieran a él y que reciban las participaciones contenidas en dicha Ley. Tanto a los Estados como al D.F. se les otorgan las participaciones mediante dos fondos: El Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Para 1981 se crea el Fondo de Fomento Municipal, que permite que los municipios participen directamente del rendimiento de las contribuciones federales, y no a través del Estado, otorgando con ello mayor autonomía al municipio y fortaleciendo su hacienda.

Es claro pues, que la descentralización de la vida nacional tiene que descansar fundamentalmente en la descentralización económica y financiera, que esto se expresa al interior del sistema de gobierno en la transformación de las relaciones entre la federación, los estados y los municipios. De ahí que es muy importante que se comience a descentralizar las finanzas públicas, haciendo que tanto los Estados como los municipios participen más de los impuestos federales vía los fondos arriba mencionados.

Es por esta razón, que decimos que la reforma municipal al Art. 115 Constitucional tiene que ser efectivamente un mecanismo descentralizador de la vida nacional, siempre y cuando, fortalezca las finanzas municipales y se transformen sustancialmente las relaciones financieras entre los tres niveles de gobierno, introduciendo una mejor distribución de los recursos financieros del país.

## 7.- Conclusiones

En función de analizar mejor la complejidad de problemas sociales, políticos, económicos, financieros, territoriales, que contiene la política de descentralización, y con base a la exposición de un conjunto de puntos de vista teóricos sobre tal fenómeno social son once las conclusiones que sintetizan la revisión bibliográfica realizada en este capítulo:

1) que la descentralización y la centralización son dos fuerzas históricas constitutivas de un mismo proceso social que contribuyen a la cristalización del poder estatal o institucional al interior de cualquier formación económico-social;

2) que la descentralización como la centralización del poder pueden estar presentes en diferentes formas de gobierno,

e incluso en un mismo gobierno en períodos diferentes e incluso en el mismo período;

3) que la historia de un país lo podemos ver como el resultado de la lucha entre fuerzas centralizadoras Vs las fuerzas descentralizadoras;

4) que la descentralización política de los poderes del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones (administrativa, política, funcional, económica, etc,) sociales que pueda tomar, siempre se da sobre una configuración espacial específica con arreglo a una racionalidad sea política o económica.

5) que la descentralización puede ser parcial o total, aunque el carácter total de la descentralización o de la centralización del poder del Estado sólo se da en términos ideales no reales. Asimismo, la descentralización se establece de una manera asincrónica; se realiza primero en unas instituciones y después en otras, e incluso no se puede dar en algunas otras.

6) que la descentralización, más que obedecer a una racionalidad de eficiencia, obedece a una racionalidad de equidad, por lo menos en el corto plazo debido a los costos económicos que exige;

7) que la centralización de la vida nacional jugó un

papel importante en la consolidación de las instituciones políticas, económicas y sociales del país; pero que en la actualidad lejos de coadyuvar al desarrollo del país lo está retrotrayendo, de ahí la necesidad de descentralizar el orden institucional que soporta la vida de esta nación;

8) que la descentralización política de los poderes del Estado no necesariamente conducen a ampliar los canales de participación democrática de los diferentes sectores sociales en el proceso de toma de decisiones en los grandes problemas nacionales que abaten hoy a México;

9) que el desarrollo económico, político y social del país está en función de los grados de descentralización que se lleven a cabo en los diferentes niveles de gobierno y en diferentes ambitos, pero que sobre todo la descentralización es también una función de las finanzas públicas y de la base de recursos con que cuenten los gobiernos locales;

10) que la descentralización como política fundamental del Estado Mexicano busca, no sólo rescatar órdenes de legitimidad, sino también solucionar problemas que no pueden ser postergados en su resolución con su verdadero tratamiento; por ende, la política de la descentralización no puede ser estudiada aisladamente de otras políticas del Estado Mexicano, y que tampoco la descentralización no sólo debe realizarse en aquéllas instituciones que lejos de coadyuvar al desarrollo autónomo de los gobiernos locales lo eta a grados mayores de

dependencia v de centralización, por tanto, la descentralización exige cambios estructurales profundos, tanto a nivel nacional como regional;

11) Que la descentralización es un conjunto de procesos económicos, políticos, sociales, demográficos y territoriales tendientes a resolver las grandes desigualdades regionales e interregionales de México.

#### IV.- La Descentralización y el Desarrollo Regional

La descentralización económica, política, y social está fuertemente vinculada con la necesidad que tiene el Estado Mexicano de resolver un conjunto de problemas identificados entre otros con el cada vez mayor grado de desigualdades sociales que día a día los sectores sociales de bajos ingresos, y las clases trabajadoras son los que en la realidad padecen las consecuencias de una política centralista en todos los órdenes de la vida social.

Otra de las razones por las cuales el Estado Mexicano pretende llevar acabo una política de descentralización está relacionada con las grandes desigualdades regionales por las cuales día a día se distancian más las regiones "ricas" y las "pobres" en el interior de un país en vías del desarrollo como lo es México. Desigualdades regionales que han sido identificadas como desigualdades en la distribución del ingreso, de los recursos financieros y económicos y en la alta concentración industrial, comercial y de servicios que tiene la Ciudad de México con respecto a todo el país. Unas cuantas regiones concentran la mayor parte de los recursos del país.

La descentralización tanto de la vida económica como política del país es ya una exigencia y una necesidad que los distintos sectores sociales demandan en México como una posible solución al conjunto de problemas por los que atraviesa la

sociedad mexicana y sobretodo, el modelo de desarrollo económico e industrial que está en crisis.

Es pues pertinente, analizar la política de la descentralización bajo el eje del desarrollo regional, bajo las potencialidades que puede desatar un política de tal envergadura en función de un mejor desarrollo interregional de México. Es a partir de esta preocupación que en este capítulo nos proponemos estudiar el desarrollo regional de Puebla; establecer tanto la distancia interregional del Estado de Puebla con respecto a las demás regiones en que está dividido México, así como observar en el interior del Estado de Puebla las desigualdades regionales dentro de las 7 regiones en que se le ha dividido para tal objetivo dedicamos la sección 3.2. de este capítulo.

Sin embargo, antes de entrar al análisis específico del desarrollo regional del Estado de Puebla es de fundamental importancia conocer algunos debates teóricos que se han presentado entre diversos autores cuando han abordado la realidad social desde la perspectiva teórico-metodológica de lo regional; para lograr este objetivo se hace indispensable pues revisar algunos planteamientos sobre la cuestión regional, para ello dedicamos la sección 3.2. de este capítulo.

#### 1.- Análisis de Algunas teorías del Desarrollo Regional.

Para Michel Foucault e Yves Lacoste (47) la preocupación por lo regional surge a partir de las necesidades que tenían los reyes de extender sus dominios territoriales y políticos hacia otras latitudes. La región, plantean estos autores, hasta etimológicamente proviene de Regis(rey), lo regional es todo aquello que permita ampliar los dominios territoriales de los distintos reinos en que se dividía Europa en la Edad Media. De ahí que uno de los primeros problemas regionales que se presenta en esta época va a ser el de ensanchar y delimitar las fronteras del reino, o en caso de peligro de guerra y saqueo el problema a resolver era el de salvaguardar el territorio del reino, indivisible como la figura que le dió su origen, Foucault comenta que a los súbditos se les daban todo tipo de concesiones para ir a asentarse en las tierras limítrofes con otro reino con el cual a veces se tenía una confrontación bélica; poblar es básicamente mantener asegurada la dominación del reino sobre su territorio. Yves Lacoste en su libro "La Geografía un Arma Para la Guerra" plantea que lo regional como preocupación surge en el arte de la guerra; son los militares los estudiosos de lo regional, son los que primero se preocuparon en darle un contenido político al territorio, así como económico, por todo lo que representa conocer el territorio y todo lo que él significa en función de ganar la guerra. La geografía es el instrumento para conocer el territorio y la distribución de la población y de los recursos dentro de éste; la conquista de nuevos territorios para el reino y la necesidad de mantenerlo sojuzgado introdujo la

necesidad de establecer la administración de éstos; lo regional viene asociado con la administración, en tanto instrumento ésta última de la necesidad de extender y consolidar la dominación territorial.

Lo regional surge ante todo como una preocupación del poder para garantizar su reproducción y por ende, su ampliación. La colonización de nuevos pueblos y territorios que se vive en los Siglos XV al XVIII pone en claro que el origen de lo regional está muy ligado a problemas de extensión de fronteras, ligado pues a la búsqueda y conquista de nuevos territorios que posibiliten la existencia económica y política de los reinos de Europa. La dominación Inglesa del Africa, así como la Española de América muestran claramente que lo regional es una necesidad que tiene el Poder, un Estado, o posteriormente Multi-Estados, para asegurarse la base de recursos necesarios para su reproducción. Marx, por ejemplo, en la Ideología Alemana asocia la colonización con la necesidad que tiene el incipiente capitalismo comercial de abastecerse de materias primas, de expandir sus mercados y de conseguir mano de obra, etc. Lo regional pasa de ser una preocupación del Rey a ser una preocupación de la República, del Estado, sobre todo a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. La colonización del Africa, Asia y de América Latina, hicieron que lo regional fuera tomando poco a poco estatuto de ciencia, y más que de ciencia, de generadora de ciencias; un conjunto de saberes se cristalizaron a raíz de la preocupación regional como disciplinas científicas: la geografía, la administración, y no digamos la Antropología, surgen históricamente como

ciencias de lo regional-colonial. Un conjunto de problemas van configurando a lo regional: a) creación de nuevos asentamientos humanos, b) la necesidad de conocer las costumbres de los aborígenes para dominarlos, c) organización de nuevos sistemas productivos, d) delimitación geográfica de los territorios, e) creación de sistemas de administración y de recaudación de los grandes tributos pagados por los colonizados, e) creación de medios de comunicación que hicieran viable la relación Metrópoli-Colonia, etc, la lista de problemas que van tejiendo a lo regional como una disciplina científica, son variados; lo importante es destacar que lo regional es la ciencia, por llamarla de alguna forma, de la dominación colonial. Los antropólogos, los geógrafos y los administradores contribuyeron grandemente al proyecto de dominación colonial del Africa; la implantación del Indirect Rule (Gobierno Indirecto) que se basó en el conocimiento de las tradiciones, cultura y formas de organización social de los pueblos africanos; gobernaban vía las mismas estructuras de poder africanas; ello fué posible gracias a la empresa colonial de la antropología y la geografía.

Otros autores como Alejandra Moreno Toscano, encuentran elementos determinantes de la configuración regional de México, por ejemplo, en las formas sociales de organización de la vida colonial. La colonia heredó, dirían otros autores, la estructura productiva, así como determinó la configuración regional de México; el hecho de que las colonias fueran economías volcadas hacia afuera impuso un modelo de desarrollo

social, político , económico y regional muy particular.

El pasaje del capitalismo comercial al capitalismo industrial y financiero crea nuevos retos y llena de nuevas significaciones a eso que llamamos lo regional, es decir, problemas regionales han habido en los diferentes modos de producción, pero lo regional como disciplina científica o como conjuntos de saberes en función de la reproducción social de un sistema en particular, ha cobrado mayor presencia con el sistema de producción capitalista, a tal grado que pasamos a una nueva construcción social de lo regional. En este sentido estoy de acuerdo con José Luis Coraggio(48) cuando plantea que el proceso de acumulación de capital está objetivamente regionalizado, en tanto se organiza como trama de procesos particulares de acumulación que tienen ámbitos territoriales más o menos definidos. Así mismo, el desarrollo del proceso de acumulación puede ir acompañado de cambios en esta regionalización, sea a nivel de los capitales individuales o sea a nivel del capital social en su conjunto. Para el primer caso éste autor señala que pueden operar con una situación en donde los ámbitos de explotación , de reproducción de la fuerza de trabajo, de circulación de mercancías, y de acumulación, tienen un radio relativamente restringido a límites locales, se dan extensiones que acompañan la concentración del capital sea por el ámbito de la circulación de mercancías o por el de la acumulación propiamente dicha o por ambos a la vez. En el segundo, que es a nivel del capital social en su conjunto, el autor señala que opera una tendencia a

que el ámbito de la acumulación del mismo se extienda mediante la incorporación de regiones donde otros modos de producción predominaban. Incluso Marx señala precisamente una serie de procesos sociales y económicos que se dan a partir de la reproducción social del sistema capitalista en su conjunto; uno de ellos es la división internacional del trabajo, que determina la configuración regional, sobre todo de los países atrasados, al adjudicarles cierto papel económico dentro de la división internacional del trabajo. Los nuevos ámbitos de acumulación del capital que permite que éste subsuma a las regiones independientemente de su nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, es un hecho que explica cómo la lógica de acumulación capitalista crea y recrea sus propias dimensiones regionales.

Coraggio plantea en definitiva que la regionalización objetiva de los procesos sociales debe ser analizada a partir de la tónica teórica de la reproducción social, y que ésta, dentro de un sistema capitalista, se convierte en un análisis de lo regional como análisis de la reproducción social del sistema capitalista en su conjunto, como análisis de la dimensión regional territorial que el conjunto de procesos sociales, económicos, políticos, etc, tienen sobre la propia organización de las actividades económicas dentro del territorio y cómo el proceso de acumulación de capital está a su vez determinando la formación regional. Habría pues que guiar, según este autor, el análisis de lo regional por las distintas dimensiones territoriales que tiene la reproducción social del sistema capitalista en todos los órdenes, siendo las

relaciones sociales capitalistas la madeja de este tipo de análisis.

No cabe duda que una forma de explicar lo regional es a través de la lógica de la acumulación capitalista. Como eje configurador de lo regional y lo regional, entendido como conjunto de procesos sociales con su dimensión territorial, ha conducido a algunos autores al análisis de las desigualdades regionales como desigualdades sociales, como desigualdades que son explicadas bajo la lógica de la lucha de clases.

Javier Guerrero y Gilberto López y Rivas (49), plantean que las regiones son determinadas por cada modo de producción, con sus notorias variantes en cada formación social, muchas de las cuales dependen obviamente del carácter de las regiones naturales. Así pues, cada modo de producción organiza un espacio correspondiente; define espacialmente áreas cuya organización interna, en el plano económico, contribuyen a la reproducción del modo de producción. Así, por ejemplo, el llamado modo de producción Asiático, basado ante todo en la explotación tributaria, organiza el espacio de una forma imperial, es decir, la necesidad de extraer tributos a un número cada vez mayor de aldeas implica la expansividad del núcleo social que está en la base de tal modo de producción y su necesidad de conquistar nuevas áreas de productores. A guisa de ejemplo citan los autores que las políticas de colonización a este respecto, como las efectuadas por los Incas, implican reordenaciones regionales. En las nuevas áreas de productores,

la reorganización del espacio puede implicar, la intensificación de los trabajos, el uso más frecuente de una mayor cantidad de trabajo, la introducción de formas más efectivas de cooperación para realizar un trabajo, etc. Lo importante a destacar aquí es que la imposición tributaria puede significar en muchos casos la no transformación cualitativa de las regiones económicas sometidas.

Sin embargo, sostienen Guerrero y Rivas, el modo de producción capitalista, por el contrario, es un activo destructor de regiones económicas y formador de otras. El capitalismo organiza el territorio o los territorios en función de las necesidades que se presentan a consecuencia del proceso de acumulación de capital. Así, la explotación industrial que induce o provoca la proletarianización y la pauperización de la población rural, lanzando flujos migratorios hacia las ciudades o a los centros fabriles, reorganiza de manera decisiva articulaciones de tipo interno intrarregional; de hecho, forma nuevas regiones. La explotación petrolera actual en México abate el sustrato histórico previo de antiguas regiones y prácticamente las destruye.

Cabe señalar que los autores arriba mencionados plantean que la relación etnia-región está siendo básicamente destruida por el proceso de acumulación y expansión capitalista; por eso, ellos consideran que el problema fundamental en la moderna sociedad capitalista, en lo que se refiere a la relación etnia-región en su carácter político,

es la contradicción que se presenta entre la organización del territorio a fin de hacer avanzar el proceso de acumulación del capital y las regionalizaciones históricas que han generado clases y grupos (entre ellos los étnicos) precapitalistas, así como han habido intentos de desarrollar una regionalización anticapitalista, como por ejemplo la existencia de territorios liberados por guerrilleros, en los cuales se ha intentado desarrollar procesos económicos, políticos y administrativos de tipo no capitalista, esto es el caso de Colombia, El Salvador, Guatemala, etc.

Por último Guerrero y Rivas llegan a definir y entender la región como: " un espacio delimitado en el cual se configura una determinada relación entre un cierto conjunto de relaciones de producción, a nivel dado de las fuerzas productivas , con una serie de elementos y esferas socioculturales, lo que se expresa en un determinado grado de desarrollo de la lucha de clases en la región. No nos limitamos a entender esta relación per se, sino en gran medida originada y sobredeterminada por el carácter de su articulación con el resto de la formación social. La naturaleza de los vínculos regionales con la sociedad nacional, naturaleza o naturalezas que en los distintos casos particulares es diferente, estaría en la base de una posible tipología regional, denotativa de una estratificación entre las diversas regiones de una formación (50).

Una pregunta que surge es que lo regional como objeto teórico se construye, el investigador privilegia un conjunto de problemas que van a ir determinando su objeto de estudio, lo

regional como objeto teórico es un haz de relaciones, de articulaciones de la realidad social, siendo ésta determinada históricamente por el conjunto de las relaciones sociales. Habrá quienes privilegien las relaciones económicas y busquen en la lógica económica la explicación de lo regional; otros, acentuarían lo regional como elemento de identidad cultural o política. Así se habla por ejemplo de la región Vasca en España, de la región Miskita en Nicaragua; lo regional bajo esta perspectiva es ante todo la cristalización de procesos tanto objetivos como subjetivos. Hablamos de la región en función de sus atributos o reconocemos que la región es ante todo un hecho social, y como tal es determinado por las relaciones sociales, por una serie de procesos incluso hasta contradictorios y disímolos. Lo regional elevado a estatuto teórico cobra un mar de significaciones; dependiendo desde donde se construya lo regional, es atravesado por muchas lógicas que tratan de reducirlo. Desde donde se construye teóricamente lo regional va a otorgar al investigador las articulaciones de la realidad social con ciertos procesos sociales que van a explicar la estructura de lo social llamada región.

Por otra parte, no podemos negar que lo regional día con día se ha ido convirtiendo en un paradigma de la realidad social, muy vinculado para algunos autores con las corrientes neoclásicas en economía, que sería el caso de W. Isard, Klassen, etc. Lo regional es un paradigma del desarrollo económico, de explicación de los desequilibrios entre distintas regiones que conforman un país; es un paradigma que

se nutre de la escuela teórica a la que el investigador está adscrito.

El paradigma de lo regional conecta al desarrollo económico en general con el desarrollo económico regional como procesos diferenciados espacialmente. Vamos a tener en cuenta esta afirmación precisamente para ir analizando algunos planteamientos al respecto.

François Perroux (51), lee lo regional desde la perspectiva del crecimiento económico; según este autor, el crecimiento económico de un país no se da en todas partes al mismo tiempo, al contrario se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía. A este autor se debe la propuesta de la teoría de los polos de crecimiento o de desarrollo, para algunos, debido a su observación de que el crecimiento económico no se manifiesta de igual manera en espacio y tiempo, y que ello genera polos de crecimiento, que se van expandiendo y que permiten concentrar el crecimiento económico en una región, y que a su vez esto tiene efectos sobre las demás regiones. Aquí se deja entrever que el desarrollo regional es ante todo, un desarrollo polarizado, en donde las industrias o fuerzas que posibilitan el crecimiento económico, esas mismas fuerzas lo retrotraen. También este autor le concede bastante importancia a la introducción de innovaciones como elementos que vienen a favorecer el crecimiento económico de una región o país. Asimismo, creía en la difusión tecnológica como

mecanismo para favorecer el crecimiento económico de otras regiones.

Tormod Hermansen (52) señala que a Perroux le interesó originalmente el crecimiento económico, y sobre todo, en empresas, industrias y sus interrelaciones, y no en el patrón geográfico de la actividad económica o las consecuencias geográficas del crecimiento económico y los desplazamientos intraindustriales e interindustriales. Para Perroux, comenta Hermansen, el espacio geográfico parece ser sólo un tipo de espacio (banal),. Sostiene que pueden haber tantos espacios económicos como estructuras constitutivas de relaciones abstractas que definen cada objeto de la ciencia económica. Es en los centros de este campo de fuerzas, donde Perroux identifica sus polos de crecimiento.

El de los polos de desarrollo o de crecimiento económico fué un planteamiento que cobró mucho beneplácito entre gobiernos, asesores y planificadores; pasó a ser una estrategia para resolver los problemas regionales; de teoría pasó a ser una política de desarrollo regional, que fué diferenciando los sistemas jerárquicos de polos en relación a las áreas geográficas y económicas que se iban a impulsar.

J.R. Boudeville (53) modificó la teoría de los polos de crecimiento introduciendo su concepto de integración espacial, que son capas sectoriales verticales y luego como relaciones horizontales entre unidades regionales. Planteó que la

integración espacial debe darse en términos de la industria principal de una región determinada. Boudeville definió el desarrollo regional como los cambios que se dan tanto tecnológicos como mentales.

Gunnar Myrdal en su escrito "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas" explica las desigualdades económicas regionales de una sociedad apoyándose en el planteamiento de la transmisión geográfica del desarrollo económico. Para Myrdal esta difusión del desarrollo económico en el espacio viene dada por un proceso de causación circular y acumulativa. Este principio de interdependencia circular en un proceso de causación acumulativa tiene validez, según Myrdal, en todos los órdenes de las relaciones sociales y que debe constituir la hipótesis principal cuando se estudia el subdesarrollo y desarrollo económico. También señala el autor que los movimientos de capital, de mano de obra y de bienes representan los medios o fuerzas propulsoras del desarrollo económico como proceso acumulativo de un país; este proceso acumulativo va a estar explicando el grado o nivel de desarrollo de una región con respecto a otras. Es por tanto, el juego de las fuerzas del mercado el que propicia las desigualdades sociales entre las regiones. Myrdal señala que existen efectos retardadores y efectos impulsores del desarrollo económico de las regiones. Los primeros son el resultado del proceso de causación circular entre los factores económicos y no económicos que retrotraen el desarrollo regional. Los segundos vienen dados por aquellos impulsos económicos tendientes a expandir o difundir el desarrollo económico desde los centros de expansión económica

hacia otras regiones. Estos efectos impulsores tienen relación directa con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de una región; entre más elevado sea el desarrollo económico de un país o de una región, los efectos impulsores serán más fuertes, jalando el desarrollo económico hacia otras regiones menos desarrolladas .

Gunnar Myrdal plantea que la difusión del desarrollo económico opera también vía las complementariedades interregionales; que tales complementariedades pueden incidir como fuerzas opuestas a los efectos momentáneos que dentro de una región pueden o no ser neutralizados, conduciendo a un equilibrio temporal, pero que el equilibrio de tipo estable, es más, la resultante del proceso de causación o movimiento de causación circular y acumulativa, y no de efectos temporales. Para explicar las desigualdades económicas regionales entre países desarrollados y los subdesarrollados, entre países ricos o pobres como se les prefiera denominar, Myrdal plantea que tienen mucho que ver con las dos fuerzas que están jalando el desarrollo económico de las regiones; estas fuerzas son tanto de índole económica como de fuerzas políticas. En las fuerzas políticas identifica en el centro de éstas a las políticas del Estado; la intervención del Estado en la economía junto con las fuerzas económicas están bien entrelazadas en su principio de causación circular y acumulativo. De esta manera Gunnar Myrdal sostiene que cuando los efectos impulsores son más fuertes, y a causa de ellos se contrarrestan con mayor eficacia los efectos retardadores, entonces se presenta una disminución en las desigualdades

interregionales y se establece una base política y económica para llevar a cabo medidas políticas igualitarias. Y cuando las medidas políticas efectivamente se han traducido en una mayor igualdad, la democracia se sostiene en bases firmes, siempre y cuando la evolución de estas dos fuerzas que están fortaleciendo o no el desarrollo económico entre las regiones siga su proceso de evolución progresiva; no al revés, porque en caso contrario, el desarrollo económico se vería afectado por las fuerzas de tipo retardador y ello incidiría en medidas políticas por parte del Estado que lejos de acortar la distancia de las desigualdades regionales las ensancharía. En definitiva, Myrdal sintetiza el relativo papel que juegan los Estados nacionales viendo al Estado como la fuerza política que con sus acciones trata de contrarrestar los efectos retardadores del principio del cambio social circular y acumulativo, incidiendo con su participación sea aminorando la agudización de las desigualdades interregionales o sea, interviniendo de una forma negativa, constituyendo éste en una fuerza retardadora del cambio social acumulativo, y por ende, coadyuvando, a que las desigualdades sociales entre las regiones se acentúe mayormente.

Por su parte Albert O. Hirschman (54) en su libro "La estrategia del desarrollo económico" trata de basar la incidencia espacial del crecimiento económico en los mecanismos de transmisión geográfica de los efectos o impulsos del desarrollo; para ello este autor propone una estrategia de desarrollo económico: la transmisión interregional e internacional del crecimiento económico. Esto supone desde

luego, que el crecimiento económico aparece en diferentes partes, de diferentes formas sociales, y no de manera simultánea ni homogénea; pero que sin embargo, una vez que el crecimiento económico se establece en un país, una región, etc., surgen fuerzas poderosas o impulsoras que hace posible y casi como una ley, que el crecimiento económico se establezca alrededor de los puntos iniciales donde tuvo origen. Bajo esta perspectiva del crecimiento económico, se justifica las desigualdades interregionales, ya que para que una región o país aumente sus niveles de ingreso debe de impulsar centros de desarrollo económico regional, y que en este lapso, en que el proceso de desarrollo económico regional se está incubando, el desarrollo económico exige y reclama una desigualdad interregional e internacional; son los costos sociales que en un primer momento cobra el crecimiento económico de un país, de una región, pero que posteriormente vendrán los efectos de difusión del crecimiento económico para aliviar las desigualdades interregionales. Pero no hay que olvidar que al comienzo del proceso del desarrollo económico los efectos de polarización son inevitables para consolidar los centros de crecimiento económico en algunas regiones, para posteriormente y desde estos centros difundir el crecimiento económico. Tanto los efectos de difusión como los de polarización coadyuvarían al proceso de crecimiento económico. Hirschman supone que al final de este proceso los efectos de difusión sean mayores que los efectos de polarización, incidiendo en un fortalecimiento del crecimiento económico interregional e internacional; en la práctica, los planteamientos de Hirschman y su influencia difusionista de los procesos de desarrollo económico y social

se han venido abajo; la práctica ha demostrado que los efectos de polarización permitieron la concentración de recursos económicos y financieros en unas cuantas regiones, ensanchando la brecha de las desigualdades interregionales e internacionales.

Albert O. Hirschman analiza también el papel del Estado y de la ayuda extranjera en los procesos de crecimiento económico; al respecto Hirschman plantea que las funciones del gobierno dentro del proceso de desarrollo económico son básicamente dos, la de ser fuerza equilibradora y desequilibradora del crecimiento económico. El Estado cumple con la función equilibradora en aquellos momentos que el proceso de desarrollo económico lo requiere, interviniendo para neutralizar o paliar los efectos negativos que en un primer momento trae como consecuencia el proceso de crecimiento económico polarizado. Las acciones gubernamentales tendrían como objetivo dar los incentivos necesarios al capital para que impulse el proceso de desarrollo económico. Asimismo, el Estado cumple también una función desequilibradora, cuando las fuerzas del mercado no son capaces por sí mismas de orientar el proceso de desarrollo económico y es necesaria la acción estatal desequilibradora para reorientar los procesos económicos de una región.

El papel del capital extranjero es visto por este autor bajo dos funciones: la de inductora de presiones y la mitigadora de presiones. En este sentido, el proceso de crecimiento económico en sus comienzos crea desequilibrios interregionales

que se van convirtiendo en focos de presión social; el capital extranjero puede ayudar vía préstamos o inversión directa a mitigar las presiones sociales impulsando el proceso económico, acompañándolo en sus diversas etapas o induciendo el proceso de desarrollo económico hacia los intereses del mismo.

Una cuestión queda clara al analizar los planteamientos tanto de Myrdal como de Hirschman, que éstos autores están influenciados por la concepción antropológica del difusionismo cultural, que sustenta que las semejanzas culturales que se dan entre regiones que están abismalmente separadas por lo geográfico se debe a procesos de difusión cultural, que desde una cultura central (Egipto, por ejemplo) con un cierto avance de conocimientos artesanales y técnicos, dichas sociedades difundieron su cultura. Esta concepción llevada a la teoría del desarrollo económico o crecimiento económico da como resultado teorías de la difusión geográfica del desarrollo, que privilegian la difusión sobretudo de las innovaciones de las sociedades avanzadas hacia otras no avanzadas. De ahí que podemos derivar que del grado de innovaciones tecnológicas que una sociedad desarrolle como resultado del avance del conocimiento científico o de las innovaciones que dicha sociedad incorpore de otras va a depender su grado de desarrollo económico. Para estas concepciones la integración nacional y el desarrollo implican el desarrollo de estas innovaciones en el espacio funcional como en el geográfico. Tanto Hirschman como Myrdal identificaron la transmisión del desarrollo a través del espacio geográfico que difunde tal desarrollo a las áreas o núcleos en transición localizados entre los polos

geográficos en forma de efectos impulsores; en otras palabras la materialización de las innovaciones que hacen posible crecer, desarrollarse a la sociedad que incorpora tales innovaciones, a tal grado que antropológicamente hablando podríamos clasificar a las sociedades de menos a más evolucionadas con arreglo a la producción e incorporación en su estructura tecno-económica de las innovaciones.

John Friedmann y C. Weaver en su libro "Territorio y Función" analizan lo regional desde la planificación; para estos autores la planificación regional pretendería reducir e incluso eliminar a largo plazo las desigualdades interregionales identificadas como desigualdad de ingresos y de recursos entre las regiones. Ellos adoptan un modelo de explicación histórica del surgimiento de la planificación regional en los Estados Unidos y en Europa. La planificación regional para estos autores siempre implica una iniciativa por parte del Estado para racionalizar el proceso de toma de decisiones. Aunque puede revestir muchas formas, siempre se encuentra subyaciendo un método específico de procedimiento y un concepto definido de desarrollo. Lo primero viene asociado con una teoría de la planificación procedimental, y lo segundo con una teoría de la planificación regional. En Gran Bretaña la doctrina apareció como una respuesta pragmática a los problemas encontrados en la realidad, mientras que en los Estados Unidos todo lo contrario. De ello surge la teoría procedimental de la planificación regional y la teoría sustantiva de la planificación regional. La primera se inspira en los problemas que proceden del mundo real. Se intenta con ello ayudar al esclarecimiento a la hora de

elegir las opciones principales que deben aplicarse en la práctica de la planificación; aquí se encuentran estudiosos de diversas disciplinas pero, que están vinculados, sino orgánicamente al aparato de Estado, formando parte de cuerpos de asesores. Mientras que la segunda, la teoría sustantiva, se refiere al trabajo de geógrafos, economistas, científicos, en temas regionales, que desde la producción de conocimiento teórico sobre lo regional, quieren legislar los procesos de la planificación regional, se caracterizan por no estar vinculados al proceso de toma de decisiones, son académicos, les interesa la planificación como procesos de racionalización y problematización de la realidad.

Friedman y Weaver analizan las estrechas interconexiones entre ideología, doctrina, teoría y práctica que conducen a esperar que la doctrina de la planificación regional puede variar no solamente con las tradiciones nacionales, sino también con las ideologías y las condiciones socioeconómicas prevalecientes en cada época. Así, en las primeras décadas del Siglo XX en los Estados Unidos, aparecen dos grandes corrientes de la planificación regional; la primera que acentuaba el problema de la organización espacial de acuerdo con ello se preocupaba por el urbanismo, la localización industrial y la creación de lazos entre las ciudades. Los objetivos principales de esta corriente eran los nuevos países post-coloniales en proceso de industrialización. La planificación regional estaba asociada con la construcción de la nación, con la planificación central y con la integración espacial de la economía nacional. Emergieron los centros de

crecimiento económico (esto es, identificados con la urbanización inducida a través de inversiones públicas directas y préstamos de capital a compañías privadas) como uno de los principales instrumentos de política espacial.

A la segunda corriente de la planificación regional le preocupaban los problemas relativos a las regiones atrasadas en las economías industrialmente avanzadas; la atención permanecía enfocada hacia las regiones centrales de la economía nacional, en donde lo regional se iba cada vez identificando con la planificación de lo metropolitano.

Al final de los sesenta se extendió un sentimiento generalizado; las expectativas iniciales no se habían cumplido. Los centros de crecimiento no habían crecido, las regiones atrasadas no habían prosperado, la pobreza se paseaba por los sistemas de ciudades como algo cotidiano, las desigualdades continuaban arraigadas más profundamente que nunca, se cuestionaban las doctrinas recibidas sobre el crecimiento económico, nuevos paradigmas económicos atravesarían lo regional, surgimientos de nuevas ideologías, de utopías del progreso expresadas en la esperanza de<sup>o</sup> solucionar las contradicciones del desarrollo regional y sobre todo el problema de las desigualdades regionales como cáncer que corroe la fundamentación del propio sistema social. Nuevos conceptos se sumaban al paradigma de lo regional, la teoría Keynesiana pasó a constituirse en la varita mágica que explica lo regional, conceptos como el empleo, la distribución del ingreso, etc.

Friedman Y Alonso (55) publican en 1964 su Teoría sobre el crecimiento regional como contrapartida a la concepción de North al respecto; el modelo propuesto por los autores arriba mencionados contrastaba fuertemente con el de un sistema espacial dinámico que estaba unido territorialmente solamente al nivel de la economía nacional. Los sistemas espaciales, dicen los autores, no tienen fronteras, sino nódulos, uniones y zonas de influencia que podrían contemplarse como una superficie continua. No cabe duda pues, que dentro de los análisis de los sistemas espaciales, las regiones no existen. Las regiones limitadas por fronteras pueden superponerse muy difícilmente en los sistemas espaciales.

La teoría de los sistemas espaciales, sostiene Friedman(56), suponía los procesos de desarrollo siguientes: un juego de zonas nodales dinámicas (economías urbanas) que atraerían emigrantes de zonas agrícolas menos dinámicas, siguiendo un declive absoluto en las densidades de población rural, se producirían ajustes agrícolas, aumentando la productividad de la mano de obra en la agricultura e integrando las estructuras de compañías privadas urbanas con las rurales; el resultado sería la panacea esperada: un equilibrio económico interregional.

Hiles M. Hansen (57) analiza la cuestión regional desde el eje temático de la inversión pública y privada, cómo ésta contribuye al crecimiento y desarrollo regional; para ello el autor precisa una distribución óptima de las inversiones

según el destino de éstas, sean inversiones que se destinan directamente a la producción, inversiones en infraestructura económica (carreteras, puentes, puertos, proyectos de energía, etc) que son condiciones generales para el capital, o sea que son el soporte material para la primera inversión, e inversiones en infraestructura social. En síntesis, en el planteamiento de Hansen subyace la idea que el desarrollo regional está en función de la distribución óptima de las inversiones tanto públicas como privadas. Con arreglo a esta concepción el autor clasifica a las regiones en: a) regiones congestionadas (aquéllas que poseen alta concentración poblacional, de actividades industriales y comerciales y de capital público); b) regiones tipo intermedias que son aquéllas que ofrecen al capital economías internas y de aglomeración; y, por último, c) las regiones atrasadas, que son aquéllas que no presentan atributos que sean atractivos tanto para la localización industrial como para los asentamientos humanos.

Harvey Perloff hizo el intento de reconciliar a las teorías del crecimiento regional mediante la creación de un modelo de sistema nacional de regiones territoriales, de tal forma que el crecimiento económico regional de una de ellas sería dependiente del crecimiento de las otras; en definitiva, lo que Perloff pretendía era recuperar la capacidad heurística de las teorías del crecimiento económico vía un análisis sistémico de lo regional.

Alejandro R. Rofman critica los enfoques que usan el

concepto de desequilibrio para explicar las desigualdades interregionales, ya que este concepto tiene una connotación ideológica. Por ejemplo, algunos autores señalan que los desequilibrios regionales se deben a la excesiva concentración de la actividad económica y descuidan el conjunto de procesos sociales que está determinando las desigualdades regionales; además, bajo estos paradigmas económicos subyace el principio de eficiencia-ineficiencia, la relación entre equidad y eficiencia, poco plausibles para explicar la realidad social que es mucho más compleja. Roffman desecha el concepto de desequilibrio, ya que supone una concepción estática del desarrollo social y que la armonía del sistema se logra bajo una forma natural, que son desajustes del sistema económico ocasionados por alguna fuerza económica. Señala que es más correcto utilizar el concepto de desigualdad para denominar a los desajustes estructurales entre habitantes y regiones de un país. Rofman, agrupa en dos a las teorías que explican el origen de las diferencias regionales: por un lado estarían los modelos que él denomina del aislamiento, que atribuyen a este factor la explicación de las desigualdades regionales; y, por otro, los modelos económicos sociales, que explican las diferencias regionales a partir del privilegio de algunas de las relaciones económicas o sociales como las causantes de la diferenciación de los diferentes ámbitos espaciales. Entre los primeros estarían el modelo neoclásico de igualación del ingreso per-cápita vía el comercio internacional. Este modelo pone el desarrollo regional en función del comercio internacional y, por ende, plantea que el equilibrio entre las regiones se dará a partir de la diferenciación de los precios

de los factores en relación con la escasez y la movilidad de los mismos. Asimismo, los enfoques del dualismo estructural que explican el origen de los desequilibrios interregionales a partir de la contradicción que se da entre lo tradicional y lo moderno o entre el subdesarrollo y el desarrollo. Mientras que los modelos económicos-sociales vendrían dados por el enfoque de Gunnar Myrdal de la causación circular y acumulativa, por el del colonialismo y por el del colonialismo interno.

Rofman propone considerar a las regiones dentro de un sistema nacional como constitutivas de un conjunto particular de formaciones sociales, en el que las desigualdades interregionales vienen a ser explicadas tanto por fenómenos internos como externos. De esta manera según el autor, el origen de las desigualdades regionales viene dado por la forma en que la región se articula con el espacio nacional como un todo.

En cambio para Walter B. Stohr, quien en su escrito "El desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas" analiza las barreras a la difusión horizontal del desarrollo en América Latina, que las agrupa en cuatro problemas fundamentales: a) la difusión del desarrollo entre las regiones o las disparidades interregionales; b) las disparidades interurbanas o la difusión del desarrollo al interior de un sistema de ciudades; c) las disparidades urbano-rurales que tiene que ver también con la difusión o no del desarrollo entre estos dos ámbitos espaciales; d) las disparidades internacionales que tienen que ver con la difusión o no del

desarrollo económico entre países.

Walter B. Stohr sostiene que estos cuatro problemas anteriormente señalados vienen asociados al problema fundamental para él de los obstáculos que existen en las regiones (desde el nivel que se habla) para la transición y transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio y del fracaso de mantener el equilibrio en la distribución de población, los recursos y las actividades económicas. Las disparidades interregionales para Walter B. Stohr en síntesis se deben a la concurrencia de dos fenómenos: a) las elevadas discrepancias interregionales de ingreso comparadas en un contexto mundial, cuestión que deja entrever la falta de transmisión de los impulsos del desarrollo; y, b) la existencia de grandes áreas no utilizadas todavía con recursos potenciales que podrían contribuir a superar el subdesarrollo.

Lipietz en su libro "El capital y su Espacio" analiza cómo la configuración regional está en relación directa con el modo de producción imperante; si pensamos que la forma de Estado es también impuesta por el modo<sup>3</sup> de producción dominante, podemos derivar, como lo hace Lipietz, que la lógica del capital es la que en sus distintos procesos sociales está produciendo el espacio, lo regional.

Para finalizar este apartado, es necesario relacionar el desarrollo regional con las políticas regionales; es aquí

donde se inscribe como una política de desarrollo regional, la descentralización política, económica y social. Philippe Aydalot (58) analiza la política regional llamada descentralización como un instrumento de la intervención regional, por ejemplo, el establecimiento de polos industriales descentralizados; esta política se implanta en el marco de la teoría de los polos de desarrollo y sólo tiene sentido si las estructuras industriales se ajustan a las estructuras regionales asimétricas que la justifiquen. Pero en un mundo donde el ciclo de los productos está dispersando progresivamente ramas enteras, tales operaciones son sólo provisionales, por ejemplo, en la crisis actual de ciertos centros siderúrgicos puede advertirse la debilidad de su influencia industrializadora. Dentro de la política de la descentralización existe un conjunto de instrumentos con los cuales el Estado descentralizador interviene para favorecer el desarrollo regional; a guisa de ejemplo citaremos algunas: la política de subsidios como incentivos a las industrias para favorecer su localización industrial en las regiones, la creación de grandes obras infraestructurales, los subsidios a los costos de mantenimiento de las ciudades y políticas crediticias, etc.

Gustavo Garza Villarreal (59) analiza cómo la política de los Parques Industriales en México impulsada por Echeverría y López Portillo ha sido un fracaso; analiza las tasas de ocupación de los parques industriales tomando en cuenta el tamaño de lote por tipo de industria y lo compara con la localización anual que han tenido dichos parques, con lo que demuestra que en realidad se requerirían de varios siglos para

tener algunos parques plenamente ocupados.

Es claro pues, que la descentralización política y económica de un país requiere de la concurrencia de un conjunto de instrumentos de intervención estatal, del capital privado y de los sectores sociales para que la descentralización tanto económica como social no sea un fracaso.

García Villareal analiza en su escrito "Ciudad de México: Dinámica Industrial y Perspectivas de Descentralización Después del Terremoto" las principales políticas de descentralización industrial; sostiene que entre 1740 y 1770 se establecieron medidas regionales de cierta importancia pero que no conformaron una política urbana integrada. Entre las políticas descentralizadoras destacan: 1) leyes de promoción comercial estatal para la industria, establecidas desde 1740; 2) Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, promulgada en 1741; 3) comisiones de cuencas hidrológicas, iniciadas en 1746; 4) crédito a la pequeña y mediana industria, mediante la creación del FOGAII, en 1955; 5) programa nacional fronterizo, en 1961; 6) el programa de parques y ciudades industriales, iniciado en 1977 en Ciudad Sahagún. Dichas medidas lejos de favorecer, sostiene García V., la desconcentración industrial de la Ciudad de México, resultaron ineficaces y contraproducentes (60).

En el período 1970-1976 se estableció un conjunto de políticas regionales, tendientes a descentralizar la vida

nacional que Gustavo Garza Villarreal las nombra: Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970); Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971); Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial (71-72); Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971); Régimen de Maquiladoras (1965-72); Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972); Comisión Coordinadora Para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972); Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider, 1975); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973); Centros Coordinadores Indigenistas (1973); Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados de la República (COPRODES, 1971-75); Ley General de Población (1973); Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975); Ley General de Asentamientos Humanos (1976). También señala a los Convenios Unicos de Coordinación (1976), y al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (1978); Programa de estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP, 1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo de Puertos Industriales (1979), y destacan los Planes Regionales, Estatales, Municipales, y de Ordenación Territorial de Zonas Conurbadas (1979-1980), etc. Garza Villarreal sostiene que, pese a que este conjunto de medidas y esfuerzos realizados de 1940 a 1985 parece abrumador y suficiente para influir en la redistribución de la población y de las actividades

económicas, las tendencias observadas en base a los censos de población e industrial de 1980 indican la persistencia, hasta el agravamiento de las dos principales tendencias negativas en la distribución territorial: continúan acentuándose las disparidades regionales y persiste la superconcentración en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Lo presentado por Gustavo Garza nos permite observar que los instrumentos y medidas con que el Estado Mexicano ha impulsado el desarrollo regional no son suficientes para resolver el problema de las desigualdades sociales regionales; esto tiene que ver con los distintos modelos de desarrollo socioeconómico que México ha tenido y que marcaron la organización regional de este país. Por eso, una política de descentralización tiene que basarse en la concurrencia de todos los esfuerzos de todos los sectores sociales de México; porque la política de la descentralización puede favorecer predominantemente a la reproducción del capital y empobrecer aún más a las clases populares ya de por sí golpeadas con la inflación.

La descentralización para que sea una política que coadyuve a resolver el problema de las desigualdades regionales tiene que apoyarse en un conjunto de instrumentos económicos, políticos y sociales. Para efectos de este trabajo vamos a analizar en el capítulo 4 cómo la descentralización puede coadyuvar al desarrollo regional vía el fortalecimiento que se haga tanto de las finanzas públicas como de las inversiones.

La política regional de la descentralización tiene que fundamentarse en un conocimiento exhaustivo de las desigualdades o disparidades interregionales e intrarregionales en todos los ámbitos de lo social; de esta afirmación se desprenden varias exigencias que debe cumplir la política de la descentralización:

1) Conocer que, ante las variaciones regionales de las estructuras industriales, financieras y de inversiones públicas y privadas, se presentan variaciones regionales en los niveles de desarrollo económico y social; identificadas éstas con variaciones en las tasas de crecimiento del empleo, de la producción y, por ende, del bienestar social de la población. De ahí la necesidad que una política como la de descentralización tenga que fortalecer las estructuras económicas antes mencionadas .

2) Que la descentralización sea una política integral, que no sólo coadyuve al desarrollo económico regional, sino sobre todo, sea una política que abra los canales de participación ciudadana y partidaria en los niveles de gobierno, en los diferentes procesos de toma de decisiones.

A manera de conclusión de este apartado podemos decir, con suficientes fundamentos, que el análisis de lo regional

siendo atravesado en su problematización de la realidad social por las distintas escuelas de pensamiento económico y social que existen. Lo regional no sólo es una construcción teórica, también es una realidad concreta constatable, pero sobre todo lo regional es un instrumento teórico-metodológico para aproximarnos al conocimiento de la realidad social bajo este recorte epistemológico, bajo el paradigma de lo regional. No hay que olvidar que la preocupación por lo regional constituye ante todo una estrategia de poder: mediante lo regional los poderes buscan su reproducción social.

## 2.- Algunas características del desarrollo regional de Puebla.

En este capítulo se estudia el desarrollo regional de Puebla con el objeto no sólo de observar como se ha distribuido los procesos de desarrollo económico-social al interior de las regiones del Estado de Puebla, sino que fundamentalmente se estudia el desarrollo regional a partir de las desigualdades que se dan en el interior de un sistema de regiones.

Para lograr este objetivo hemos creído conveniente ver las desigualdades regionales desde algunos indicadores que expresan de alguna manera la distancia social entre una región y otra. Estos indicadores son el monto de inversiones públicas por sectores económicos, el PIB, la PEA por sectores de actividad y su distribución en las 7 regiones del Estado de

puebla.

La regionalización que he tomado como referente para realizar el estudio de algunas características del desarrollo económico regional de Puebla es la que adoptó el gobierno estatal para fines de planificación(61). Dicha regionalización divide al Estado de Puebla en siete regiones; la estructura porcentual (Ver cuadro 1) y en términos absolutos de los municipios por región es la siguiente:

La región I Huauchinango está conformada por 31 municipios que representan el 14.3% del total municipal que tiene el Estado y tiene 630 localidades (Ver Cuadro 1). Se localiza en el Norte del Estado, y limita al Norte con el Estado de Veracruz, al Sur con el estado de Tlaxcala, al Oeste con el de Hidalgo y al Este con el Estado de Veracruz y con Teziutlán. Esta región está conectada con las carreteras: México-Tulancingo-Huauchinango-Xicotepet de Juárez-Tuxpan de Rodríguez Cano; Puebla-Tlaxcala-Apizaco-Huauchinango-Tuxpan; Huauchinango-Pahuatlán; Zacatlán-Tetela de Ocampo-Zacapoaxtla. El total de red vial es de 1128 Km.

La región II Teziutlán está integrada por 72 municipios que representan el 14.7% del total de municipios del Estado. Se localiza en el Norte del Estado, está integrada por 32 municipios y 548 localidades. Limita al Norte y al este con el Estado de Veracruz, al Oeste con la Región I (Huauchinango) y al Sur con la región III Tepeaca; su extensión territorial es

de 2716.1 Kms<sup>2</sup>. La región está comunicada por 779 Kms de caminos.

La región III Tlaxteca está compuesta por 75 municipios, los cuales representan el 16.6% del total municipal del Estado. Esta región está localizada en la parte central del Estado. La red vial en la región consta de 1057 Kms; las carreteras principales con las que está conectada son: la Autopista Puebla-Orizaba, Puebla-Xalapa, por Acatzingo; el Seco Perote, se comunica con Tehuacán, Veracruz y Tlaxcala.

La región IV San Pedro Cholula tiene 28 municipios que constituyen el 12.9% del total municipal del Estado; posee 349 localidades. Sus límites geográficos son: al Norte con el Estado de Tlaxcala, al Oeste con los Estados de Morelos y México, al Este con el Estado de Tlaxcala y la región V y al Sur con la región VI. Esta región está conectada por las carreteras: la autopista México-Puebla, la carretera federal Puebla-Oaxaca, la carretera federal México-Puebla-Cholula; tiene 415 Kms de red carretera.

En cambio la región V Puebla está integrada por el municipio de Puebla, que representa el 0.5% respecto al total de los municipios del Estado. Se encuentra localizada en la parte central de la entidad. Limita al Norte con el Estado de Tlaxcala, al Oeste con la región IV, al Sur con la región VI y al Este con la región III. La región V se destaca entre las

regiones que componen el Estado de Puebla por tener un alto nivel relativo de desarrollo socio-económico y por concentrar la mayor parte de la industria, comercio y servicios. La región V es la que está mejor comunicada; cuenta con importantes carreteras como: Autopista México-Puebla, Autopista Puebla-Orizaba, carreteras México-Puebla, Puebla-Veracruz, Puebla - Tehuacán - Oaxaca, Puebla - Ascatlán - Oaxaca, Puebla-Tlaxcala-Ápizaco-Tuxpan y Puebla-Teziutlán-Nautla. Se dispone de una red vial de 796 Kms.

Por su parte, la región VI Ixtúcar de Matamoros se localiza al Suroeste del estado de Puebla. Limita al Norte con las regiones III y IV y V, al Este con la región VII, al Sur con los Estados de Guerrero y Oaxaca y al Oeste con el Estado de Morelos. Está integrada por 51 municipios que contienen el 25.5% del total de los municipios de la entidad. La región cuenta con 1427 Kms de redes viales.

Por último, la región VII se encuentra localizada al Sureste del Estado; está integrada por 38 municipios y 449 localidades con una extensión de 7745 Km<sup>2</sup>. Posee 1148 Kms de redes viales.

### 3.- La Distribución espacial de la Población

Es importante estudiar la estructura de la distribución espacial de la población por diferentes razones; una de ellas es la relación que existe entre los procesos socioeconómicos y los procesos demográficos. No cabe duda que variaciones significativas en la estructura de la población al interior de un municipio o al interior de una región, traen consecuencias positivas o negativas para el desarrollo económico social de la región. Es por ello la importancia de analizar el comportamiento de la revolución de la población por regiones.

En este apartado del capítulo vamos a analizar algunas características sociodemográficas de la población del Estado de Puebla, sobre todo la evolución de la población por regiones. Para lograr tal objetivo nos proponemos observar en el período 1960-1980:

a) Los cambios Poblacionales; b) Los cambios Ocupacionales; c) Las características Migratorias

a) Los cambios poblacionales

a.1) Evolución de la población de Puebla entre 1950 y 1984

El Estado de Puebla se caracteriza por ser un Estado de continuo crecimiento poblacional y por ser un Estado expulsor de Población durante este período de análisis. Así, podemos observar en el Cuadro 2 que la tasa de crecimiento social en la

mayoría de los intervalos censales es negativa con excepción del período 40-50, y las tasas de crecimiento natural han ido en continuo crecimiento; esta última característica es un reflejo de lo que ocurre a nivel nacional.

En este intervalo de tiempo, podemos pensar en la existencia de tres períodos de cambios poblacionales. En el primero, que se establece entre los años de 1930 y 1940, la tasa de crecimiento poblacional es relativamente baja, con una tasa de crecimiento natural por debajo del 2% en comparación con los años posteriores. En el segundo período, que va de 1940 hasta 1960 se observa que se acelera el crecimiento poblacional, pasando de tasas de crecimiento natural por debajo del 2% a tasas cercanas al 3%.

Por último, en el tercer período, que comprende de 1960 a 1984, las tasas de crecimiento natural se encuentran por encima del 3%, con la característica de que el crecimiento social negativo es cada vez más alto. En este tercer período es importante señalar que, a partir de 1980, se observa un descenso en la tasa de crecimiento natural, lo que nos hace pensar que de continuar esta tendencia podría quizás advenir un cuarto período en el que las tasas vayan en descenso.

#### a.2) Población Urbana-rural en Puebla (1900-1980)

No es sino hasta el Censo de 1980 que la población urbana supera a la población rural del Estado de Puebla, mientras que a nivel nacional esto ocurrió en el Censo de 1960.

El crecimiento de la población urbana se produce desde 1940 pasando de tasas de crecimiento urbano cercanas a 1% en el período 30-40 a tasas superiores a 4.0% entre 1940 y 1950 (Ver Cuadro 3). Es así que en la primera mitad de este siglo, la población urbana en Puebla constituía una tercera parte de la población. Entre 1950 y 1970 la proporción de población urbana se incrementa en un 6% anual aproximadamente y es en el decenio de los setentas cuando se incrementa aceleradamente la población urbana.

a.3) Evolución regional de la población de Puebla entre 1950 y 1980.

En términos generales se observa que, a lo largo de este período, se está produciendo una fuerte concentración de la población de Puebla en la región V (región que comprende al municipio de Puebla). Mientras que en 1950 la participación de esta región respecto al total estatal era de alrededor de 16.1%, muy similar a las de las otras regiones en las que los porcentajes fluctúan entre 16.4% y 11.7%. En 1980 este porcentaje se eleva a 25% (cuando en las otras regiones el porcentaje fluctúa entre 10% y 15.6%) (ver Cuadro 4).

En 1950 la región V ocupaba el segundo lugar de importancia en cuanto al peso de la población a nivel estatal;

la región I (Huauchinango) tenía el porcentaje más elevado de población. La concentración en la región V se produce esencialmente a partir de 1960 (o durante los años sesentas) como se puede observar en el Cuadro 4, y se acelera en los años setentas. Si observamos el cuadro 5 notamos cómo la tasa de crecimiento medio de la población para 1970-1980 supera a todas las regiones y es mucho más elevada que su propio crecimiento en el período 1960-1970.

La región I (Huauchinango) es la que más ha perdido importancia en cuanto a peso poblacional (pasando de primer lugar en 1950 al quinto en 1980) a pesar de que su tasa de crecimiento medio anual se ha incrementado entre 1950 y 1980 (aclarando que son tasas de crecimiento relativamente bajas), (Ver Cuadro 5).

Regiones como San Pedro Cholula (región IV) y Tehuacán (Región VII) han incrementado su importancia poblacional, en tanto que regiones como Teziutlán (II) e Izúcar de Matamoros (VI), en el lapso considerado, han tenido proporciones poblacionales bajas. Por último, Tepeaca (III) en este período ha tenido una importancia poblacional intermedia, pese a que su tasa de crecimiento ha ido en ascenso entre 1950 y 1980 (Ver Cuadro 5).

a.4) Distribución y crecimiento de la población de las principales ciudades del Estado de Puebla

Las nueve ciudades que destacan por su desarrollo económico y social en el Estado de Puebla, al mismo tiempo son las ciudades que sobresalen por tener también una dinámica poblacional importante en comparación con las otras ciudades que configuran el sistema urbano de esta entidad.

Si observamos el Cuadro 6 vamos a constatar que la Ciudad de Puebla tuvo una participación del 25.1% con respecto al total estatal, cuestión que nos refleja el grado de concentración poblacional que posee esta ciudad con respecto al sistema de ciudades de dicha entidad. Dicho patrón de concentración poblacional coincide con la fuerte concentración económica, financiera e industrial. A la Ciudad de Puebla le siguieron en importancia relativa las ciudades de Tehuacán con el 2.4%, Atlixco con el 1.6 y San Martín Texmelucan con el 1.1% de participación a nivel estatal.

En cuanto a las tasas de crecimiento entre 1970 y 1980 la Ciudad de Puebla creció a un ritmo promedio anual de 6.5%, siguiéndole en esta dinámica de crecimiento las ciudades de Cholula y de Tehuacán con 5.1%, ritmos muy superiores a los que tuvieron ciudades como Teziutlan (0.5) o Atlixco (0.5).

#### b)- Cambios Ocupacionales

b.1.- Participación de la población económicamente activa por regiones de 1970 a 1980

Se observa un incremento de participación de la población económicamente activa en todas las regiones del Estado de Puebla en este período de tiempo (Cuadro 7). Sin embargo, es evidente que el incremento en la región V es menor al del resto de las regiones. Destaca el hecho de que, mientras que en los 70's la región V era la de mayor participación, para el 80 es la región de menor participación. Las regiones II y III incrementan su participación fuertemente (Cuadro 7) de manera que el orden de importancia de sus tasas a nivel estatal ha pasado de tercero y sexto lugar a primero y tercer lugar de importancia, respectivamente. Mientras que las tasas de las regiones I, IV, VI y VII han conservado su importancia relativa.

#### b.2. Peso Relativo de la PEA por Región a Nivel Estatal entre 1960-80

Entre 1960 y 1980 la región V es la que a lo largo de este período tiene la mayor proporción de PEA a nivel estatal, resaltando el hecho de que esta región es la única que ha ido incrementando su proporción de PEA a nivel Estatal. Sin embargo, es necesario señalar que la mayoría de las regiones han ido incrementando su importancia relativa de PEA a nivel estatal, siendo las regiones I y VI las únicas excepciones (Cuadro 8).

6.3. Evolución de la participación por rama de actividad en las diferentes regiones.

La primera situación que resalta en este período de tiempo es el incremento de la participación en las actividades no agropecuarias, contra el decremento de las agropecuarias, (Cuadros 9, 10 y 11). Sin embargo, destaca el hecho de que para la mayoría de las regiones todavía la PEA es mayoritariamente agrícola, con las únicas excepciones de las regiones V y IV, ya que en 1980 los porcentajes son menores al 50% con una diferencia clara entre la región V y la región IV. En la rama agropecuaria sobresale el fuerte peso de las regiones III y I a lo largo del período de análisis.

En la industria de la Transformación, el incremento de PEA en el período 60-70 (con excepción de las regiones III y V) se contrarresta con una caída del peso de la PEA en el período 70-80 para todas las regiones. En esta rama resalta el hecho de que el peso relativo de la PEA por regiones se mantiene casi constante, destacando la región V fundamentalmente y siguiendo en importancia con menor peso las regiones IV y VII y, por último, es evidente que las regiones I y III son las de menor peso relativo de PEA industrial (Cuadro 9, 10 y 11).

Por el contrario, en la rama de servicios se manifiesta un incremento de PEA a lo largo del período 60-80, con la única

excepción de la región V, la cual entre 70 y 80 tiene una leve caída de PEA, caída que no incide en la gran importancia que tiene esta región en los servicios. En esta rama, al contrario de lo que sucede en la industria de la transformación, sí ha habido cambios en cuanto al peso relativo de PEA (aunque mínimos). Las regiones I, VII han perdido importancia relativa durante este periodo de tiempo; las regiones III, V y VI han mantenido su importancia, mientras solamente la región IV ganó importancia relativa en el periodo 60-70.

En la rama Comercio, el peso de la PEA, aunque con algunas variaciones, es más o menos constante en este intervalo de tiempo, manteniéndose constante la importancia de las regiones. La región V destaca porque además de conservar su importancia en cuanto a cantidad de PEA, ha ido incrementando su peso relativo junto con la región IV, mientras las regiones II, VI y VII han ido reduciendo su importancia.

Con respecto a la estructura por ramas también resalta el incremento en las actividades de construcción. El resto de las actividades tiene un peso relativo de poca importancia (menor a 1%). Hay que señalar que el alto peso de "insuficientemente especificadas" en 1980 puede estar afectando las tendencias aquí mencionadas (Ver Cuadros 9, 10 y 11).

## C) Características Migratorias

### c. i) Migración Interna en el Estado de Puebla.

A nivel regional observamos que las regiones del Estado son de rechazo poblacional con excepción de la región V, la cual a nivel estatal destaca como una región de atracción (Cuadros 12 y 13).

La región I es la que ha rechazado más población a lo largo del período de análisis; pasa de una intensidad migratoria de 25.54% entre 60-70 a una intensidad de 28.21% entre 70-80.

Las regiones II, III, IV y VII han reducido su intensidad migratoria negativa, es decir que, a lo largo del período de análisis, las regiones han reducido el rechazo poblacional.

Destaca el fuerte decrecimiento de intensidad migratoria de la región V la cual pasa de una intensidad migratoria de 11.62 entre 60-70 a 4.38 entre 70-80; recordemos que es la única región con intensidad positiva.

La fuerte concentración de la población en la región V se confirma claramente al observar el cuadro 14, es evidente la fuerte densidad poblacional que existe en esta región 1594 hab/s

« km2 mientras que para las otras regiones la densidad fluctúa entre 77.7 198 Hab/km2.

### c.2) Migración Externa

Si observamos el Cuadro 15-A acerca de los movimientos migratorios del Estado de Puebla hacia el resto del país y viceversa durante 1970 y 1980, vamos a constatar que aún cuando hubo una ligera disminución en el balance entre población emigrante e inmigrante, éste todavía es importante en 1980. Al respecto, las reducciones que se han dado tanto por el lado de las salidas como por el de las entradas de población, explican la reducción en el saldo neto migratorio entre los años analizados.

Entre 1970 y 1980 no ha cambiado en lo esencial el patrón de migración externa en Puebla. Las entidades más importantes de destino de la población estatal fueron, el Distrito Federal (49.59%), Veracruz (20.57%) y el Estado de México (13.19%) para 1970, aunque se aprecia un aumento en el volumen de migrantes hacia este último Estado (22.82%) en detrimento de los dos primeros durante 1980. Por su parte, entre las entidades de origen de los inmigrantes al Estado de Puebla durante 1970 y 1980 fueron: Veracruz ( 22.54%), Oaxaca (13.70%), Tlaxcala (13.60%) y el Distrito Federal ( 13.30%) para 1970; en cambio, para 1980 las tres últimas entidades experimentaron una reducción importante en el volumen de migrantes; en cambio, la cantidad de personas que cambió de residencia del Distrito

Federal como del Estado de México hacia Puebla aumentó para 1980 (Cuadro 15-R).

Una de las conclusiones que podemos llegar en este apartado es que los flujos migratorios interestatales se orientan fundamentalmente hacia el centro económico, político y cultural más importante del país como es el Distrito Federal, y en segundo lugar, los flujos migratorios que se dan en el Estado de Puebla hacia otros Estados y viceversa, han sido orientados a aquéllos lugares que conforman la región Centro del país, y hacia lo que podríamos llamar la región natural del Estado de Puebla. Subyace como una lógica que explica estos flujos migratorios, las marcadas diferencias en los niveles de desarrollo económico que se expresan, entre otros indicadores, en las diferencias salariales entre un estado y otro, etc. De esta manera, las desigualdades en los niveles de desarrollo económico entre los estados de México y entre las regiones han moldeado un cierto patrón de la distribución de la población en el territorio nacional, que se expresa en una alta concentración de la población en unas cuantas ciudades del país (Patrón concentrado), con un patrón de distribución de la población de tipo disperso que se localiza en miles de localidades rurales.

su relación con las desigualdades regionales.

Uno de los elementos claves para el desarrollo regional de un país está relacionado con el patrón de asignación de la inversión pública como privada. De cara a incidir en el desarrollo económico y social de un sistema de regiones es más fácil ejercer un control de la inversión pública por parte del gobierno como ente planificador (por las características propias de la inversión pública), en cambio es más difícil tener incidencia en la asignación de la inversión privada, pues la mayoría de veces ésta se realiza (dentro del sistema capitalista) obedeciendo a la lógica de acumulación de capital; en este sentido, dicha lógica de acumulación destruye regiones o las refuncionaliza o abre otras nuevas, de acuerdo a sus intereses y no al del desarrollo regional más equilibrado. De ahí la importancia de analizar la distribución de las inversiones públicas como palanca del desarrollo regional más igualitario o desigual. Al respecto, estudiaremos cuál ha sido el patrón de asignación de la inversión pública federal en el país, en Puebla y a nivel de las regiones<sup>5</sup> de éste Estado. Para lograr tal objetivo hemos creído conveniente analizar primero con cuánto contribuye la inversión pública federal al Producto Interno Bruto (PIB) del país. En segundo lugar, estudiamos la participación que tiene la IPF (Inversión Pública Federal) destinada a Puebla dentro de la IPF nacional y la distribución de la IPF en las diferentes entidades político-administrativas del país. En tercer lugar, analizamos

cómo está distribuida la IPF en Puebla a nivel regional y su contribución dentro del PIB. En cuarto lugar, estudiamos la distribución de la IPF por sectores económicos en el Estado de Puebla (1970-1985). Por último, se presenta en este estudio la inversión per cápita por sectores económicos y a nivel regional, con el propósito de tener una idea más aproximada de la magnitud de la IPF dentro del Estado.

a) La participación de la inversión pública federal en el PIB (1970-1985)

En este período (1970-1985) destaca la IPF realizada en 1979 que ascendió a 482188 millones de pesos y cuya participación dentro del PIB del país fué de 15.7%. Lo curioso es que para los años de 1980 y 1981, la tasa de participación de la IPF dentro del PIB descendió a 12.9%, aunque claro se mantuvo arriba del promedio (8.5%) de participación. A lo largo de este período podemos observar que si bien es cierto existe una tendencia a que se incrementen tanto las inversiones como el PIB en términos absolutos, sin embargo, el incremento de la participación de la IPF dentro del PIB no presenta una tendencia de crecimiento vertiginoso, ya que dicha participación manifiesta quiebres frecuentes en los años 76, 80, 84 y 85 (Véase el Cuadro 16 y la gráfica # 2), y es donde la participación de la IPF en el PIB pasa de 8.7% en el 75 a 7.9% en 1976; y de 15.7% en 1979 pasa a 12.9% en 1980 hasta

llegar a participaciones de 5.7% y 4.6% para los años de 1984 y 1985.

Ahora bien, si observamos el Cuadro 17, el que se registra la distribución regional del PIB en el Estado de Puebla durante 1975, nos damos cuenta que las regiones V, IV y VII son las que tuvieron mayor importancia con respecto a la creación del PIB, que fué de 12213.7 millones de pesos para la región V y que representó el 50.2% de participación, mientras que las regiones IV y VII tuvieron una participación dentro del PIB total estatal de 15.7% y 10.5% respectivamente.

Para 1980 la distribución regional del PIB en el Estado de Puebla reflejó los siguientes resultados: por un lado, la región V siguió manteniendo su importancia relativa, ya que es la región que contribuyó con el 52.1% del PIB total del estado, mientras que la región IV también mantuvo su segundo lugar en importancia contribuyendo a la producción del PIB estatal con el 14.28%; en cambio la región VII perdió su importancia relativa, ya que el tercer lugar fué ocupado por la región III con el 6.34% de participación dentro del PIB total estatal (Ver Cuadro 18).

Resumiendo, en la distribución regional del PIB en el Estado de Puebla tanto para 1975 como para 1980 afirmamos que es la región V (el municipio de Puebla) la que contribuye con más del 50% a la producción del PIB estatal, lo cual refleja una

gran concentración de recursos económicos y sociales en el municipio de Puebla. La región IV le sigue en importancia (San Pedro Cholula), que participa con alrededor del 15% entre estos dos años del PIB estatal.

Lo anterior nos está reflejando que la política económica basada en la asignación de las inversiones públicas no ha tenido la importancia y el apoyo tan destacado que se le asignó en el Plan de Desarrollo Nacional; en el se le defendió como una política que no sólo va a contribuir al desarrollo económico del país, sino que incluso iba a permitir reducir las desigualdades regionales existentes.

b) La inversión pública federal asignada a Puebla en comparación con otras entidades federativas (1980-1985).

El objetivo de esta sección es mostrar la participación que tiene la IPF destinada al Estado de Puebla y su participación dentro del contexto nacional, así como comparar ésta con el peso relativo que tienen otras entidades federativas en el periodo de 1980-1985, para de aquí derivar si existe un patrón de asignación de la IPF de tipo concentrado o disperso.

En el Cuadro 1º se presenta la inversión pública federal realizada en el lapso de 1980-85, según entidad federativa. En este periodo destaca la participación del Distrito Federal y

del Estado de Veracruz en la asignación de la Inversión Pública Federal (IPF); éstas entidades participaron en 1980 con 104247 millones de pesos para el Distrito Federal que significaron el 21.4% de la IPF total realizada en el país, mientras que Veracruz tuvo una participación de la IPF de 61545 millones de pesos corrientes que significaron el 12.7% de la IPF del país. Para 1981 tanto el Distrito Federal como el Estado de Veracruz participaron de la IPF con un 21.2% y un 13.3% de la IPF total del país respectivamente. De 1982 a 1985 el Distrito Federal y Veracruz participaron en la asignación de la IPF de una manera sensible, que hizo que el primero tuviera una participación de 20.1%, 21%, 31.2% y de 32.3% del total nacional, mientras que la participación del segundo osciló entre el 14.5%, el 6.9%, el 5.5% y hasta el 10% respectivamente. Estas cifras nos muestran que en éstas dos entidades se concentró la IPF, con una mayor presencia del Distrito Federal que Veracruz; éste último estado, si bien mantuvo su participación elevada con respecto a las demás entidades que integran el país, de 1983 a 1985 redujo su participación dentro de la IPF.

En cambio la participación de Puebla dentro de la IPF no fué significativa, ya que para éste período cobró muy bajas participaciones dentro de la IPF; entre 1980-1985 Puebla participó de la IPF con 7747 millones de pesos, que significaron el 1.6% de la IPF total, con 12473 millones de pesos que significaron el 1.7% de la IPF total y con el 1.6%, 1.2% , 1.5% y de 1.8% de la IPF total respectivamente. Como

podemos observar, durante este periodo la IPF estuvo concentrada tanto en el Distrito Federal como en el Estado de Veracruz, mientras que Estado de Puebla tuvo una participación dentro de la IPF poco significativa tanto en términos relativos como absolutos.

c) La inversión pública federal destinada a Puebla por sectores económicos y su participación dentro del total nacional.

Si observamos el Cuadro 20 sobre la IPF realizada en el Estado de Puebla por sectores económicos (1970-1975) vamos a constatar que la participación de Puebla dentro de la IPF disminuyó de 2.23% en 1970 a 1.69% para 1972, volviendo a subir en 1973 a 1.83% y decreciendo en los años subsiguientes a 1.78% y hasta 1.56%. Como vemos pues, la participación de Puebla en la IPF no fué significativa, pues se mantuvo por debajo de la media nacional de 3.03%.

Al interior del Estado de Puebla cada sector económico tuvo una participación dentro de la IPF total del Estado. En 1970 por ejemplo, se destaca la participación del sector industrial con el 49.66% de la IPF destinada a esta entidad, y el sector de transporte y comunicaciones que participó con un 23.96%. Para 1971 el sector industrial participa del 39.30% de la IPF destinada a Puebla, mientras que el sector comunicaciones

y transporte lo hace con un 29.85%. A partir de 1972 el sector comunicaciones y transporte cobró una mayor participación dentro de la IPF asignada a Puebla, que fué del 33.84%, 39%, 36.12% y 30.21% respectivamente, mientras que al sector industrial sólo se destinó de 1972 a 1975 el 18.71%, 19.16%, 23.62% y el 29.02% respectivamente. La participación dentro de la IPF del sector bienestar social en Puebla, en este período considerado fué en ascenso: de 13.48% en 1970 a 30.31% en 1973, luego experimentó una disminución en los años subsiguientes cuando sólo participó de la IPF con el 20.01% y el 19.38% (Ver Cuadro 21).

Si observamos el Cuadro 22 acerca de la Inversión Pública Federal realizada en el Sector Industrial, según entidad federativa durante 1980-1985, vamos a constatar que para 1980, 1981 y 1985, el Estado de Veracruz fué el que tuvo una mayor participación de la IPF realizada en el sector industrial en todo el país, con participaciones de 21.9%, 21.9% y 18% dentro del total nacional respectivamente. En cambio para los años de 1982, 1983 y 1984 fueron los estados de Tlaxcala (25%), Michoacán (9.6%) y (9.8%) respectivamente. Puebla tiene participaciones dentro de la IPF realizada en el sector industrial en este período entre 0.5% y 1.7% de la IPF total, muy por debajo de la media nacional.

Dentro de la IPF realizada en el Sector Agropecuario y Pesquero, según entidad federativa durante el período de 1980-1985 destaca las IPF realizadas en el Distrito Federal.

entidad que absorbió la IPF en este sector con porcentajes de 19.1%, 25.3%, 20.8%, 20.5%, 62.6% y 9.3% respectivamente. En cambio la participación de Puebla dentro de la IPF realizada en el Sector Agropecuario y Pesquero osciló entre 0.6% y 1.7% (Cuadro 23).

En la IPF realizada en el Sector Comunicaciones y Transportes, según entidad federativa durante el período 1980-1985, sobresale el Distrito Federal por ser la entidad que concentró durante este período la mayor parte de la IPF en este sector con participaciones que oscilaron entre el 22.7% y el 42%. Le siguió en segundo lugar de importancia, el Estado de Veracruz con participaciones que fluctuaron entre el 4.4% y el 8.3% dentro del total de la IPF destinada a este sector. La participación del Estado de Puebla dentro de la IPF realizada en este sector osciló entre el 1% y el 2.4% (Cuadro 24).

En la IPF realizada en el Sector de Bienestar Social, según entidad federativa para el período de 1980-85, sobresalen las asignaciones de la inversión pública para el Distrito Federal con participaciones dentro del total nacional de 53%, 37.6%, 39.4%, 57.5%, 52.6% y 45.5% respectivamente, claro reflejo de un patrón concentrador de la IPF, también como exigencia de la gran concentración demográfica asentada en este lugar, y como respuesta del Estado para garantizar ciertos niveles de la reproducción de la fuerza de trabajo. Le siguieron en segundo lugar de importancia los estados de Baja California (5.6%) y México, con participaciones dentro de la

IPF de 8.1%, 4.4%, 7.9%, 6% y de 8.6% respectivamente. El Estado de Puebla participó de la IPF destinada a este sector con porcentajes que oscilaron entre 1.4% y 2.4% (Cuadro 25).

En cuanto a la IPF realizada en el Sector Turismo, según entidad federativa, los estados de San Luis Potosí que en 1980 tuvo una participación dentro de la IPF total de 32%, Baja California Sur, quién absorbió la IPF durante 1981, 1982 y 1985 con porcentajes de 40.9%, 34% y el 26% respectivamente; y el Distrito Federal, quién concentró la IPF destinada a este sector durante los años de 1983 (45.7%) y 1984 (40.1%). La participación del Estado de Puebla dentro de la IPF total osciló entre el 0.1% y el 0.6%. Si observamos el Cuadro 26 vamos a constatar que existe un patrón de asignación de la IPF concentrado e incluso hubo bastantes estados que no tuvieron ninguna participación dentro de la IPF en algunos años de este período en consideración.

Por último, la IPF realizada en el Sector, Administración y Defensa, según entidad federativa, fué sensiblemente absorbida por el Distrito Federal a lo largo del período de 1980-1985, con participaciones que oscilaron entre 43.8% y 77.2%. El Estado de Puebla participó dentro de la IPF destinada a este sector con porcentajes entre el 0.2% y el 1.4% (Cuadro 27).

d) Distribución de la inversión pública por región

para el Estado de Puebla 1975 y 1980.

Si observamos el Cuadro 23 constatamos que el 50.1% de la IPF se concentró únicamente en la región V; le prosigue en importancia relativa la región IV con una participación dentro de la IPF destinada a Puebla del 15.7% y por último la región VII cuya participación dentro de la IPF asignada al Estado es de 10.5%. Es claro pues que, durante 1975, la IPF se concentró básicamente en tres regiones; destacando a este respecto la región V que es el municipio de Puebla; e incluso si analizamos la inversión pública per cápita por región, las regiones IV, V y VII tuvieron un mayor peso. En la región IV, por ejemplo, su inversión pública per cápita fué de 358 pesos, mientras que la región V tuvo por supuesto la mayor inversión per cápita y ésta ascendió a 1234.4 pesos; en cambio la región VII tuvo para 1975 una inversión per cápita de 413.3 pesos.

En cuanto al destino de la IPF dentro del sistema de regiones de Puebla para 1980 observamos que las regiones que durante 1975 mantuvieron una mayor participación dentro de la IPF destinada al Estado, durante este año que estamos considerando también mantuvieron la misma relación de participación relativa como a nivel de la inversión per cápita. De esta manera la región V destaca en cuanto a su nivel de participación dentro de la IPF con un 52.1%. La región IV le sigue en orden de importancia debido a que esta región participó con un 14.27% y, por último, la región VII,

que participó con el 10.6% de la IPF asignada al Estado de Puebla. Ahora bien, la inversión per cápita fue mayor por supuesto en la región V, en la que ascendió a 4829.5 pesos, mientras que en las regiones IV y VII fue de 2119.4 y 1810.3 pesos respectivamente.

Una primera conclusión a la que podemos llegar a partir del análisis de la distribución de la IPF dentro del sistema de regiones del Estado de Puebla es que la IPF tuvo un patrón de asignación concentrado, identificándose este patrón concentrador en la región V que es el municipio de Puebla, siguiéndole la región IV y por último la región VII; aunque es claro pues, que la región V es la que, en definitiva, concentró más del 50% de la IPF durante 1975 y 1980, cuestión que coincide con un mayor grado de desarrollo socio-económico de la misma.

e) La inversión pública total per cápita por región y por sector económico: Estado de Puebla (1985).

En 1985 también sigue predominando la región V como una región que concentra la mayor inversión pública federal per cápita dentro del Estado de Puebla; para este año la IPF per cápita en esta región fue de 21312.9 pesos, siguiéndole en importancia la región III y la región VI cuyas inversiones públicas per cápita fueron de 8053.7 y de 7154.6 pesos respectivamente. Comparada la inversión pública per cápita

realizada en las regiones de Puebla durante 1985 con las realizadas en 1975 y 1980 (en el apartado anterior analizamos estos años) se pueda decir que hubo un cambio en la asignación de la inversión pública federal, pues las regiones IV y VII, que en 1975 y 1980 tuvieron una participación significativa, en 1985 pierden importancia al ser desplazadas por las regiones III y VI.

Sin embargo, si observamos el Cuadro 29 se evidencia que en cuanto a inversión per cápita por sectores económicos, la región V no tiene una predominancia absoluta en cuanto a participación de la IPF; esto se manifiesta en la pérdida de participación en los sectores agropecuario forestal y agrario, en el de pesca, en el de comunicaciones y transporte y en el sector comercio.

En el sector agropecuario forestal y agrario, en cuanto a la inversión pública per cápita destacan las regiones II, VI y V con inversiones de 1386.6, 744.2 y 545.9 pesos respectivamente. En este sector económico la región II es la que tuvo una mayor inversión per cápita, perdiendo importancia la región V.

En el sector pesca continúa predominando la inversión pública per cápita de la región II que fué de 40.3 pesos; siguiendo en importancia la región V con 9.9 pesos de IPF per cápita.

La inversión per cápita en el sector industrial es mayor en la región V que ascendió a 1258.2 pesos (para 1985), destacando también la región VII con 834.5 pesos.

En cambio en el sector comunicaciones y transporte en cuanto a la inversión per cápita sobresalen la regiones III, VI y la IV, con montos de 4559.6, 3119.5 y 2487.5 pesos. Dentro del sector comercio la región III es la que tuvo una mayor inversión per cápita que fué de 294.4 pesos siguiéndole en importancia la región I con 248.1 pesos.

En 1985 fué el sector de asentamientos humanos quien concentró el mayor volumen de la inversión pública federal con el objeto de atender a las necesidades que día a día va exigiendo el crecimiento urbano de las ciudades del Estado, necesidades que son identificadas con la demanda de vivienda por parte de las familias. La inversión per cápita en este sector es mayor en la región V con 13363.7 pesos, prosiguiendo la región IV con una inversión de 1592.4 pesos por persona.

Dentro de los sectores que también destaca en cuanto a receptor de la IPF es el sector educación. Dentro de este sector, las regiones V y VI son las que concentran la IPF; esto se refleja en que estas regiones tuvieron durante este año una inversión per cápita de 4089.2 y 2116.1 pesos.

El sector salud tuvo durante este año una participación dentro de la asignación de la IPF baja, ya que la inversión per cápita de algunas regiones como la IV es de 3.9 pesos. En

este sector destacan las regiones V y VI con inversiones de 910.7 y 279.7 pesos.

La importancia de los demás sectores económicos es muy baja, lo cual refleja una concentración de la IPF en algunos sectores más que en otros, que en este caso, se concentró más en el sector de asentamientos humanos, educación y en el industrial.

5.- El Convenio Único de Desarrollo como estrategia de Desarrollo Regional.

Si bien es cierto que, el CUD es una estrategia de desarrollo regional que pretende llevar la descentralización de funciones y recursos hacia los Estados como una forma de resolver favorablemente las relaciones federación-estados, algo ha contribuido algo en este sentido, pero no como se ha esperado de este instrumento descentralizador. Asimismo, mediante el CUD se ha tratado de fortalecer no sólo la capacidad administrativa de los Estados, sino que también se ha impulsado el desarrollo regional vía la transferencia de inversiones y programas de obras públicas, etc.

Motivados por estos objetivos de política económica, los Ejecutivos Federal y Estatal, el 5 de febrero de 1980, acordaron la vigencia permanente del Convenio Único de Coordinación (aplicado desde 1977), debido a que en los años de operación de

dicho convenio demostró ser un instrumento jurídico, administrativo, económico, financiero y programático que contribuyó a viabilizar las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios del país, así como a integrar bajo un mismo esquema, las diferentes acciones intergubernamentales tendientes a promover el desarrollo económico regional y nacional.

El marco jurídico en que se basó el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) es fundamentalmente sobre los Arts. 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Conforme al Art. 22, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y, junto con éstos, en los casos necesarios, con los municipios, con el objeto de favorecer el desarrollo económico y social de las entidades.

El Art. 32 nos señala que es a la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que corresponde, entre otros asuntos, coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

El CUD tiene su origen en el Convenio Unico de Coordinación (CUC) suscrito por los Ejecutivos Federal y Estatales en el año de 1977, cuya operación se inició con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local.

En 1978 se le incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuarios y pesquero, se modificó la estructura financiera de algunos programas y se establecieron lineamientos y criterios para su integración y operación.

Es a partir de 1979 que se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión (PEI), se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES), y se avanzó en la programación, autorización y el suministro de recursos federales. En 1980 el CUC adoptó el esquema de sectorización de la Administración Pública Federal; se establecieron dos modalidades para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). En 1981 se sustituyó a los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Dichos Comités quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales; es en el marco de estos organismos donde se definen los programas y acciones que llevarán a cabo los Ejecutivos Federal y Estatales, así como los montos que se destinarán para el desarrollo regional. También durante 1981, y en el marco del Convenio, se establecen una serie de programas de apoyo, como son el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y posteriormente se establecieron los famosos Programas Regionales de Empleo (PRE).

En 1982 se establece a través del Convenio, la

transferencia al régimen estatal de entidades paraestatales federales, acción que se inscribió dentro del proceso de descentralización administrativa (62).

El CUD es, como lo define el Plan Nacional de Desarrollo, el elemento esencial de la política de desarrollo regional. Es a través de éste que se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional. Este es el objetivo que el Plan Nacional de Desarrollo le otorga al CUD: ser un instrumento jurídico, administrativo, económico y financiero al servicio de la descentralización y no para fortalecer la presencia del poder federal en las entidades, sino para promover la participación de los Estados y de los Municipios en las múltiples tareas que exige el desarrollo del país. En definitiva, es un instrumento que coordina a los tres niveles de gobierno de cara a resolver las contradicciones y problemas suscitados por el desarrollo económico y social tanto regional como nacional.

Cuáles son los diferentes mecanismos de descentralización que están contenidos en el instrumento del CUD? El capítulo cuarto del CUD se refiere a la descentralización de la vida nacional y en su cláusula séptima plantea que los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a promover y adoptar las medidas jurídico-administrativas tendientes a instrumentar una política de descentralización de acciones y programas al gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los

municipios, con el objeto de vigorizar y dar congruencia al proceso de descentralización de la vida nacional como el elemento generador de un desarrollo armónico y equilibrado en las distintas regiones del País.

En la Octava Cláusula del Capítulo Cuarto del CUD , plantea que el Ejecutivo Federal dispondrá, de acuerdo con el ejecutivo estatal y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal descentralicen al gobierno estatal acciones programas responsabilidad del Gobierno Federal, dejando en manos de la SPP la elaboración de programas y proyectos en esta dirección. Incluso la Cláusula Novena del capítulo mencionado, expresa la posibilidad de descentralizar recursos humanos con el objeto de coadyuvar a la ejecución de obras y a la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del gobierno estatal o municipal. En este mismo sentido, y con el objeto de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el Ejecutivo Federal, a propuesta del ejecutivo estatal, dispondrá la elaboración de un programa de incorporación al régimen estatal de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal susceptibles de aprovechamiento por parte del gobierno del Estado.

Otro elemento que hay que destacar como sustancial al CUD es que este instrumento se erigió con el objeto de descentralizar la vida nacional, apoyando con asesoría técnica

mediante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con apoyo financiero tanto a los estados como a los municipios para la realización de las acciones y los programas de desarrollo socioeconómico a que se refiere este convenio.

En el marco del CUD , y a efecto de impulsar la ejecución de las acciones y programas nacionales de carácter prioritario, tanto el Ejecutivo Federal como el Estatal se comprometieron a:

1.- Transferir a los Estados y los Municipios los Servicios de Educación y los recursos financieros correspondientes.

2.- Transferir a los Estados y Municipios los servicios de salud en el marco del Sistema Nacional de Salud.

3.- Descentralizar sus administraciones públicas, con el objeto de favorecer un proceso de cambio, dentro de los principios que rigen al Federalismo, para fortalecer al municipio tanto en su autonomía política como en la económica.

4.- Transferir al gobierno del estado y mediante éste al gobierno municipal, las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra.

5.- Establecer, conforme a la legislación federal vigente, las normas y los mecanismos de coordinación, a efecto de que el Estado, con la intervención de éste, los municipios participen en la creación y administración de sus reservas territoriales(67).

El CUD, como instrumento descentralizador de la vida nacional, toma como base de sus acciones al espacio de los estados y de los municipios, apoyándolos en lo material, administrativo, jurídico, financiero en el marco de los principios que rigen el federalismo mexicano.

En cuanto a dirigir la descentralización del país hacia el espacio municipal, el CUD en el Capítulo Quinto; del Fortalecimiento Municipal, sostiene que los Ejecutivos Federal y estatal convienen coordinar sus acciones, a fin de fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales para que desarrollen los servicios y funciones que les corresponden. Para lograr la descentralización en este sentido, el ejecutivo estatal se propone apoyar el Programa de Fortalecimiento Municipal propuesto por el CUD con los siguientes pasos:<sup>5</sup>

1.- Instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con las que el Ejecutivo federal realiza en apoyo a los municipios.

2.- Proporcionar asesoría y apoyo técnico a los

ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica con el objeto de que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios y al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal.

3.- Transferir a los ayuntamientos los recursos que el gobierno federal le asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal.

4.- Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus municipios, así como promover la descentralización a éstos de impuestos, derechos, productos y aprovechamiento a cargo del Estado.

5.- Promover la creación y el fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, desde el aspecto técnico y financiero (64).

Algunas de estas acciones han quedado en el espíritu del escrito solamente, ya que en la práctica, el apoyo al fortalecimiento municipal no se ha dado, debido fundamentalmente a las relaciones entre el Gobierno Estatal y Municipal; los gobernadores han pecado de tortuguismo para impulsar los convenios suscritos.

El CUD, con todo y sus programas y acciones de apoyo a la descentralización de la vida nacional, se ha convertido en un instrumento eficaz en la disposición de las relaciones entre los tres niveles de gobierno; además, ha facilitado la

transferencia de recursos entre un nivel de gobierno y otro en el marco del Convenio.

Los programas que integran el esfuerzo descentralizador del CUD son los siguientes:

a) Los programas de Desarrollo Socio-económico: a.1.) Programas Estatales de Inversión (PEI); a.2.) Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); a.3.) Los Programas de Inversión Federal; a.4.) Programas Sectoriales Concertados (PROSEC); a.5.) Programas de Desarrollo Estatal (PRODES); a.6.) Apoyos financieros a Estados y Municipios.

b) Programa de Fortalecimiento Municipal

c) Programa de Descentralización de los servicios de Salud y Educación.

d) Programa de Emergencia y de Protección al Empleo.

Con todos estos programas, el CUD se ha convertido en el instrumento fundamental de la política de descentralización de la vida del país, y como el instrumento que apoya sustancialmente la política regional, tanto cuanto, ha sido eficaz en favorecer la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de la Federación hacia los Estados y los Municipios. Es por esta razón que fue indispensable realizar un análisis del CUD en Puebla, tarea difícil en este

sentido; ha sido la de conseguir la información estadística sobre las inversiones del CUD.

Hemos creído conveniente hacer un breve análisis del impacto del CUD como estrategia de desarrollo regional; para tal objetivo partimos del estudio de las inversiones realizadas por este convenio, y su participación dentro de los egresos de la federación; por otro lado, se presenta en este estudio los recursos estatales comprometidos a apoyar el CUD; luego, analizamos las inversiones realizadas en el CUD como porcentajes de la IPF, y, por último, se expresan las inversiones del CUD por entidades federativas y las inversiones per cápita.

a) Recursos federales comprometidos en el CUD como porcentaje de su presupuesto y gastos en inversión (1977-1984).

El Cuadro 30 nos muestra los recursos federales destinados al CUD y la participación y la participación de éstos dentro del presupuesto federal en el período 1977-1984. En este cuadro se aprecia que la participación de las inversiones del CUD dentro del presupuesto federal son mayores en los años de 1980, 1981 y 1982 y que representan el 1.8%, 2.4% y el 1.9%, cuestión que nos refleja que el CUD no tiene el peso suficiente que se le debería de otorgar a una estrategia de desarrollo regional de esta naturaleza, más si se toma en cuenta que son inversiones destinadas fundamentalmente a obras públicas y fomento de los

estados. Si a ello sumamos que este porcentaje es distribuido entre las 32 entidades federativas de una manera desigual, podemos entonces afirmar que el CUD no es un instrumento eficaz para impulsar el desarrollo regional debido a las limitaciones de su alcance.

En este mismo cuadro observamos que la participación de las inversiones realizadas por el CUD dentro de la IPF nos refleja lo que anteriormente acabamos de afirmar; los años de 1981, 82 y 84 tienen una importancia relativa, ya que participan con un 9%, 10.1% y 8.1% respectivamente de la IPF.

b) Los recursos estatales comprometidos en el CUD como porcentajes de sus presupuestos y gastos en obras y fomento (1977-1984).

En cuanto a los recursos estatales comprometidos en el CUD como porcentajes de sus egresos y de los gastos realizados en obras y fomento podemos constatar en el Cuadro 31 que la participación de éstos dentro de los egresos estatales es mínima. En el período considerado destacan en importancia relativa los años de 1978 y 1980 con 2.3% de participación en ambos; le sigue en importancia el año de 1979 con 2.7% y por último en 1976 la participación del CUD dentro de los egresos fue del 7.5%. En realidad el CUD no tiene una participación significativa; se requeriría un mayor impulso por parte de los Estados, pero principalmente de la federación, para que éste

sea un verdadero instrumento del desarrollo regional y un instrumento descentralizador de la vida nacional.

Ahora bien, si analizamos la participación de las inversiones del CUD dentro de los gastos estatales en obras y fomento durante 1977-1984 (Ver Cuadro 31) se aprecia que durante 1977 hubo una mayor participación relativa que representó el 19.5%; siguiéndolo en importancia el año de 1978 con una participación del 17.8% dentro de los gastos en obras y fomento realizados por los estados; posteriormente se presenta una disminución en la participación que va del 16.5% para 1979 hasta el 7% en 1980.

c) El CUD por entidades federativas: Recursos autorizados 1977-1985

En los recursos económicos del CUD autorizados para 1977-1985, por entidad federativa, destaca la participación del Estado de México de 1977 a 1985, porque en 1981, 1984 y 1985 son los Estados de Tabasco, Oaxaca y Veracruz los que logran una mayor participación dentro de los recursos económicos del Convenio. El segundo lugar de importancia lo obtuvo el Estado de Jalisco para los años de 1977, 1978, 1979 y 1983; en cambio durante 1980, el segundo lugar dentro de la participación del CUD lo obtuvo el Estado de Tabasco, para 1981 es el Estado de

Chiapas; en 1982, 1984 y 1985 es el Estado de Veracruz el que sobresale en segundo lugar en cuanto a la participación dentro del CUD. El Estado de Puebla manifiesta una tendencia, a lo largo de 1977-1985, a participar dentro de los recursos del CUD por encima de la media nacional.

d) Convenio Único de Desarrollo Per Cápita por Entidades Federativas 1980-1985.

Si nosotros analizamos la inversión destinada al CUD per cápita por entidades federativas tendremos una idea aproximada de la envergadura de esta estrategia de descentralización. Por ejemplo, para 1980 Quintana Roo es la que tuvo una mayor inversión per cápita que fué de 1115 pesos, siguiéndole en importancia Baja California Sur con 973 pesos; mientras que el Estado de Puebla sólo tuvo una inversión de 201 pesos por debajo de la media nacional que fué de 293 pesos.

Para 1981 el Estado de Quintana Roo fué el que recibió mayor inversión per cápita del CUD y ésta fué de 2118 pesos, en segundo lugar, le siguió el Estado de Tabasco con 1926 pesos de inversión. Puebla para este año participó con una inversión per cápita de 276 pesos, muy por debajo otra vez de la media nacional que fué de 442 pesos.

De 1982 a 1985 el Estado de Quintana Roo fué la mayor entidad receptora de la inversión asignada por el CUD a las entidades federativas del país a nivel per cápita; esta fué

de 2609, 1958, 10264 y 10359 pesos respectivamente. En segundo lugar, estuvieron los Estados de Colima, tanto en 1982 como en 1985 con una inversión per cápita de 1598 y 8906 pesos respectivamente. Mientras que en los años de 1983 y 1984 el segundo lugar estuvo en manos del Estado de Baja California Sur con inversiones de 1846 y 7020 pesos. En cambio el Estado de Puebla se siguió caracterizando en todo este período por ser un Estado que estuvo en cuanto a receptor de inversión del CUD por debajo de la media nacional, siendo sus asignaciones a nivel per cápita de 339, 300, 1087 y 1557 pesos (Ver Cuadro 33).

En conclusión, podemos afirmar que las inversiones realizadas por el CUD en las entidades del país no han sido lo suficientemente significativas, esto lo hemos constatado tanto con el análisis de la participación de las inversiones del CUD dentro del presupuesto de la federación, así como con respecto a la inversión pública, el porcentaje de participación de los Estados al CUD con respecto a sus egresos y con la distribución de las asignaciones de las inversiones del CUD por entidades hasta llegar a un índice (Inversión per cápita) donde se mostrará claramente no sólo la desigualdad en cuanto a la asignación, sino también en cuanto al peso específico de este instrumento que se propone como descentralizador de la vida nacional como es el CUD. Para que el CUD se convierta efectivamente en una estrategia de desarrollo tiene que incrementar sus volúmenes de inversión, pero sobre todo, establecer una distribución más equitativa de sus asignaciones. Por otro lado, la federación tiene que

comprometer más recursos económicos que los estados, para que se comience a establecer una descentralización económica a este nivel.

## V.- La Descentralización y las Finanzas Municipales.

No cabe duda que las corrientes descentralizadoras, sean europeas o latinoamericanas, tienen como receptáculo natural de dicha política al espacio del municipio, haciendo que éste último cobre una apertura que posibilite el resurgimiento de prácticas sociales que estaban vedadas por la extrema centralización del poder. Nadie puede negar que la evolución histórica del municipio en América Latina da cuenta de que dicha institución social se cristalizaría como aquel espacio en donde convergen las contradicciones sociales de la forma más desnuda. El municipio es ese espacio político atravesado por un mar de contradicciones sociales irresueltas, que habían hecho de tal institución de gobierno local un ente hasta cierto punto anacrónico de cara a las exigencias sociales.

Es claro pues, que con la descentralización de los poderes del Estado los poderes locales son los que están en la mira (65); este planteamiento es correcto siempre y cuando las formas sociales de participación política no permanezcan encuadradas en los mismos patrones tradicionales de participación política. Entonces sí podremos hablar de que la descentralización del Estado es sobre todo un proceso político democrático que da cabida a un conjunto de expresiones políticas y que abre las vías de participación de los diferentes sectores sociales y de los ciudadanos en el

proceso de toma de decisiones.

La descentralización del Estado puede hacer que la institución del municipio recobre la relevancia política que tuvo antes, en donde el municipio era el espacio social en donde convergían los diferentes grupos locales de poder en torno a las demandas de servicios públicos urbanos y en torno a los grandes problemas nacionales.

La descentralización política del Estado es un proceso social no exclusivo de la sociedad mexicana. En países como Inglaterra, Francia, Italia, Portugal, España, etc. se ha introducido grandes transformaciones sociales como es el reordenamiento del territorio de dichos países de cara a no caer en el error del incrementalismo administrativo. En la década de los sesenta y setenta se establece en Europa un reagrupamiento de los municipios con el objeto de hacer viables las transformaciones políticas y administrativas que la descentralización supone.

En México, la descentralización se abre paso como resultado de la crisis financiera del Estado, que ya no puede seguir sufragando los elevados costos de la centralización de la vida nacional cuya imagen más evidente viene dada por la Ciudad de México, en donde el Estado Mexicano ya no puede seguir dándose el lujo de mantener los costos de urbanización de esta ciudad que consume la mayoría de los ingresos de la nación. Por otra parte, la descentralización en México obedece además a la pérdida de legitimidad del Estado ante

los gobiernos locales y los grupos de poder. Es por ello que en México se ha venido impulsando un cierto desarrollo regional, pero que ahora cobra visos de tomarse en serio. Una cuestión que está en el debate sobre la descentralización del Estado es la capacidad que tienen tanto los Estados como los Municipios para hacerle frente a los gastos de inversión que exige el desarrollo económico regional. De la capacidad financiera de los municipios y de los gobiernos locales depende mucho el grado de autonomía que logren establecer. En México, el sistema federal de gobierno ha acentuado la dependencia económica de los gobiernos locales, y lejos de aminorar las grandes desigualdades regionales existentes las ha subrayado.

En este capítulo vamos a analizar la evolución de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, con el objeto de mostrar las grandes desigualdades que existen en la distribución de las finanzas públicas y que la centralización de las finanzas en manos de la federación y de los estados ha hecho que el municipio como forma de poder local perdiera autonomía.

Por otra parte, vamos a estudiar las finanzas públicas estatales y municipales de Puebla por estructura de ingresos con el objeto de mostrar la concentración de recursos financieros por parte del Estado y el municipio; y la necesidad de descentralización que a este nivel también se requiere.

También establecemos un análisis de la distribución regional de los ingresos municipales de Puebla en el período de 1980-1985; esto con el propósito de observar la concentración de los recursos financieros por parte de la región V que es el municipio de Puebla.

Por último, presentamos el análisis de los ingresos y egresos efectivos ordinarios del municipio de Puebla durante 1970-1985 para establecer un análisis interno de la estructura de ingresos y de egresos de este municipio.

Pero antes de pasar al análisis de las finanzas públicas, creímos conveniente destacar primero la importancia de éstas en el desarrollo económico social de un país, en el desarrollo regional más equitativo. Para ello exponemos los planteamientos teóricos de algunos autores como Heilbrun, Somers, Musgrave, O'Connor, etc, y, sobre todo, definimos la estructura de ingresos que integran la hacienda municipal. Así mismo, planteamos algunos antecedentes históricos de las finanzas públicas en México relacionado con la intervención del Estado en la economía.

#### 1.- Algunos Problemas de las Finanzas Públicas.

Es por eso que se hace indispensable analizar el problema de la organización y financiamiento del sector público. Al respecto James Heilbrun (66) señala que, dado el dinamismo de las zonas metropolitanas y los problemas que el mismo conlleva, se requiere que el Sector Público Metropolitano se organice eficientemente y disponga de un adecuado financiamiento para dar soluciones a las demandas de servicios públicos y a los gastos de inversión.

Existe una serie de problemas de las finanzas públicas metropolitanas que son ocasionados por las mismas fuerzas que operan el cambio y el crecimiento urbano. Dicho crecimiento anárquico hace inapropiado el funcionamiento de los gobiernos metropolitanos.

Heilbrun plantea que el Sector Público Metropolitano tiene varios niveles que podemos agrupar para su análisis en dos dimensiones:

1) La Dimensión Vertical: Por los niveles de gobierno dispuestos jerárquicamente.

2) La Dimensión Horizontal: Dado que éstos niveles de gobierno se manifiestan en unidades político-administrativas ubicadas territorialmente, a las áreas de acción de cada una de ellas al interior de una zona se les denomina la dimensión horizontal.

Desde el punto de vista vertical, el problema de las finanzas públicas metropolitanas surge del desacuerdo entre la asignación de funciones y la distribución del poder de captar recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde el punto de vista de la dimensión horizontal surge también un desacuerdo. Por un lado, hay la necesidad de servicios públicos que la población demanda, pero los recursos obtenidos mediante las rentas públicas para pagar esos servicios pueden estar desigualmente distribuidos entre las diferentes unidades gubernamentales. Asimismo, la fragmentación del Sector Público Metropolitano impide la dotación de los servicios óptimamente, o por lo menos en un cierto nivel de eficiencia.

Una cuestión que debemos tomar en cuenta cuando analizamos las finanzas del sector público, son las funciones económicas del gobierno local. Por otro lado, las fuentes de ingreso de los gobiernos locales son los impuestos y las empresas públicas. Los gastos de los gobiernos locales vienen dados por el financiamiento que hacen los gobiernos de los servicios públicos y de los gastos de inversión.

La rectoría de los Ayuntamientos en sus respectivas localidades está en función de las fuentes de recursos con que cuentan, así como del destino y estructura de las erogaciones de la hacienda pública municipal.

No cabe duda pues, de la importancia que tienen las finanzas públicas, no sólo para el fortalecimiento del gobierno federal, estatal y municipal, sino que también las finanzas públicas repercuten fuertemente en la vida económica de un país, extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y, por ende, sobre el desarrollo regional de un país.

Somers (67), en su libro "Las Finanzas Públicas e Ingreso Nacional" analiza el impacto que tienen las finanzas públicas dentro del ingreso nacional vía los efectos de éstas sobre la producción y el consumo. Dicho análisis descansa en una doble perspectiva; por un lado, estudia el impacto que tienen los gastos sobre la economía y, por otro, los efectos de los ingresos sobre la misma.

Este autor sostiene que los gastos públicos tienen una serie de principios que los rigen con arreglo a los fines que se quieren alcanzar por parte de una sociedad. Si la finalidad fuera la de reducir los gastos públicos al mínimo, se tendrían que buscar principios para tal cometido; ahora bien, si la finalidad fuera interferir lo menos posible la actividad de la iniciativa privada, de igual forma habrían principios adecuados para tal fin; pero, si la finalidad fuera alcanzar con los gastos públicos el nivel máximo de ocupación y de ingreso,

los principios serian otros. Sin embargo, Somers apoyándose en la escuela clásica de pensamiento económico trata de establecer principios que para él son válidos universalmente. A este respecto el autor señala cuatro principios que de alguna u otra forma están rigiendo las asignaciones del gasto público.

Uno es el principio del gasto mínimo del gobierno. Sin que ello ponga en peligro la protección de los ciudadanos, este principio se pone en práctica sobre todo en tiempo de crisis; pero tiene su umbral en la cobertura mínima que el gobierno tiene que hacer para no perder el control sobre una situación determinada, cobertura que tiene que ver con el mantenimiento de servicios públicos.

Otro de los principios tiene que ver con la búsqueda de la máxima ocupación vía los gastos públicos. Este principio en la práctica, puede chocar con el principio de interferencia mínima con la iniciativa privada (principio que se basa en que los gastos públicos deben de interferir lo menos posible las actividades de la iniciativa privada).

Por último, está el principio del máximo beneficio, en donde se busca con la asignación del gasto público ser lo más eficiente, para con ello lograr el mayor beneficio social. Esto significa que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal social sea mayor. Si el bienestar de la sociedad puede

obtenerse gastando en un proyecto de educación o de salud que en otro, ahí deberá destinarse el volumen de gastos.

Así como la estructura de gastos influye sobre las actividades económicas y sociales de un país, así también la estructura de ingresos tiene sus efectos sobre éstas. En este sentido, habrá que analizar el impacto que tiene cada elemento de la estructura de ingresos sobre la producción y el consumo de un país; haciendo este pensamiento extensivo al desarrollo regional diríamos que cada elemento de la estructura de ingresos tiene su peso relativo sobre el desarrollo de las regiones que integran una nación. A los impuestos, por ejemplo, se les adjudican propiedades como la de posibilitar ciertos tipos de distribuciones del ingreso de un país, sea que afecten a los negocios como a los individuos. A este respecto, es importante diferenciar entre lo que son los impuestos directos de los indirectos. Los primeros, como su nombre lo indica, son aquéllos que recaen directamente sobre el causante; su base impositiva comprende básicamente la renta percibida y el patrimonio, toman en cuenta la capacidad de pago del contribuyente para aplicarle la tasa impositiva de tipo progresivo, cuestión que permite que se afirme que este tipo de impuestos contribuye a una mejor distribución del ingreso. Los segundos (los impuestos indirectos) son impersonales, su base está determinada por alguna característica implícita en los bienes y servicios que son objeto de intercambio. Se caracterizan por no tomar en cuenta la capacidad de pago de quien, en definitiva, paga el impuesto, el consumidor final.

Musgrave y H. Groves señalan que la equidad de pago es un principio que debe regir para que los impuestos contribuyan efectivamente a una mejor distribución del ingreso. Este principio impositivo se relaciona con la capacidad de pago del contribuyente y se mide por el nivel de renta y riqueza que posee. Es aceptado como regla cuasi universal que quien tenga mayor capacidad de pago no sólo pague más impuestos, sino que la tasa impositiva se incremente conforme la capacidad de pago aumenta. La equidad de pago introdujo el famoso trato igual para iguales, que significa que en igualdad de circunstancias se debe aplicar iguales tasas; asimismo, el trato desigual entre desiguales, que implica diferentes tasas para casos dispares.

Musgrave como Groves señalan dos problemas con los cuales se enfrenta cualquier sistema fiscal; uno de ellos tiene que ver con el problema de la facilidad en el cobro del impuesto y el otro, con el problema de la evasión fiscal; uno y otro inclusive pueden estar relacionados. Para el primer problema, la dificultad tiene sus gradientes; por un lado, es factible que los impuestos directos (por la tramitación personal que significan tiendan a no ser ágiles) estén más propensos a evadirse, por el otro, a veces pueden haber problemas de actualización del sistema catastral, que no se tenga un conocimiento exhaustivo de la base impositiva real; en cambio, los indirectos no presentan tal barrera. En el segundo (el de

la evasión fiscal), el problema se presenta via la reducción de la base imponible por parte del contribuyente, que siente que los impuestos afectan directamente su presupuesto, su riqueza. O también se presenta el caso del soborno a las autoridades fiscales. Ambos casos, representan verdaderos problemas en las finanzas de un país, sobre todo como el de México (que no tiene mecanismos ágiles para recaudar y la corrupción está presente en las autoridades fiscales).

Otro de los problemas de las finanzas públicas es el que está relacionado con la deuda pública, con la tendencia que ésta va observando y sus efectos sobre el sistema económico-social. En este sentido habrá que observar cual ha sido la tendencia del endeudamiento por parte de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, así como la capacidad de pago del gobierno.

La deuda pública genera una serie de costos económicos y sociales que hay que tener muy en cuenta a la hora de realizar un estudio sobre las finanzas públicas y privadas. No cabe duda que los pagos de intereses y los pagos de la amortización de la deuda de un gobierno pueden afectar la capacidad crediticia del sector privado, al mismo tiempo, que sacrificar un conjunto de proyectos sociales (los costos de oportunidad hay que considerarlos). Los gobiernos pueden obtener fondos de diversas fuentes, pero no hay que olvidar que las fuentes crediticias no están equidistantes -un elemento

las separa entre ellas: las tasas de interés y la accesibilidad de los fondos. Al respecto, sostiene Somers, habrá que ver la significación de las diversas tasas de interés sobre la deuda pública, y los efectos financieros y económicos que éstas tienen sobre un país.

Por otra parte, existe una relación entre la deuda pública y la política impositiva, el problema de la deuda pública son esencialmente de imposición posterior en comparación con imposición ahora, con tal que se mantenga el nivel dado de gastos y no se tenga que recurrir a la emisión directa de dinero. Lo importante, sostiene Somers, es comprender que el crédito público depende de lo adecuado del poder fiscal, así como de la voluntad del gobierno para emplearlo para el servicio y amortización de la deuda pública.

James O'Connor sostiene que la crisis fiscal del Estado ha conducido a éste a una doble necesidad, la de la descentralización de los servicios públicos o la privatización de los mismos expresado en la reducciones drásticas del gasto público. Esta crisis fiscal tiene sus efectos sobre la dirección que tome el Estado en materia de política económica y de inmediato tiene sus repercusiones negativas sobre el bienestar de las clases trabajadoras.

Luis Unikel (68) analiza la relación existente entre las finanzas públicas y la urbanización; al respecto plantea que

los problemas fiscales de las ciudades se pueden considerar como un punto de partida adecuado para el análisis de su relación global con el proceso de urbanización. Además, existe una relación estrecha entre la urbanización y el desarrollo económico, según la cual en el sector urbano la base impositiva es más amplia y, por lo tanto, es en donde se recaudan más impuestos. Si a esto sumamos que la urbanización, al concentrar a los habitantes en las ciudades, posibilita un mayor control de los causantes y reduce el costo administrativo de la recaudación fiscal, así las relaciones quedan más claras.

Otra de las relaciones que tienen las finanzas públicas con la urbanización está dada por la forma en que el gasto público se distribuye. Las asignaciones del gasto público, sostiene Unikel, están determinadas por políticas generales de gasto y que las decisiones económico-políticas de su distribución regional, y por sectores urbano y rural, pueden estimular o frenar la dinámica de la urbanización; decisiones que se hacen con arreglo a una estrategia de desarrollo equilibrado o desequilibrado, la primera frenaría el proceso de urbanización, mientras que la segunda lo aceleraría.

Por último, Unikel observa que tanto los ingresos y egresos de la federación, del estado o del municipio son mayores a medida que aumente el tamaño de ciudad, ya que la base imponible se supone que es más amplia; dicha relación no siempre da, o mejor dicho, se explica más claramente con la

relación finanzas públicas-desarrollo  
económico-urbanización.

La relación de las finanzas públicas con el tamaño de ciudad ha dado lugar a una serie de interpretaciones entre las que se encuentra aquélla que sostiene que la jerarquía urbana podría verse como una jerarquía que se establece entre centros con base económica, tamaño poblacional y base fiscal decreciente. Entonces, la relación entre las finanzas públicas y el tamaño de ciudad guardaría una estrecha relación también con la función económica urbana que cada una de las ciudades integrantes de un sistema cumplen a nivel nacional.

Otro de los problemas graves en México es el que tiene que ver con la centralización financiera que se manifiesta en el excesivo control que el gobierno federal establece sobre los recursos financieros del país, legislando incluso el tipo de distribución regional de los recursos, dominando pues, a los Estados y Municipios a este respecto. En este sentido podemos mencionar seis problemas fundamentales que se han derivado de la centralización de los recursos financieros del país en manos de la federación:

a) El problema relacionado con la distribución desigual de los ingresos, que día con día fué imposibilitando que

tanto las entidades federativas como los municipios fundamentalmente no tuvieran la capacidad financiera suficiente para sufragar sus gastos administrativos.

b) para satisfacer la demanda creciente de servicios públicos por parte de la ciudadanía,

c) la distribución desigual de los ingresos ha obstaculizado que los municipios puedan efectivamente contribuir al desarrollo económico regional con la producción de bienes y servicios;

d) la incapacidad financiera de los municipios ha propiciado que éstos fueran perdiendo autonomía en su gestión política y administrativa, ya que dicha incapacidad permitió que tanto el Estado como la Federación y organismos paraestatales intervinieran de una forma hegemónica en la vida municipal;

e) la brecha económica y social entre los municipios que integran un mismo Estado o una misma región propició el aislamiento cada vez mayor de los municipios con escaso nivel de desarrollo económico y social y que la federación como los estados en sus decisiones político-económicas favorecieran más a los municipios ricos o con un grado de desarrollo económico alto o medio.

f) la poca capacidad de endeudamiento que poseen los

municipios debido a su reducida base impositiva, y debido a su escasa participación dentro de los impuestos federales, se ha visto reflejada en el presupuesto con que cuentan los municipios, que incluso no ha permitido impulsar una serie de proyectos infraestructurales y productivos.

Estos son algunos de los problemas que están relacionados con la centralización de los recursos financieros del país en manos tanto de la federación como de los estados y que deben estar presentes a la hora de tomar decisiones políticas y económicas al respecto.

2.- Algunos antecedentes históricos de las finanzas públicas de México.

Después de la revolución de 1910, el estado mexicano creó un conjunto de instituciones económicas y financieras tendientes a lograr por un lado la constitución de un proyecto nacional.

A partir de la fecha de que el general Porfirio Díaz deja el poder en 1911 hasta la muerte del presidente Francisco I. Madero en febrero de 1913, el sistema bancario mexicano no sufre transformaciones sustanciales, más bien se mantuvo como en años anteriores.

El país durante estos años estaba afectado en sus bases económicas por los efectos de la guerra revolucionaria; los medios de transporte y comunicación fueron los más afectados. El desajuste económico no se hizo esperar; por esta época el país experimenta un quiebre en cuanto a sus flujos financieros, la poca dinámica financiera de años anteriores estaba por los suelos, la desintermediación bancaria se sumaba a esta crisis, y por ende, la clientela bancaria tuvo sus razones para tener desconfianza hacia los bancos, la inseguridad política del país no garantizaba la seguridad de los capitales, se dió un retiro masivo de capitales, que se fugaron hacia otros países.

Un hecho social de gran importancia en esta época fué precisamente la constitución del Banco de México en 1925 (1 de Septiembre) que significó un avance considerable del Estado Revolucionario en tres aspectos: a) a nivel económico, la creación del Banco de México institucionalizó la participación del Estado en el mercado financiero como la autoridad monetaria central; b) orientó los recursos financieros para la consolidación del desarrollo capitalista en el país; c) a nivel político, estableció la alianza del Estado Revolucionario con la burguesía financiera del país, con el objeto de consolidar el proyecto nacional en ciernes.

Durante el régimen Cardenista se crearon los bancos Obrero, de Comercio Exterior y el Ejidal; en 1933 se expide el decreto por el cual se crea un fondo para la organización y

fomento del crédito popular; es en este régimen donde realmente se sientan las bases institucionales que iban a permitir el desarrollo del capitalismo actual de México, gracias a que Cárdenas supo establecer una política de alianzas amplia que abarcó todos los sectores sociales, así como la creación de grandes centrales sindicales y el Partido de la Revolución Mexicana, que permitieron tener controlado al movimiento obrero y al sector militar. La política de masas, sostienen varios autores, es la que permitió al régimen de Cárdenas crear el conjunto de instituciones económicas y sociales necesarias para el desarrollo capitalista del país.

Es en este período donde también se va configurando una mayor participación del Estado en la economía del país; así podemos, a guisa de ejemplo, citar algunas políticas de desarrollo económico-social que el sector público impulsa: a) la reforma agraria, b) la expropiación petrolera, c) la creación de instituciones financieras y d) la utilización del gasto público para la formación de capital.

En la década de los 70s México experimenta una mayor intervención del Estado en la economía, cuestión que vino acompañada con una creciente deuda pública debido a que el gobierno mexicano incrementó más su estructura de gastos, pero su estructura de ingresos no estaba a la altura de las inversiones que el Estado hacía en los diferentes sectores económicos; este déficit presupuestal tuvo que ser sufragado por la deuda tanto interna como externa. Si a esto sumamos la

devaluación de la moneda frente al dólar, la deuda pública se vio fuertemente incrementada; en 1972 la deuda externa total (tanto pública como privada) ascendía a 6000 millones de dólares, para 1982 por ejemplo la deuda ascendió a 80,000 millones de dólares, cuestión que ya refleja que la deuda pública se está convirtiendo en un serio obstáculo para el desarrollo económico de México.

En 1972 se realiza un intento de reforma fiscal que quedó en conato debido a la fuerte oposición de la iniciativa privada a aceptar elevaciones en las tasas impositivas. El Estado Mexicano, para seguir manteniendo su fuerte participación dentro de la economía del país, se decidió por la política de endeudamiento externo y un incremento de la oferta monetaria; el sector público incremento notablemente su intervención en la economía del país, en 1970 contaba con 84 empresas paraestatales y para 1976 éstas ya sumaban 245. El resultado ya era esperado; el enorme gasto público y la capacidad financiera del Estado insuficiente trajo como consecuencia la devaluación de la moneda.

La deuda externa de México cada año fué cobrando mayores sacrificios al desarrollo económico y social del país. Si observamos el Cuadro 34 vamos a constatar cual ha sido la participación de la deuda externa de México dentro del PIB global. Para 1970 la deuda externa representó el 18% del PIB, para 1985 la participación de la deuda externa como

porcentaje del PIB ascendió al 26.4%, pero el año que sobresale es el de 1982, cuando la deuda externa total del país representó el 50.5% del PIB global.

Es dentro de este contexto nacional que, en 1980, se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal con el propósito de establecer una distribución más equitativa de los ingresos de la nación y, sobre todo, establecer políticas económicas bien definidas con respecto a los gastos públicos.

A la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que busca legislar las relaciones entre la federación-estados-municipios se agrega la reforma del Art. 115 Constitucional que pretende sentar las bases jurídicas que apoyen el desarrollo económico, social y político de los municipios más equitativo.

5.- El Artículo 115 Constitucional y su impacto en el Desarrollo Municipal.

El Art. 115 Constitucional señala cuatro aspectos que definen la actividad municipal:

1) Establece en forma general los servicios municipales que deberán prestar los ayuntamientos (Fracción III).

2) Especifica el renglón económico (ingreso y egreso)

de los municipios y enmarca las tareas de desarrollo urbano y de ecología como funciones propias del municipio (Fracciones IV, V y VI).

3) Introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, cuestión que abre el espacio para la participación política pluripartidista.

De la fracción IV del Art. 115 Constitucional se deriva la estructura de la finanzas públicas municipales. Los ingresos de los ayuntamientos estarán determinados y aprobados por las legislaturas locales; estos ingresos de los municipios procederán de tres fuentes fundamentales:

1) Impuestos y Aprovechamientos sobre la propiedad inmobiliaria o predial.

2) Participaciones Federales

3) Contraprestaciones derivadas de la prestación de servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza y recolección de basura, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

La utilización del suelo en el ámbito territorial del municipio, siempre y cuando no contravenga leyes federales o estatales, sería de la competencia de las autoridades

municipales según se desprende de la Fracción V del Art. 115. De acuerdo a ésta, podrán administrar y zonificar su territorio de acuerdo a su plan municipal de desarrollo urbano (69).

Sin embargo, la fracción X del artículo 115 Constitucional manifiesta aún las barreras políticas y funcionales para que los municipios puedan celebrar convenios de una forma autónoma; deja en manos de la federación, y más aún en manos de los Estados la atribución de hacer convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y añade, los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. Es importante destacar que el hecho de que se traslade la prestación de los servicios públicos a los municipios tanto por parte de los Estados como de la federación, puede traer como consecuencia un mayor gasto de los municipios, e incluso el que éstos puedan ser incapaces financieramente para asumir el peso que representa el mantenimiento de estos servicios. No es precisamente a través de la descentralización de los servicios públicos como se va a impulsar el desarrollo económico de los municipios, ni se va a fortalecer las finanzas de éstos.

Como conclusión de este apartado podemos decir, que la

reforma al art. 115 Constitucional establece una delimitación precisa de la esfera de competencia y del marco de actuación de los municipios; la actividad municipal queda bien delimitada en lo económico, en lo político y en lo social.

#### 4.- Estructura de las Finanzas Municipales

La organización económico municipal, puede dividirse en dos áreas de análisis: a) Fuente de Ingreso y b) Gasto Público. A partir del análisis de estas estructuras podemos conocer el estado actual de las finanzas públicas municipales.

a) Fuente de Ingreso Municipal: Las fuentes de ingreso municipal son de dos tipos; los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios municipales agregan los siguientes rubros: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales de mejoras y participaciones federales.

Los ingresos extraordinarios municipales vienen dados por: préstamos y financiamientos contraídos por el municipio, así como las aportaciones o subvenciones especiales del gobierno federal o estatal.

Los impuestos más comunes a nivel municipal suelen ser:

obstáculos y anuncios en la vía pública, juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos, vehículos que no consumen gasolina, carros fúnebres, aparatos electromecánicos, estacionamientos, matanza de ganado y aves, y la propiedad raíz o el impuesto predial. Cuando analizamos los impuestos tendremos que ponderar el peso específico de los impuestos como fuente de ingreso municipal, para saber qué determinaciones tienen los impuestos sobre las finanzas municipales.

Otra fuente de ingreso de los ayuntamientos son los derechos municipales que agrupan los ingresos provenientes de los servicios públicos municipales: agua potable, drenaje, alumbrado público, limpieza de calles, mercados, panteones, rastros, expedición de licencias mercantiles e industriales, certificaciones y expediciones de copias de documentos oficiales, constancias y legislaciones, registro civil, licencias de construcción; alineamientos, sistema de pavimento, estacionamiento, vigilancia, etc. En este apartado también tengo que realizar un análisis del peso que tienen los derechos municipales como una fuente de ingreso municipal, el análisis interno de cada elemento y su peso específico dentro de los derechos municipales.

La contribución especial de mejoras es una institución netamente municipal que se utiliza para cubrir los servicios en obras de carácter general, divisible y que beneficia a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinados individuos, por ejemplo: ampliación y

pavimentación de calles y avenidas, mejoramiento de alumbrado público, parques y jardines.

Los aprovechamientos también son fuente importante del ingreso municipal, los más comunes son: multas, recargos, reintegros, indemnización por daños a bienes municipales, ingresos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales, gastos de ejecución y honorarios por notificaciones. En este apartado también es indispensable analizar el peso que tienen los aprovechamientos como fuentes de ingreso en los ayuntamientos, así como hacer un análisis interno de los ingresos por aprovechamientos de cara a definir políticas tendientes a incrementar el ingreso municipal.

Una cuestión que es importante destacar es que las finanzas municipales van a estar determinando el grado de autonomía de los gobiernos locales. El análisis detallado de la estructura de la finanzas públicas es fundamental para orientar las políticas económicas del municipio, sus niveles de inversión y de gasto público.

Por último, es necesario destacar la <sup>3</sup> forma jurídica concreta mediante la cual el gobierno federal legisla las diferentes relaciones tributarias entre los niveles de gobierno. A partir de 1960, la Ley de Coordinación Fiscal rige las relaciones tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. Las participaciones federales se distribuyen en base al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde se han establecido tres mecanismos para la entrega de las

participaciones a las entidades federativas:

- 1) El Fondo General de Participaciones (FGP)
- 2) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP)
- 3) El Fondo de Fomento Municipal.

El FGP está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos, los cuales son distribuidos a las entidades federativas del país.

El FFCP se conforma por el 0.5 % de los ingresos totales anuales que obtiene la federación y también se entrega a los estados.

El FFM está constituido por una fracción del impuesto adicional del 1% sobre las exportación de hidrocarburos, siendo este ingreso exclusivo del sistema municipal. Se supone que legalmente algo más del 3.5% de los ingresos que recauda la Federación por concepto de impuestos deben destinarse a las arcas municipales. En esta sección del análisis de la finanzas públicas municipales vamos a observar los niveles de participación de la federación en la promoción del desarrollo económico de los Estados y de los municipios, así como valorar en términos reales la dependencia del nivel

municipal sobre el federal y el estatal, por eso un estudio concienzudo de la estructura de las finanzas municipales nos permitirá valorar el impacto de la reforma del Art. 115 Constitucional sobre la descentralización del Estado, y cuáles son los grandes obstáculos y retos que tiene que enfrentar el municipio para lograr incidir en el desarrollo y planificación regional, así como en la consolidación de la autonomía de los gobiernos locales (70).

#### 5.- Evolución y distribución de las finanzas públicas federales, estatales y municipales (1970-1985).

En esta sección de la tesis hacemos un análisis de la evolución que han tenido las finanzas públicas en México y su distribución entre los tres niveles de gobierno: la federación, los estados y los municipios. El período estudiado comprende desde 1970 hasta 1985: elegimos este lapso histórico porque coincide con el incremento de la participación de la intervención del Estado Mexicano en la economía del país por un lado, y por otro, es con la Administración de Luis Echeverría, José López Portillo y la de Miguel de la Madrid Hurtado que se va configurando un proyecto descentralizador de la vida nacional.

El propósito fundamental de esta sección es poder comprobar la distribución desigual de las finanzas públicas de México, y cómo la federación es la que ha tenido hasta este momento la centralización de los recursos financieros del país en detrimento de las finanzas de los gobiernos locales tanto estatales como municipales. De este análisis claramente se deriva que la descentralización económica del país es una necesidad imperiosa que tiene el sistema económico mexicano para corregir las grandes desigualdades regionales que se dan dentro del país.

Para lograr tal objetivo creímos conveniente hacer un estudio de la evolución de la participación que han tenido los tres niveles de gobierno en los ingresos netos de la nación durante el período considerado, así como de los egresos netos. Por otra parte, realizamos también un estudio sobre los ingresos corrientes de la federación durante el período considerado.

Si observamos el Cuadro 35 sobre los ingresos netos de la federación, entidades y municipios (1970-1985), vamos a constatar la concentración de los ingresos por parte del gobierno federal a lo largo de este período, y también en manos de los Estados; el abandono secular de los municipios es una realidad producto de la fuerte centralización económica que vive el país. La distribución de los ingresos de la nación se ha dado de una forma desigual; de continuar esta

tendencia, las desigualdades regionales se acentuarían y la brecha entre municipios pobres y municipios ricos se haría más abismal, el desarrollo económico regional y del país se pondría en tela de juicio, y el régimen político mexicano perdería más legitimidad y credibilidad.

La estructura porcentual de la evolución y distribución de los ingresos netos de los tres niveles de gobierno que nos presenta el Cuadro 28 es muy elocuente para demostrar el grado de concentración de los ingresos en manos de la federación. Así por ejemplo, en este período destaca la participación de la federación dentro de los ingresos de la nación que en 1970 fué de 86.35% y siete años más tarde tuvo una participación de 91.08% dentro de los ingresos totales y en 1985 ésta fué de 82.60%, es decir, a lo largo del período la federación tuvo una participación media dentro de los ingresos nacionales de 87.62%.

En cambio, la participación de los Estados dentro del ingreso nacional para 1970-1985 tuvo un promedio de 10.93%. En 1970 los estados participaron con el 12.04% y en 1975 con 8.56% lo cual refleja que redujeron su nivel de participación; es en 1984 cuando los estados incrementan su participación; dentro de los ingresos del país con el 16.23%; como podemos ver en el cuadro 28, la participación de los estados ocupa el segundo lugar en importancia.

Los municipios durante 1970-1985 fueron los que realmente tuvieron una participación mínima dentro de los ingresos

netos nacionales; su participación promedio fué de 1.44%, este dato nos refleja la subordinación de las finanzas municipales a las estatales y federales. Con estos ingresos tan exigüos los municipios no tienen la capacidad para hacerle frente a la demanda de los servicios públicos de su población, ni tienen recursos económicos para impulsar el desarrollo económico y social dentro de su territorio. Así por ejemplo, en 1970 los municipios participaron con el 1.60% de los ingresos del país y con el 2.44% para 1984, que es cuando éstos incrementaron su participación en los ingresos totales.

Si ahora analizamos la evolución de los egresos netos y su distribución en los diferentes niveles de gobierno vamos a observar que dentro de los egresos de la nación durante 1970-1985 el gobierno federal fué el que más participó de los gastos públicos del país, siguiéndole en importancia los estados y los municipios que tuvieron un gasto público mínimo. Si observamos el Cuadro 36, nos damos cuenta que la participación promedio de la federación dentro de los gastos netos públicos del país fué de 87.75%, que en términos absolutos correspondió a la suma de 2878129.3 millones de pesos; mientras que los estados le siguieron en importancia, tuvieron una participación promedio dentro de los egresos netos públicos nacionales del 10.76%, lo que en términos absolutos correspondió a la cantidad de 373944.81 millones de pesos de gastos.

Los municipios fueron los que presentaron un nivel de

gastos mínimos (reflejo de sus reducidos ingresos y de la desigual distribución de las finanzas públicas) durante este período: su participación promedio dentro de los gastos de la nación fué de 1.44%, que en términos absolutos representaron 60022.62 millones de pesos de gasto promedio. Situación que manifiesta la elevada concentración de los recursos financieros del país en manos del Estado.

#### 6.- Participación de Puebla en los Ingresos y Egresos Prutos Estatales, 1970-1985.

El estudio de las finanzas públicas estatales nos posibilita comprender el grado de participación que ha tenido el Estado de Puebla en la distribución de las finanzas del país en este nivel. Es por eso que analizamos en esta sección del trabajo la Participación de Puebla en los Ingresos y Egresos Estatales en el período de 1970-1985.

Si analizamos el Cuadro 37 vamos a observar que la participación de Puebla dentro de los ingresos y egresos brutos estatales no ha sido destacada. Así por ejemplo, la participación de Puebla dentro de los impuestos estatales para los años de 1970, 1975, 1980 y 1985 fué de 4.40%, 2.09%, 1.75% y de 1.30% respectivamente, participación que se sitúa por debajo de la media nacional. Al igual sucede con los ingresos por concepto de Participaciones; Puebla absorbe en los años de 1970, 1975, 1980 y 1985 porcentajes que oscilan entre 1.30% y

3.75%. Los ingresos por concepto de Productos sólo representaron para Puebla participaciones que fueron de 0.68% a 4.82% dentro del período que va de 1970 a 1979, pero en el lapso de 1980 a 1985 los ingresos por concepto de Productos incrementaron un poco su participación dentro de las finanzas estatales, éstas oscilaron entre 2.56% y 8.85%. Tampoco podemos afirmar que los ingresos por deuda pública hayan sido significativos. La tendencia general de los Ingresos brutos del Estado de Puebla fué tener una baja participación estatal.

En cuanto a la participación de Puebla dentro de los egresos brutos estatales, podemos decir, que Puebla participa en este período con porcentajes muy bajos. En lo que se refiere a la participación de esta entidad dentro de los egresos por concepto de gastos administrativos durante 1970, 1975, 1980 y 1985, Puebla solamente gastó el 3.98%, 4.58%, 5.48% y 4.40% respectivamente; es el único rubro donde estuvo arriba de la media nacional, aunque no con una distancia económica significativa.

Los gastos brutos en Obras Públicas y Fomento, rubro que incide más directamente sobre el desarrollo de una región, Puebla aquí realmente tuvo una participación por debajo de la media nacional, absorbió los gastos en este renglón financiero con porcentajes que oscilaron entre el 0.1% y el 5.48%.

## 7.- Análisis de la Estructura de Ingresos Municipales 1970-1985.

Durante todo el período de análisis, en el renglón de aprovechamiento los rubros que tienen más importancia son los de recuperación, multas y diversos. Sin embargo, es evidente que el rubro de multas ha perdido importancia, mientras que la importancia de recuperaciones es variable durante este tiempo. El rubro de donativos toma importancia en este período para algunos años, pero es evidente la tendencia decreciente del mismo a lo largo del tiempo. Para el rubro subsidios federales y estatales se evidencia una tendencia creciente en el período de análisis. Es evidente que rubros como educación pública, fomento económico y obras públicas no tienen ningún peso dentro de este renglón (Cuadro 38).

Dentro de los ingresos municipales por concepto de Productos los rubros Empresas del Estado tienen un peso significativo en este período de 1970-1985; sin embargo, no deja de visualizarse la tendencia a perder importancia en este renglón a partir de 1970-1985. Por otro lado, Enajenación de Bienes del Estado y Diversos han tenido importancia en los últimos años de este período sometido al análisis. Es claro que rubros que tienen que ver con el bienestar de la población son los que menos participación tienen en este renglón de ingresos (Cuadro 39).

En los ingresos municipales por concepto de Derechos, el rubro de registros es el único que ha cobrado importancia a lo largo del período de 1970-1985, y esto se debe, al peso que ha adquirido el renglón de propiedad y comercio. Por otro lado, el rubro de Licencias y Permisos ha perdido importancia económica fundamentalmente por la tendencia decreciente de los permisos y licencias a las empresas comerciales. El rubro de Inspecciones y de Certificaciones se mantiene casi constante a lo largo del período de análisis (Cuadro 40).

Al analizar los ingresos municipales por concepto de Participaciones durante el período de 1970-1985, destaca el rubro de Diversos como la fuente de ingresos de los municipios más significativa a nivel económico, esta es la tendencia observada; esto se debe, a que dentro de este rubro de Diversos se encuentran contenidos los siguientes fondos: a) Fondo general de Participaciones, b) Fondo Financiero Complementario, c) Fondo de Fomento Municipal y d) Otros. Fondos que cobran mayor importancia a partir de 1980 con las transformaciones sufridas por la asignación de recursos financieros con la Ley de Coordinación Fiscal. Destaca el Fondo General de Participaciones de 1980-1982 y el concepto de Otros de 1983-1985. Otro de los rubros que destacan como fuente de ingresos por concepto de Participaciones es el de las participaciones municipales sobre Producción y Consumo de 1970-1978 y pierde importancia en los años posteriores (Cuadro 41).

Dentro de los ingresos municipales por Cuenta de Terceros destaca el rubro de cuentas de terceros Para Municipios (Participaciones Estatales) como una tendencia a lo largo de 1970-1985. Sin embargo, pierde importancia en los últimos tres años de este período. El segundo lugar de importancia a este respecto lo tiene el rubro de cuenta de terceros para la Federación. Aparentemente capta mayores ingresos el municipio para los Estados que para la Federación, pero en la práctica esto no es verdad. El Estado en sus ingresos por cuenta de terceros capta porcentajes muy significativos para la Federación (Cuadro 42).

Por otra parte, en los ingresos municipales por concepto de Deuda Pública destacan por su importancia económica los rubros de la deuda pública proveniente de Particulares como una tendencia claramente observada a lo largo del período 1970-1985. Le sigue en importancia la deuda pública proveniente de Instituciones Bancarias Oficiales (Cuadro 43).

Por último, en cuanto a los ingresos municipales por concepto de Impuestos durante 1970-1985, destacan al interior de este, los impuestos indirectos; esto se observa como una tendencia a lo largo de este período, y al interior de los impuestos indirectos sobresalen los impuestos al comercio en primer lugar, y en segundo lugar, los impuestos a la industria y al comercio (no especificado). En cambio, dentro de los impuestos directos destaca fundamentalmente, los impuestos a la propiedad raíz (no especificado). Cabe señalar, que los ingresos recabados por concepto de Impuestos tienen una

singular importancia para el desarrollo económico municipal; es por ello, que se debe lograr ampliar la base impositiva del municipio con la actualización catastral y la transformación de las leyes fiscales, así como con una mayor participación de los municipios dentro de los impuestos federales y estatales (Cuadro 44).

#### 8.- La Estructura de Egresos de los Municipios 1970-1985.

Una cuestión que es importante señalar dentro de la estructura de egresos de los municipios durante el período 1970-1985 es que los egresos por concepto de Gastos Administrativos son los que más absorben los recursos financieros de los municipios, con participaciones dentro de la estructura de gastos que oscilaron en este período entre el 50.97% y el 63.63%. Mientras que los gastos de los municipios en Obras públicas y Fomento fueron los que absorbieron en segundo lugar, los egresos municipales con participaciones entre 20.56% y 33.64% en este período. Los egresos por concepto de Deuda Pública absorbieron en tercer lugar los recursos financieros municipales (Cuadro 45).

9.- Ingresos Brutos de los Municipios por Entidad Federativa 1970-1985.

El estudio de los ingresos brutos de los municipios por entidad federativa es de fundamental importancia para el conocimiento de las finanzas municipales en México, ya que por un lado, nos muestra la distribución de las finanzas municipales en México y la participación que tiene cada entidad federativa dentro del contexto nacional. Es por ello que creímos conveniente contextualizar las finanzas municipales del Estado de Puebla en el ámbito nacional, con el objeto pues de observar cuál ha sido la participación de Puebla dentro de las finanzas municipales de la nación en el periodo 1970-1985. Para efectos de análisis creímos conveniente detenernos en los años 1970, 1975, 1980 y 1985 para visualizar mejor los cambios en la participación.

Durante 1970, el Estado de Veracruz fué el que tuvo una mayor participación dentro de los ingresos brutos municipales por entidad federativa, teniendo una participación de 10.91% dentro de los ingresos brutos municipales totales; le siguió en importancia el Estado de México con 9.64% de participación, mientras que la participación del Estado de Puebla dentro de los ingresos brutos municipales fué de 3.26%, teniendo una participación media, ver Cuadro 46.

En 1975, 1980 y 1985, sobresalieron los Estados de México y Jalisco en cuanto a su participación dentro de los

ingresos brutos municipales de la nación correspondiéndoles participaciones de 16.93%, 14.43%, 13.09% y de 10.28%, 9.36%, 11.76% respectivamente. Puebla durante 1975 tuvo una participación de 3.22% (el valor de la participación media nacional) dentro de los ingresos totales; en cambio durante 1980 y 1985 su participación dentro de los ingresos brutos municipales anduvo por debajo de la media nacional, con una participación de 2.86% en ambos años.

En conclusión, podemos decir que la participación del Estado de Puebla dentro de los ingresos brutos municipales de la nación durante este período observado anduvo por debajo de la media nacional.

#### 10.- Resultados de las Operaciones Fiscales de los Municipios 1970-1985.

El análisis de los resultados de las operaciones fiscales de los municipios tiene una importancia heurística insoslayable, ya que permite medir la capacidad o no de los municipios para hacerle frente a su estructura de gastos, la capacidad que tiene el municipio de poder impulsar o no el desarrollo económico del país, así como refleja claramente el grado de independencia o no de este nivel de gobierno para con la federación y los estados. Con este propósito analizamos los resultados fiscales de los municipios del país en el período de 1970-1985.

Si observamos el Cuadro 47 sobre los resultados de las operaciones fiscales de los municipios vamos a constatar una tendencia a lo largo del período sometido al análisis: el resultado fiscal ha sido un constante déficit presupuestario, salvo en los años de 1983 y 1984, cuando presenta un superávit de 5336 millones de pesos y de 4528 millones respectivamente. En cambio, los déficits municipales ha sido la realidad más vivida por la administración menor de los niveles de gobierno en México: así por ejemplo, para 1970 el déficit de los municipios de México fué de 164 millones de pesos, para el 75 de 937 millones, para 1980 y 1985 de 3887 y 2860 millones, crisis fiscal que hace débiles y dependientes a los municipios en las relaciones con los estados y con la federación, así como con entidades particulares. De ahí la necesidad de llevar a cabo un programa de fortalecimiento municipal de gran convergadura, que apoye financieramente a tales entidades, que de por sí con el fenómeno de la pulverización introducen dispersión de las propias finanzas públicas de la nación. En este sentido, se tendrá que realizar un diagnóstico de la realidad que viven los municipios del país, en lo económico, político y en lo social, para poder, a partir de éste, diseñar políticas orientadas a impulsar el desarrollo de estas entidades y, sobre todo, la autonomía política. Una hipótesis que atraviesa precisamente este trabajo es que para que la descentralización de la vida nacional sea una política regional eficaz y eficiente tendrá que basarse entre otros elementos en el apoyo de la estructura de las finanzas municipales.

## II.- Los Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios del Municipio de Puebla 1970-1985.

En este apartado vamos a analizar los Ingresos y Egresos efectivos ordinarios del municipio de Puebla durante el periodo de 1970-1985 con el objeto de observar cuál ha sido la evolución de la participación de cada elemento de la estructura de ingresos dentro del total de ingresos percibidos por el municipio de Puebla por concepto de impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. Así mismo, analizar la estructura de los egresos del municipio y qué elementos de dicha estructura han absorbido la mayor parte de los recursos financieros de éste. Para tal propósito vamos a detenernos en el estudio de los años 70, 75, 80 y 85 para observar la evolución de las finanzas del municipio de Puebla.

Si observamos el Cuadro 48 sobre los Ingresos y Egresos efectivos ordinarios del municipio de Puebla (1970-1985), vamos a constatar que para 1970, 1975, 1980 y 1985 los ingresos por concepto de productos fueron los que tuvieron una mayor participación dentro de los ingresos totales del municipio y ésta fué de 51.96%, 51.75%, 21.97% y 6.17% para los años de 1970, 1975, 1980 y 1985 respectivamente. Le siguieron en importancia económica los ingresos recabados por concepto de Derechos, los cuales tuvieron una participación dentro de los ingresos totales del municipio de Puebla de 16.91%, 17.12%,

24.03% y 12.80%, porcentajes que corresponden a los años de 1970, 1975, 1980 y 1985. Sin embargo, los Productos declinan en su importancia durante 1980, 1984 y 1985. Los ingresos del municipio de Puebla por concepto de Participaciones tuvieron una importancia menor como fuente de ingresos en los años de 1970 hasta 1979, en donde éstos contribuyeron a los ingresos totales con porcentajes que oscilaron entre 9.41% hasta 12.99%. En cambio entre 1980 y 1985 los ingresos por concepto de Participaciones adquirieron una relevancia sin precedentes absorbiendo entre el 29.33% y el 72.04% de los ingresos del municipio. Este cambio se debió a las transformaciones operadas a partir de los esfuerzos de coordinación fiscal en el país.

En cuanto a la estructura de los egresos efectivos ordinarios del municipio de Puebla durante 1970-1985 podemos decir que los egresos por concepto de Gastos Administrativos fueron los que absorbieron de una forma radical los recursos financieros del municipio. Así por ejemplo, los gastos administrativos absorbieron durante 1970, 1975, 1980 y 1985 el 82.86%, 85.68%, 60.60% y 44.65% de los recursos económicos del municipio respectivamente. Le siguieron en importancia los egresos por concepto de obras públicas y fomento, los cuales tuvieron una participación dentro del total de egresos del municipio de Puebla para los años de 1970, 1975, 1980 y 1985 de 10%, 9.49%, 35.76% y de 45.37% respectivamente.

En conclusión, podemos decir que, dentro de los ingresos

y egresos efectivos ordinarios del municipio de Puebla durante 1970-1985, los productos y las participaciones fueron los que contribuyeron de una manera más significativa a los ingresos totales del municipio, así como los Gastos Administrativos y los gastos en obras públicas y fomento fueron los rubros que absorbieron la mayor parte de los recursos financieros del municipio de Puebla.

#### 12.- Participación del Municipio de Puebla dentro de los Ingresos y Egresos Brutos Municipales de México, 1970-1985.

Si Observamos el Cuadro (49) sobre la participación del municipio de Puebla dentro de los ingresos y egresos municipales del país para el periodo de 1970-1985, vamos a constatar que este municipio participa dentro de los ingresos brutos municipales totales con porcentajes que oscilan entre 1.93% hasta 3.49% y observamos una tendencia a participar por debajo de la media nacional a partir de 1980.

Si analizamos la participación del municipio de Puebla dentro de los ingresos municipales a nivel nacional en base a la estructura de ingresos, vamos a observar que la participación de Puebla en los impuestos no es significativa. Al igual sucede con los ingresos por concepto de Deuda Pública; la participación es mínima, a excepción de los años de 1975, 1976, 1978 y 1979 en los que Puebla absorbió los ingresos por este rubro por encima de la media nacional. En

cuanto a los ingresos por concepto de participaciones, éstos representaron entre el 1.50% y 9.86% del total de los ingresos brutos municipales; cabe señalar que los ingresos por este concepto lejos de aumentar a partir de 1980 (año en que se estableció el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal con el objeto de apoyar la participación de los estados y de los municipios dentro de las finanzas públicas del país) se redujeron sensiblemente.

En los rubros de Derechos y de Productos es donde se observa una mayor participación del municipio de Puebla dentro del total de ingresos brutos municipales, por encima de la media nacional.

En cuanto a la participación del municipio de Puebla dentro del total de egresos brutos municipales, los egresos por concepto de Gastos Administrativos alcanzan a absorber de 1970 a 1978 la media nacional, mientras que de 1979 a 1985 se ve reducida la participación de Puebla en este rubro. En los egresos por Obras Públicas y Fomento, Puebla tuvo participaciones que oscilaron entre el 1.17% hasta 4.19% predominando en este periodo una participación no significativa dentro del contexto nacional. La participación de Puebla dentro de los egresos por Deuda Pública y por Transferencias a nivel nacional nos indica que la participación de dicho municipio oscila entre la media nacional, pero hacia adentro de Puebla está significando que gran parte de los recursos financieros del municipio tienen que

orientarse no a gastos productivos, sino a saldar cuentas pendientes.

A manera de conclusión de este apartado podemos afirmar, que la participación del municipio de Puebla dentro del total de ingresos y egresos brutos municipales no es significativa, su participación oscila entre la media nacional con una tendencia a veces decreciente.

### 13.- La Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla 1980-1985.

En este apartado vamos a analizar la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla con el objeto de mostrar cuál ha sido la tendencia de la distribución de los ingresos a este nivel, y poder sustraer de dicho análisis de la estructura de ingresos no sólo la región que ha concentrado la mayor parte de éstos, sino también cuál ha sido el rubro de esta estructura que más ha contribuido a los ingresos de los municipios.

Si observamos el Cuadro 50 sobre la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para 1980 advertimos que la región V (el municipio de Puebla) es la que concentra la mayor parte del total de los ingresos de los

217 municipios que integran el Estado de Puebla, la región V tuvo durante 1980 una participación del 77.44% del total de ingresos municipales. Le siguen en importancia la región VI (Izúcar de Matamoros) y la región I (Huauchinango) con participaciones durante este año dentro de los ingresos totales del 6.41% y 5.01% respectivamente. Mientras que la región que se caracterizó durante este año por tener una menor participación dentro de los ingresos totales fue la región III (Tepeaca) con el 1.50%.

Ahora bien, si analizamos el comportamiento regional de cada rubro que integra la estructura de ingresos municipales del Estado de Puebla para el año de 1980, constatamos que en cuanto a los impuestos destaca la región VI (Izúcar de Matamoros) que fue la región que para este año concentró la mayor parte de los ingresos por concepto de impuestos; teniendo una participación dentro de los impuestos totales del 59.31%; siguiéndole en importancia las regiones V (Puebla) y la región I (Huauchinango) con participaciones dentro del total de impuestos de 20.48% y 10.05% respectivamente. En cuanto a la distribución regional de las Participaciones durante 1980 sobresale la región V que concentró durante este año la mayor parte de éstas con una participación del 56.42% dentro del total de participaciones municipales del Estado de Puebla; le siguen en importancia las regiones VII (Tehuacán) y la I (Huauchinango) con participaciones de 10.03% y 9.30% respectivamente; la región que se caracterizó por tener menos participaciones fue la región III (Tepeaca) con 2.96%. En cuanto a la distribución regional de los ingresos por concepto

de Derechos las regiones que sobresalen en cuanto a mayor participación dentro de los Derechos fueron: La región V (97.48%), la región VII (1.54%) y por último la I (0.41%); es indiscutible el grado de concentración de los recursos financieros municipales del Estado de Puebla en el municipio que lleva el mismo nombre que la entidad. La distribución regional de los ingresos por concepto de Productos las regiones que tienen mayor importancia son: la región V (65.87%), la región I (10.89%) y la VII (6.91%). En cuanto a la distribución de los ingresos por deuda pública durante este año destacan por su nivel de participación las regiones VI, VII y IV con participaciones del 21.12%, 20.75% y de 16.35% respectivamente.

Las regiones IV, I y VII fueron las que tuvieron mayores disponibilidades durante el año de 1980, con 39.70%, 27.09% y 10.45% de participación dentro del total de ingresos por concepto de disponibilidades.

En la distribución regional de los ingresos municipales por concepto de Aprovechamientos destacaron las regiones V con una participación dentro de los ingresos totales por este rubro de 39.17%, la región I (28.44%) y la III (11.45%).

El análisis de la distribución de los ingresos al interior de cada región nos permitió destacar el rubro que participó con mayor porcentaje dentro de la región. Así, por

ejemplo, si observamos el Cuadro 51 vemos que dentro de la región I (Huauchinango) las Participaciones fueron las que tuvieron mayor importancia económica, ya que significaron el 52.48% del total de ingresos de esta región para 1980; le siguió en importancia el rubro de aprovechamientos con 21.78% de la absorción del ingreso total de la región.

Dentro de la región II (Teziutlán), las Participaciones fueron la fuente de ingresos más importante, ya que éstas contribuyeron con el 57.86% a los ingresos totales de la región; le siguió en importancia el concepto de productos con una participación del 13.14%.

En la región III (Tepeaca) también fueron las Participaciones el rubro que más contribuyó a los ingresos totales de la región (34.53%), y después fueron los Aprovechamientos los que participaron con el 29.26% del ingreso total.

Los rubros financieros que más aportaron a los ingresos totales de la región IV (San Pedro Cholula) durante 1980 fueron las Participaciones con el 52.75% y los Productos con el 14.28%.

Para la región V (el municipio de Puebla) los Derechos fueron los que más participaron dentro de los ingresos totales de la región, ya que éstos absorbieron el 76.02% de los ingresos; le siguió en importancia las Participaciones con una

aportación del 12.75% a los ingresos.

Mientras que en la región VI (Izúcar de Matamoros) los rubros que más significación económica tuvieron dentro de la estructura de ingresos de la región fueron los Impuestos que participaron del 83.76% del total de ingresos, y en segundo lugar de importancia estuvieron las Participaciones (8.84%).

Por último, en la región VII (Tehuacán) la importancia económica dentro de los ingresos totales de la región la tuvieron las Participaciones con una aportación del 45.53% a los ingresos, y los Derechos con el 24.09%.

En conclusión podemos afirmar que: a) las regiones V, I y VI fueron las que concentraron la mayor parte de los ingresos municipales del Estado de Puebla; b) que en la distribución interregional de los ingresos la región V absorbió la mayor parte de ingresos en concepto de Participaciones, Derechos, Productos y Aprovechamientos; mientras que en el rubro de impuestos tuvo la mayor absorción de los ingresos la región VI, y que en cuanto a ingresos por deuda pública sobresalió la región VII y las Disponibilidades de recursos financieros fueron mayores en la región IV; c) que las fuentes de ingresos más importante a nivel regional fueron las Participaciones; d) una cuestión innegable dentro de las finanzas municipales del Estado de Puebla es que el municipio de Puebla es el que concentró durante 1980 la mayor parte de los recursos financieros del Estado. Es claro que la distribución de los ingresos municipales del Estado de Puebla a nivel regional fué

muy desigual.

Durante 1981 la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla estuvo dada de la siguiente forma: por un lado, la región V es la que concentró el 48.69% de los ingresos totales municipales del Estado, y por otro, la región VI fué la que absorbió el menor porcentaje de los ingresos municipales (3.66%). Las regiones IV y VII le siguieron en importancia relativa a Puebla con participaciones dentro de los ingresos totales municipales del Estado de 15.26% y 13.95% respectivamente (Ver Cuadro 52).

Ahora bien, si analizamos la importancia relativa de las regiones por estructura de ingresos municipales vamos a constatar que en cuanto a los ingresos municipales por concepto de impuestos destacan las regiones V, IV y II con participaciones dentro de los impuestos totales municipales de 43.22%, 17.86% y de 11.51%. Mientras que si observamos el rubro de Participaciones, las regiones V, VII y II fueron las que más ingresos percibieron por este concepto; significando el 60%, 10.13% y 9.01% del total de ingresos por Participaciones.

En cuanto a la participación que tuvieron las siete regiones de Puebla dentro de los ingresos municipales por concepto de Derechos sobresalen las regiones V (74.82%), VII (11.39%) y la IV (6.57%). En cambio, en los ingresos municipales percibidos por las regiones por el rubro de Productos, destacaron las regiones V (65.53%), la región VII

(9.09%) y la IV (7.11%).

Del total de ingresos municipales de las regiones por concepto de Aprovechamientos, la región IV concentró durante 1981 el 35.74% de ingresos por aprovechamientos, siguiéndole en importancia relativa las regiones V (28.73%) y la III con una participación dentro del total de Aprovechamientos de 9.91%.

Mientras que las regiones V, VII y IV fueron las que tuvieron una mayor participación dentro de los ingresos municipales por el rubro de Deuda Pública, éstas absorbieron el 44.09%, 41.55% y el 4.48% de los ingresos totales por concepto de Deuda Pública respectivamente.

En cambio, la participación de las regiones en los ingresos municipales por concepto de Disponibilidades para 1981 nos muestra que las regiones IV, III y II fueron las que más ingresos obtuvieron por este concepto, teniendo participaciones del 33.60%, 21.69% y de 19.52% respectivamente.

Con lo arriba mencionado podemos decir que, en cuanto a la distribución regional de los ingresos municipales por estructura de ingresos, la región V es la que concentró la mayor parte de los ingresos por concepto de impuestos, participaciones, derechos, productos, deuda pública, con la excepción de los rubros de aprovechamientos y disponibilidades, siguiéndole en importancia la región VII.

Es necesario detenernos en el análisis interno de la estructura de ingresos de cada región para de ahí derivar la importancia de cada elemento dentro de la estructura. Así, por ejemplo, si observamos el Cuadro 53 constatamos que en la región I (Huauchinango) fueron los Productos los que concentraron la mayor parte de los ingresos de esta región con una participación del 42.72% y, en segundo lugar, estuvieron los Aprovechamientos con el 31.57% de aportación a los ingresos totales de la región I.

En la región II (Teziutlán) los productos y los Aprovechamientos absorbieron la mayor parte de los ingresos totales de esta región para 1981, con participaciones de 29.69% y 29.41% respectivamente, mientras que en la región III (Tepeaca) los aprovechamientos estuvieron en primer lugar; éstos contribuyeron a los ingresos totales de la región con el 79.70%, y los Productos ocuparon el segundo lugar en importancia, ya que contribuyeron a los ingresos de esta región con el 35.69%.

Dentro de la región IV también existió el predominio de los Aprovechamientos y de los Productos dentro de la estructura de ingresos de esta región, ya que los primeros aportaron el 57.41% y los segundos el 21.15% de los ingresos totales.

La región V (el municipio de Puebla) no se alejó de esta tendencia; también los Productos y los Aprovechamientos

fueron los que tuvieron una participación más preponderante dentro de los ingresos totales de esta región con el 61.07% y 14.46% respectivamente.

Por su parte, en la región VI (Izúcar de Matamoros) el elemento que tuvo mayor peso dentro de la estructura de ingresos para este año fué el rubro de productos absorbiendo el 43.57% del total de ingresos de la región; le siguieron en importancia los impuestos con el 22.35%.

Por último, en la región VII (Tehuacán) fueron la deuda pública y los productos los que tuvieron una mayor significación económica dentro de la estructura de ingresos de ésta región absorbiendo para este año el 46.88% y el 29.37% del total de ingresos.

A manera de conclusión, podemos decir que durante 1981 la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla presentó un patrón de concentración de los ingresos, siendo las regiones V, IV y VII las que absorbieron la mayor parte de las finanzas públicas del Estado. Asimismo, los elementos más importantes dentro de la estructura de ingresos a nivel regional fueron los productos, los aprovechamientos y los impuestos.

Ahora vamos a pasar al análisis de la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para 1982. Durante este año observamos lo siguiente: por un lado, las regiones V, VII y IV concentraron la mayor parte de los

ingresos totales municipales con participaciones de 37.60%, 10.95% y 10.26% respectivamente. Por otro lado, el análisis interno de la estructura de ingresos regional muestra que en el concepto de impuestos destacaron las regiones V y II, las que absorbieron el 33.49% y el 15.78% de los ingresos totales por el rubro de impuestos respectivamente. En cuanto a la distribución regional de los ingresos por concepto de Participaciones sobresalieron para este año las regiones V y IV, las que absorbieron el 65.63% y el 11.27% de los ingresos totales por concepto de participaciones. Una cuestión que constatamos en este Cuadro 54 es que la región V es la que concentra la mayor parte de ingresos por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Disponibilidades con participaciones de 74.63%, 65.44%, 26.97% y 28.68% respectivamente; excepto en Deuda Pública es que la región V no concentró durante este año la mayor parte de los ingresos totales regionales, en donde la absorción mayor la tuvo la región VII con una participación del 74.12%.

Si analizamos la estructura interna de los ingresos municipales a nivel regional para 1982, vamos a observar qué elemento de los ingresos municipales tiene mayor peso dentro de las finanzas públicas y mediante el cual la región obtiene mayores recursos económicos. Así por ejemplo, en la región I (Huachinango) los Aprovechamientos y las Participaciones tuvieron mayor importancia económica ya que absorbieron el 29.21% y el 25.26% de los ingresos totales de dicha región. Así mismo, para las regiones II, III y IV los Aprovechamientos y las participaciones tuvieron mayor importancia económica

dentro de la estructura de ingresos municipales regional. De esta manera podemos constatar en el Cuadro 55 que en la región II los Aprovechamientos aportaron el 40.96% de los ingresos totales y las Participaciones contribuyeron con el 28.68%. Dentro de la región III los ingresos por Aprovechamientos fueron del orden del 31.48% obteniendo el primer lugar en importancia económica, siguiéndole las participaciones con una contribución del 35.74% al total de ingresos de esta región. Para la región IV (San Pedro Cholula) las Participaciones contribuyeron con el 43.56% del total de ingresos de esta región, le siguió en importancia el rubro de Aprovechamientos con el 27.11%. Dentro de la región V (el municipio de Puebla) las Participaciones representaron el 45.16% de los ingresos totales, mientras que los Productos absorbieron el 24.35% de los ingresos de esta región.

Las Participaciones y los Productos fueron los que durante 1982 tuvieron un mayor peso dentro de la estructura de ingresos de la región VI, aportando el 52.20% y el 20.60% de los ingresos totales de dicha región.

Por último, en la región VII los ingresos por concepto de Aprovechamientos y de Participaciones fueron los rubros que más aportaron recursos económicos; el primero lo hizo con el 33.70% y el segundo con el 18.81% de los ingresos de la región.

De este análisis de la distribución regional de los ingresos municipales durante 1982 podemos llegar a la siguiente

conclusión:

a) Que las regiones II, VII y IV fueron las que concentraron la mayor parte de los ingresos municipales del Estado de Puebla, destacando el municipio de Puebla (la región V) con la absorción del 57.60% de los ingresos municipales totales.

b) Que los ingresos municipales a nivel regional por concepto de Aprovechamientos y de Participaciones fueron los que tuvieron una mayor significación económica dentro de la estructura de ingresos.

La distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para el año de 1983 muestran que éstos tuvieron concentrados fundamentalmente en las regiones V ( el municipio de Puebla) y la VII (Tehuacán), absorbiendo éstas el 56.67% y el 11.30% de los ingresos municipales del Estado de Puebla respectivamente.

En cuanto al análisis interno de la estructura de ingresos a nivel regional, el Cuadro 56 nos muestra la importancia que cada elemento de la estructura tiene en la composición de las finanzas municipales. Así, por ejemplo, dentro de la región I ( Huauchinango) los ingresos por Participaciones y por Aprovechamientos fueron los que más contribuyeron a los ingresos de esta región con aportaciones del 35.22% y del 33.27% respectivamente. En la región II

(Teziutlán) también los ingresos por concepto de Participaciones y de Aprovechamientos fueron los más importantes económicamente para la región, ya que contribuyeron con el 48.09% y el 34.81% de los ingresos totales.

Dentro de la estructura de ingresos de la región III (Tepeaca) las Participaciones y los Productos fueron los rubros que más contribuyeron a los ingresos totales de la región, ya que los primeros aportaron el 56.24% y los segundos, el 20.40%.

En la región IV (San Pedro Cholula) destacaron las Participaciones y los Derechos como elementos más importantes económicamente de la estructura de ingresos de dicha región, contribuyendo éstos con el 75.15% y el 9.02% de los ingresos totales.

Para la región V (el municipio de Puebla) durante 1983 los elementos más significativos económicamente dentro de la estructura de ingresos de ésta región fueron tanto las Participaciones como los Productos, que aportaron el 44.88% y el 24.18% de los ingresos totales.

Asimismo, en la región VI (Izúcar de Matamoros) las Participaciones y los Productos fueron los rubros que más contribuyeron en los ingresos de esta región, absorbiendo el 54.40% y el 16.97% de los ingresos totales respectivamente.

Por último en la región VII (Teziutlán) los rubros de

Participaciones y de Aprovechamientos fueron los que aportaron mayores recursos económicos dentro de la estructura de ingresos de dicha región, a tal grado que éstos absorbieron el 46.24% y el 18.51% de los ingresos.

Por otra parte, si nosotros observamos el Cuadro 57 sobre la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para 1983, y más en particular, establecemos un análisis de la estructura de ingresos a nivel interregional, vamos a constatar que la región V (el municipio de Puebla) es la que concentró no sólo la mayor parte de los ingresos regionales, sino que fué la que tuvo una mayor participación dentro de la estructura de ingresos regionales. Así, por ejemplo, la región V participó del 42.06% del total de ingresos por concepto de impuestos. Al igual que de las Participaciones, Derechos, Productos, Aprovechamientos donde la región V absorbió la mayor parte de los ingresos en relación a los rubros mencionados, de tal forma que el municipio de Puebla concentró el 51.98% del total de Participaciones regionales, así como el 76.75% de Derechos, el 69.94% de los ingresos por concepto de Productos y el 40.33% de los Aprovechamientos. Sólo en cuanto a las Disponibilidades es que el municipio de Puebla no tuvo la mayor absorción de ingresos del total interregional, ya que fué la región VI la que concentró el 42.37%.

A manera de conclusión, sobre la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla en 1983, podemos decir que: a) la región V concentró durante este año

la mayor parte de los ingresos municipales del Estado de Puebla con una participación del 56.67% dentro del total interregional; b) que a nivel de la estructura interna de los ingresos municipales interregionales, la región V (el municipio de Puebla) tuvo la mayor participación en los rubros de Impuestos, Productos, Aprovechamientos, Derechos y Participaciones, concentrando los ingresos por estos conceptos en un sólo Municipio (el de Puebla).

En 1984 la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla se comportó de la siguiente manera: por un lado, las regiones V y IV concentraron la mayor parte de los ingresos municipales del Estado, de tal modo, que dichas regiones absorbieron el 47.50% y el 13.56% del total de ingresos.

Si observamos el Cuadro 58 sobre la distribución regional de los ingresos municipales vamos a constatar que, al interior de la estructura de ingresos de cada región sobresalen aquellos ingresos captados por concepto de Participaciones. Así, por ejemplo, dentro de la región I (Huauchinango), las participaciones alcanzaron el 78.29% de los ingresos totales, para las regiones II, III, IV, V, VI y VII las participaciones contribuyeron a los ingresos regionales de una manera significativa con el 57.97%, 74.45%, 79.35%, 72.05%, 58.92% y 53.07%. Esto nos sugiere que las participaciones tienen una importancia trascendental para el desarrollo regional del Estado de Puebla, incluso podemos agregar que la

descentralización económica tiene que fortalecer las finanzas municipales vía el aumento de las Participaciones de los Estados y de los municipios en los impuestos federales, así como vía el incremento de la hacienda municipal.

Por último, un análisis de la estructura de ingresos a nivel interregional nos muestra que para 1984 en el rubro de impuestos la región VI es la que absorbió la mayor parte de los ingresos totales. En cambio, en los ingresos captados por concepto de Participaciones la región V (el municipio de Puebla) fué la que para este año concentró el 48.96% de los ingresos totales debido a este concepto. Igualmente, la región V absorbió el 72.97% de los Derechos, el 38.03% de los Productos y el 35.10% de los Aprovechamientos, cuestión que nos muestra la fuerte concentración de los recursos económicos del Estado de Puebla dentro de la región V. En los ingresos por Disponibilidades la región VII participó con el 88.86% de los ingresos totales (Cuadro 59).

El análisis de la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para 1985 muestran que las regiones V, IV y VII fueron las que concentraron la mayor parte de los recursos financieros del Estado de Puebla, de tal forma, que dichas regiones tuvieron una participación de 49.43%, 16.58% y 10.13% respectivamente. La región V es la que tuvo el primer lugar en importancia como vemos en el Cuadro 60.

En cambio el análisis interno de la estructura de

Ingresos municipales a nivel interregional nos arroja los siguientes resultados: por un lado, las regiones V y VI fueron las que concentraron una parte sustancial de los ingresos por concepto de impuestos teniendo para 1985 participaciones del orden del 58.82% y 18.71% dentro del total de ingresos.

Los ingresos municipales por concepto de participaciones durante 1985 fueron absorbidos a nivel interregional mayoritariamente por las regiones V y IV, a tal grado que éstas aportaron el 58.42% y el 18.50% a los ingresos totales debidos a este rubro.

En cuanto a los ingresos municipales por concepto de Derechos, Productos y Aprovechamientos la región V fué la que tuvo una mayor participación dentro de los ingresos totales interregionales, absorbiendo el 75.81%, 46.99%, 89.01% de éstos respectivamente.

En cambio en los ingresos municipales por el rubro de Deuda Pública fué la región IV la que absorbió la mayor parte de los ingresos totales teniendo una participación de 76.94% dentro de éstos, siguiéndole en importancia la región VII con 18.38%.

Los ingresos por Disponibilidades fueron absorbidos fundamentalmente por las regiones IV y III con participaciones del 37.26% y de 16.95% dentro de los ingresos totales por este concepto.

Por otra parte, si establecemos un análisis intrarregional de la estructura de ingresos municipales vamos a constatar el peso que tuvo cada concepto (o elemento) dentro de la estructura a nivel de cada región durante 1985. Se observa que en todas las regiones del Estado de Puebla, destacan las Participaciones en cuanto a la captación de recursos financieros, absorbiendo entre el 40% y el 75% de los ingresos totales de cada región (Cuadro 61).

## VI. - Conclusiones

La centralización política, administrativa y económica de México es el resultado de múltiples procesos sociales, que a través de un siglo se cristalizaron en la concentración del poder y de los recursos económicos principalmente en la Ciudad de México, en lo que es hoy la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y en segundo lugar, en las principales ciudades de este país: Guadalajara, Monterrey, Puebla, etc. Centralización de la vida nacional que con la explosión demográfica a partir de los años cuarenta en adelante, la Ciudad de México, ya no ofrece las ventajas aglomerativas que antes ofrecía. Este tamaño de ciudad seguramente no es el óptimo para el desarrollo económico y social de México.

Uno de las razones fundamentales que condujeron a la centralización económica y política en México, fué la necesidad que tuvo la Revolución de 1910 de consolidar el Estado Capitalista de México. En este sentido habrá que señalar que es durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, que el proceso de centralización política del poder en manos del Estado se inicia y se consolida, como resultado de una política de institucionalización del cambio social que significó la revolución de México, sustentada en una política corporativista en su relación con todos los sectores sociales que componían en ese momento la sociedad mexicana.

Como respuesta a la centralización económica y política de México surge la política regional de la descentralización de la vida nacional, que tiene sus antecedentes en las acciones de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y que se convierte en tesis política y en un elemento del Programa de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

A partir de 1982 se inicia en México un proceso político que marca el pasaje de la toma de conciencia de los grandes problemas que ha suscitado la centralización económica y política del país a acciones de gobierno que se han materializado en un conjunto de programas económicos, políticos, demográficos y administrativos tendientes a iniciar el proceso de descentralización de la vida nacional.

En este trabajo de tesis presento una panorámica general de lo que constituye la política regional de la descentralización como exigencia de la realidad, y lo que constituye una respuesta a los problemas suscitados por la excesiva centralización de la vida económica y política de México. Recorrimos a lo largo de este trabajo cinco líneas de exposición y de análisis de la descentralización política del Estado. En primer lugar, enmarcamos en la introducción algunas acciones descentralizadoras que el gobierno mexicano ha realizado como han sido, la descentralización de los servicios de salud, de educación, de la Administración Pública Federal, la reforma electoral y la reforma al Art. 115 constitucional. Con las primeras acciones descentralizadoras el peligro que se tiene

es que el Gobierno comience un proceso de descentralización a partir de la descentralización y desconcentración de los servicios públicos, que significan gastos económicos sustanciales para los Estados y Municipios que en la mayoría de veces no están en capacidad de hacer debido a sus bajos niveles de desarrollo económico. Entonces, la descentralización de los servicios lejos de coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y de los Municipios los debilita. El proceso de descentralización económica es el que tiene que impulsarse con mayor fuerza; claro que aquí las acciones gubernamentales tienen sus límites en la propia participación del Estado en la vida económica del país y sobre los capitales privados. Las acciones gubernamentales tendientes a la descentralización económica tienen que ser más contundentes.

En el Capítulo sobre la Institución Municipal señalamos que el municipio es una forma de gobierno, pero sobre todo, una realidad sociológica; entonces, el municipio como forma de gobierno se explica a partir de las relaciones que éste tiene con la federación, los estados y los partidos políticos y organizaciones sociales. Como realidad sociológica, el municipio está configurado y determinado por el conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas de la cual éste es un resultado, relaciones sociales que son históricas, que van cambiando de una época a otra, y que le van impregnando al municipio sus propias características como institución socio-política. De esta manera, la institución municipal de México, en la etapa colonial, fungió como el organismo

político local que emitía ordenanzas para legislar la vida de las prietas villas, para regular las relaciones entre los españoles y la de éstos con los indígenas.

El municipio en la Colonia surge como un instrumento de gobierno para los españoles y de sujeción para los pueblos indígenas. El municipio regía las dos instituciones coloniales más poderosas como eran el repartimiento de indios y la encomienda. Asimismo, las ordenanzas municipales fueron el instrumento mediante el cual se sometía la voluntad de los españoles que no querían tributar al rey, o simplemente participar de la empresa de colonización de todas las tierras de México. Las ordenanzas legislaban la vida económica, política y social del municipio colonial.

Con la Independencia de México se inició un conjunto de reformas a la institución municipal, sobre todo, a partir del Plan de Constitución Política de la Nación, que sentó las bases constitucionales para que a los municipios se les restringiera como forma de gobierno comunal, y más que todo, con la ley del 25 de Junio de 1856 sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas que redujo sensiblemente la hacienda municipal.

Más tarde, con la Constitución Política del 5 de Febrero de 1857, a los municipios no se les otorgan poderes ni recursos económicos para que éstos puedan hacerle frente a los problemas de servicios públicos. Es a partir de dicha Constitución donde claramente se define que la hacienda

municipal queda a la suelta de las legislaciones estatales. La autonomía del municipio es pensada sólo como forma de gobierno, más no como una organización económica que requiere de un conjunto de recursos materiales para la administración, el buen gobierno, como órgano promotor del desarrollo.

El municipio mexicano, durante la Revolución de 1910, surge como una de las demandas políticas más sentidas: el municipio libre, la revolución define al municipio como un espacio de la lucha política, como un órgano de resistencia política fundamental. La revolución hace posible la independencia y autonomía municipal; le devuelve a los ayuntamientos sus arbitrios y fondos, pero sustancialmente no refuerza la hacienda municipal.

En este capítulo de la tesis analizamos al municipio como forma de gobierno; por eso fué necesario estudiar el surgimiento histórico de los municipios y concluimos, después de analizar las formas municipales de la Antigua Grecia, Roma y el municipio español, que las diferentes formas municipales de gobierno siempre han tenido la competencia tanto de administrar justicia como la de satisfacer los servicios públicos, pero también han sido no sólo organismos político-administrativos sino también órganos de resistencia política, y han cumplido con una serie de funciones económicas que los han convertido en organismos importantes de la vida económica de la sociedad. También el municipio como forma de gobierno local, es el más idóneo para operar las transformaciones económicas, políticas y sociales de un país.

precisamente porque el municipio es esa instancia local que está más directamente vinculada a la población y a sus problemas.

Se destacó en este apartado que las diversas reformas constitucionales realizadas en México tendientes a transformar la vida municipal, en lo fundamental no han contribuido a hacer del municipio un órgano de gobierno autónomo y autosuficiente. La mayoría de las reformas han dejado abandonados a los municipios a la suerte de los estados, en lo político y en lo económico: abandono que en parte contribuyó y sigue contribuyendo a profundizar las grandes desigualdades regionales de México.

En el Capítulo sobre el debate teórico en torno a la Descentralización se expresó el conjunto de problemas sociales, económicos, administrativos, jurídicos, políticos, funcionales y territoriales que entraña la política de la descentralización de la vida de un país.

Un principio teórico-metodológico atravesó la misma presentación del debate: que el binomio centralización-descentralización debe de comprenderse como dos momentos opuestos de un mismo proceso político que sostiene a un sistema económico-social determinado. De no entenderse de esta manera dicho binomio, puede conducir al privilegio de uno sobre otro, y a no valorar el peso histórico que han tenido ambos en la consolidación de los regímenes políticos. La

Descentralización ad infinitum conduciría a la propia desaparición del Estado, y a la autonomía total de lo local, lo que fragmentaría o incrementaría cualquier proceso de toma de decisiones en el espacio de lo local. Asimismo, la centralización absoluta anularía la capacidad del Estado para realizar eficientemente las funciones públicas y los gobiernos locales quedarían relegados al olvido, bajo una obediencia total al poder central. En la historia de un país podemos encontrar que en un mismo período están presentes tanto las fuerzas políticas centralizadoras y descentralizadoras, o con un predominio de una fuerza sobre otra, e incluso, que el principio de la centralización organice a una serie de instituciones de gobierno y que otras se organicen bajo el principio de la descentralización, todo ello, con arreglo a las características de cada órgano de gobierno y a la realidad a la cual responde. Este binomio está presente como motor político del desarrollo económico de México; en un primer momento se consolidó el desarrollo económico del país bajo la centralización económica y en un segundo momento, la descentralización económica coadyuvará a este mismo proceso social.

La historia de México la podemos ver como resultado de las luchas entre los movimientos centralizadores y los descentralizadores. En la tesis se presenta un análisis al respecto; se hace un recorrido por la historia de este país bajo esta mirada. A la conclusión que llegamos es que la centralización de los poderes del Estado se evalúa de una forma positiva, tanto cuanto, logró sentar las bases del Estado

Nacional y vencer los intereses localistas, regionalistas, identificados en cierta etapa de la historia de México con intereses egoístas que costaron a esta nación la pérdida de más de la mitad de su territorio en el S. XIX, y de guerras intestinas que no permitieron levantar la economía del país. No es menos cierto afirmar que la centralización del Estado y de la vida nacional, lejos de contribuir actualmente a potenciar el desarrollo económico, político y social del país, lo está retrotrayendo en todas sus dimensiones. La centralización política ha tenido sus efectos directos en la planificación del desarrollo económico y social del país que ha favorecido con sus programas y políticas económicas la elevada concentración de las industrias, de los servicios, de la población y de los recursos financieros en la Ciudad capital y en las ciudades principales de México.

La relación entre la descentralización y las formas de gobierno arrojó una conclusión que es de fundamental importancia: que las formas de gobierno que teóricamente responden a una organización de su administración de tipo descentralizada o centralizada, en la práctica se alejan de tal contenido: no existe una correspondencia entre la forma y el contenido de las mismas. Así, por ejemplo, la esencia del Estado Federal es ser una forma de gobierno de tipo descentralizado, así como la de la Confederación de Estados, formas de gobierno en donde la descentralización se establece técnicamente a partir de la constitución de una legislación que permite a los Estados miembros de la federación y a los confederados ser autónomos y a la vez, participar en la

constitución misma de la federación; esto incluso, está dispuesto en forma ideal hasta en su tipo de organización político-administrativa. En la realidad, como es el caso de México, sucede todo lo contrario.

En México, las Constituciones de 1857 y de 1917 estatuyeron una forma particular de gobierno: el Gobierno Federal. Dicho gobierno tiene una estructura político-administrativa descentralizada que descansa en tres órganos de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal. Desde su constitución se miraba al federalismo en México como una forma de gobierno que, en la práctica, coadyuvaría a un grado de descentralización elevado de la vida nacional, que permitiría la participación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos de la federación; sin embargo, no posibilitó tal cosa. Las pugnas entre las fuerzas políticas que apoyaban la federación en contra de las fuerzas políticas que pugnaban por un gobierno central se solucionaron en la práctica, ya que la federación habiendo triunfado se convirtió en una forma de gobierno totalmente centralizada.

Otra de las conclusiones a la que llegamos en este capítulo fué que la descentralización para operacionalizarse como una política de desarrollo regional tiene que tomar en cuenta los costos económicos, políticos y sociales que acarrea una política de tal envergadura. Se plantea que cuando se implementa la descentralización económica se tiene que pensar

en la eficiencia de una acción gubernamental de tal magnitud; se plantea que la descentralización económica en el corto plazo ocasiona elevados costos económicos y sociales, pero que si su dirección y orientación son correctas (que se dirija a las ramas motrices de la actividad económica, hacia el sistema económico-especial adecuado, etc) en el mediano plazo se convertiría en una política que coadyuvaría a elevar el grado de desarrollo económico del país, y a elevar por ende, los niveles de bienestar de la población. Esto reclama por supuesto no sólo un diagnóstico correcto de la realidad económica del país, sino también la voluntad política para impulsar tales transformaciones.

Como conclusión de este apartado está la idea de que la descentralización es un proceso social que tiende a transformar la realidad en sus múltiples dimensiones; esto supone:

a) la descentralización territorial que pretende conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recoge atribuciones y recursos que ejerce y utiliza con autonomía, y que a su vez impulsa modelos de ordenamiento de las actividades económicas y sociales en el territorio.

b) la descentralización en su dimensión funcional tiene un carácter sectorial y persigue una transformación de la gestión pública mediante la creación de un conjunto de organismos autónomos.

c) La descentralización política propiamente dicha no sólo es la transformación de las competencias o atribuciones políticas con el objeto de crear una autonomía política de los gobiernos locales, sino sobre todo, es un proceso de democratización de la sociedad, en todos sus niveles de gobierno, en todas sus canales de participación.

d) la descentralización económica reclama la transformación de la organización espacial de las actividades económicas, cambios en el patrón de asignación de las inversiones, de las finanzas y el gasto público, cambios en los patrones de localización industrial y en la distribución del ingreso.

En conclusión, para que exista una verdadera política descentralizadora de la vida nacional no sólo se debe desconcentrar servicios públicos, delegar atribuciones, y definir competencias, porque tales medidas no conducen necesariamente a una descentralización, sino que para que tal proceso se lleve a cabo es imprescindible la descentralización del poder político y del gobierno. Esta es una condición sine qua non de la descentralización; así como la desconcentración de actividades, servicios públicos, la delegación de competencias, etc., son prerrequisitos de la política descentralizadora. De lo contrario, se caería en el peligro de continuar la transferencia de recursos de los gobiernos locales al gobierno central que es la federación, de los estados y municipios menos desarrollados a los más desarrollados. Porque la descentralización representa ante todo, una transferencia de

recursos de lo regional a lo central garantizada por el sistema de gobierno.

En el capítulo IV analizamos la descentralización y el desarrollo regional; al respecto concluimos que:

a) la descentralización es ante todo una política del Estado Mexicano tendiente a solucionar el problema de las desigualdades regionales que vive el país, y que han sido identificadas con la desigual distribución del ingreso, de los recursos financieros, de las actividades económicas y de los servicios.

b) los cambios regionales, que la política de la descentralización supone, son impensables si no vienen acompañados como condición sine qua non por la descentralización económica.

c) la preocupación por lo regional surge (de regio, regio) del interés que tienen los reyes de expandir sus dominios territoriales y defender y delimitar sus fronteras. Así, por ejemplo, la colonización de nuevos pueblos y territorios que se vive en los siglos XV al XVIII pone en claro que el origen de lo regional está muy ligado a la búsqueda y conquista de nuevos territorios que posibilitaran la existencia política y económica de los reinos de Europa. En un segundo momento, el pasaje del capitalismo comercial al capitalismo industrial y financiero marcó de nuevas significaciones a lo

regional; lo regional pasa a ser la preocupación del sistema capitalista para garantizar las condiciones generales y particulares de su reproducción social. Bajo esta lógica, el capitalismo refuncionaliza, destruye o crea nuevas regiones con el objeto de ampliar la acumulación de capital. Por último surge lo regional como objeto teórico, como cristalización-abstracción de todos estos procesos sociales, surge como una construcción teórica que recorta el acceso de la realidad social.

El debate teórico en torno a lo regional lo concluimos diciendo que la política regional de la descentralización tiene que fundamentarse en un conocimiento exhaustivo de las desigualdades o disparidades interregionales e intrarregionales. Esto, entre otras cosas, supone:

a) conocer que, ante las variaciones regionales de las estructuras industriales, financieras, comerciales y de inversiones públicas y privadas, se presentan variaciones regionales en los niveles de desarrollo económico y social, identificadas estas últimas con variaciones en las tasas de crecimiento del empleo, de la producción y del bienestar social de la población. De lo anterior se infiere que la política regional de la descentralización tiene que impulsar fundamentalmente la descentralización económica, en primer lugar debido a los cambios regionales que ésta contiene.

Con respecto a las conclusiones del análisis de la distribución espacial de la población podemos decir que:

a) las variaciones significativas en la estructura de la población de un municipio o de una región traen consecuencias positivas o negativas para el desarrollo económico-social de la región.

b) el Estado de Puebla se caracterizó por ser un Estado de continuo crecimiento poblacional y por ser un Estado expulsor de población durante 1950-1984.

c) el crecimiento de la población urbana en el Estado de Puebla se produjo desde 1940, presentando tasas de crecimiento urbano cercanas a 1% (1950-40) a tasas superiores a 4% (1940-50). En la primera mitad de este siglo, la población urbana en Puebla constituía una tercera parte de la población. En la década de los setentas es cuando se incrementa aceleradamente la población urbana en Puebla y la población urbana supera a la población rural del Estado, mientras que a nivel nacional esto ocurrió en 1960.

d) en la evolución regional de la población de Puebla, entre 1950 y 1980, se observó una fuerte concentración de su población en la región V (que comprende el municipio de Puebla), sobre todo, a partir de los años sesentas y se acelera dicho proceso concentrador en 1970-1980.

e) las ciudades que se destacan por su desarrollo económico y social en el Estado de Puebla, son al mismo tiempo las ciudades que sobresalen durante 1970 y 1980 por tener también una dinámica poblacional importante en comparación con las otras ciudades que conforman esta entidad. En este sentido, las ciudades de Puebla, Cholula y Tehuacán crecieron a un ritmo poblacional anual de 6.5% y 5.1% respectivamente.

f) en la participación de la población económicamente activa por regiones de 1970 a 1980 en el Estado de Puebla se observa un incremento en todas las regiones durante este período, aunque el incremento de la región V es menor que las demás regiones, mientras que las regiones II y III sobresalen a este respecto.

g) en cuanto al peso relativo de la PEA por región a nivel estatal entre 1960-1980, la región V es la que tiene la mayor proporción de PEA a nivel estatal. Las regiones I y VI son las únicas que no han ido incrementando su importancia relativa de PEA a nivel estatal.

Con respecto a la evolución de la participación por rama de actividad en las regiones de Puebla en 1960-1980, la situación que resalta es el incremento de la participación en las actividades no agropecuarias contra el decremento de éstas últimas. Aunque para la mayoría de las regiones todavía la PEA es principalmente agrícola, con excepción de las regiones V y IV, ya que en 1980 los porcentajes de participación son menores al 50% con una diferencia clara entre la región V y la

región IV.

b) en cuanto a las características migratorias a nivel regional, observamos que las regiones del Estado de Puebla son de rechazo poblacional, con excepción de la región V (el municipio de Puebla), la cual a nivel estatal destaca como una región de atracción.

Por otra parte, entre 1970 y 1980 no ha cambiado en lo esencial el patrón de migración externa de Puebla. Las entidades más importantes de destino de la población estatal fueron el Distrito Federal, Veracruz y el Estado de México. Mientras las entidades de origen de los inmigrantes al Estado de Puebla en este período fueron Veracruz, Oaxaca, Tlaxcala y el Distrito Federal. Los flujos migratorios interestatales se orientan fundamentalmente hacia el centro económico, político y cultural más importante del país como es el Distrito Federal, y los flujos migratorios del Estado de Puebla hacia otros estados y viceversa, han sido orientados a aquellos lugares que conforman la región Centro del País y hacia lo que podríamos llamar la región natural del Estado de Puebla.

Cuando analizamos la participación de Puebla dentro de la Inversión Pública Federal (IPF) durante 1980-1985 observamos que la participación de esta entidad no fue significativa, pues osciló entre 1.0% y el 1.8%. En cambio la IPF se concentró en el Distrito Federal y el Estado de Veracruz fundamentalmente.

La participación de Puebla tampoco fue significativa en cuanto a la IPF por sectores económicos; en este sentido, sobresalieron las siguientes entidades: el Estado de Veracruz, el Distrito Federal, San Luis Potosí, Baja California y México.

Dentro de la IPF asignada al Estado de Puebla, los sectores económicos que sobresalieron en la absorción de las inversiones durante 1970 y 1975 fueron el Industrial, con participaciones de 19.16%, siguiéndole en importancia el Sector de Comunicaciones y Transportes.

En la distribución regional de la inversión pública dentro del Estado de Puebla durante 1975 y 1980, la región V concentró el 50.1% de la IPF y le siguió en importancia relativa la región IV con una participación del 15.7% dentro de la IPF, y luego la región VII con el 10.5%. Destaca el hecho de que las regiones con un mayor nivel de desarrollo económico son las que han registrado una mayor participación al respecto.

En cuanto a la Inversión Per Cápita por regiones destaca también la región V (municipio de Puebla), que concentró la mayor IPF Per Cápita y que ascendió a 71312.9 pesos durante 1985; le siguieron en importancia las regiones III y IV con inversiones per cápita de 8055.7 y 7154.6 pesos respectivamente, mientras que en la Inversión Per Cápita por

sectores económicos. La región V no obtuvo una predominancia absoluta. Esto se debió fundamentalmente a la pérdida de participación dentro de la inversión pública de los Sectores Agropecuario, de Pesca, Comunicaciones y Transporte y en el Sector Comercio.

El análisis del Convenio Único de Desarrollo muestra que éste es un instrumento importante de la política de desarrollo regional que está impulsando el Estado Mexicano; es a través de éste que se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales con el objeto de impulsar la descentralización de la vida nacional.

La participación de las Inversiones del CUD dentro del presupuesto federal durante 1977-1984 apenas absorbió el 2.4% del presupuesto; esto refleja que el CUD no ha sido lo suficientemente apoyado.

La participación de las inversiones realizadas por el CUD dentro de la IPF durante 1977-1984 alcanzaron porcentajes del 9% y 10.1% en los años de 1981 y 1984, que reflejan que si el CUD se sigue apoyando y afinando como un instrumento descentralizador de la vida nacional se va a convertir en un mecanismo valioso al respecto.

Los recursos estatales comprometidos en el CUD como porcentajes de su presupuesto y gastos en Obras y Fomento

(1977-1984) nos reflejan que los recursos estatales destinados al CUD son poco significativos; en este sentido los estados tienen que elevar su participación, sobre todo, en los programas de apoyo financiero a los municipios.

En la participación estatal dentro de las Inversiones del CUD sobresalen los estados de México, Tabasco, Oaxaca y Veracruz. Puebla obtuvo una participación dentro del CUD alrededor de la media nacional.

La inversión per cápita del CUD durante 1980-1985 fué de 201 pesos en 1980 hasta de 1557 pesos en 1985 para el Estado de Puebla, mientras que Quintana Roo fué la entidad que presentó una mayor inversión per cápita del CUD.

En conclusión, podemos decir que las inversiones realizadas por el CUD en las entidades del país no han sido lo suficientemente significativas; sin embargo, es un instrumento que con sus programas de desarrollo socioeconómico puede contribuir a impulsar el desarrollo regional de México, y a la descentralización de la vida nacional, si se le apoya de una manera más contundente a nivel financiero.

En el Capítulo V sobre La Descentralización y las Finanzas Públicas podemos concluir que existe una distribución desigual de las finanzas públicas de México. En el Cuadro 35 constatamos, por ejemplo, la concentración de los ingresos a lo largo del período 1970-1985 por parte del gobierno Federal y también en manos de los Estados; es notorio el abandono secular

los municipios.

Esta concentración de los gastos públicos en manos de la Federación y de los Estados se constata también en la participación de los tres niveles de gobierno en los gastos públicos de la nación, destacándose los municipios por tener los menores gastos públicos.

En cuanto a la participación del Estado de Puebla dentro de los Egresos y Egresos Brutos Estatales, 1970-1985, se observó la tendencia que los ingresos brutos del Estado de Puebla tuvieron una baja participación dentro del total estatal, esto también fue válido para toda la estructura de ingresos: impuestos, participaciones, productos, aprovechamientos, etc.

El comportamiento de Puebla dentro de los Egresos Brutos Estatales refleja que éste sólo obtuvo una participación por arriba de la media nacional en el rubro de egresos por gastos administrativos. En cambio, los gastos brutos en Obras Públicas y Fomento -rubro que incide más directamente sobre el desarrollo de una región- presentó una participación por debajo de la media nacional.

El análisis de la Estructura de los Ingresos Municipales, 1970-1985, mostró que es en el renglón de Aprovechamientos, los rubros que tienen mayor importancia a lo largo de este período fue el de Recuperación, Multas y Diversos. En cambio, los ingresos municipales por concepto de Productos los rubros

que se destacaron fueron los concernientes a Empresas del Estado fundamentalmente.

En los ingresos municipales de la nación por concepto de Derechos, destacó en este período el rubro de Registros; esto se debió al peso que adquirieron los ingresos por concepto de Propiedad y Comercio.

Dentro de los ingresos municipales por concepto de Participaciones (1970-1985) destacaron los ingresos provenientes de Diversos, debido a que contienen los Fondos siguientes: a) Fondo General de Participaciones, b) Fondo Financiero Complementario y c) El Fondo de Fomento Municipal; esto se acentuó de una forma más radical a partir de 1980 con el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Fondo de Fomento Municipal en 1981.

Por otra parte, en los ingresos municipales por deuda pública destacaron aquellos ingresos de la Deuda Pública provenientes de Particulares como una clara tendencia observada a lo largo de este período.

Del análisis de la Estructura de Egresos de los Municipios de la nación durante 1970-1985, se derivó la siguiente conclusión:

a) que los egresos municipales fueron absorbidos fundamentalmente por los Gastos Administrativos y, en segundo

lugar, por los egresos en Obras Públicas y Fomento.

La participación del Estado de Puebla dentro de los Ingresos Brutos Municipales por Entidad Federativa (1970-1985) fué alrededor de la media nacional para los años de 1970, 1975, 1980 y 1985; pero, a lo largo del período, la tendencia observada fué que Puebla participó de los ingresos brutos municipales con porcentajes por debajo de la media nacional. Destacaron en participación los estados de Veracruz, México y Jalisco.

Los Resultados de las Operaciones Fiscales de los Municipios del País (1970-1985) tienen una importancia heurística insoslayable, debido a que permiten medir la capacidad o incapacidad que tienen los municipios para hacerle frente a su estructura de gastos. La tendencia observada fué la de un constante déficit presupuestario, salvo en los años de 1980 y 1984, cuando los resultados de las operaciones fiscales presentó un superávit de 5336 y 4526 millones de pesos respectivamente. Una de las hipótesis planteadas en este apartado es que la descentralización política surge en el marco de la crisis fiscal del Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno; por tanto, la orientación de iniciar la descentralización por la desconcentración de los servicios públicos puede profundizar aún más la crisis fiscal de los municipios y de los estados, sobre todo, en las primeras que son entidades muy frágiles. De lo anterior se infiere que la descentralización de la vida nacional como política regional tiene que basarse en el apoyo de la estructura de las finanzas

públicas municipales.

En el análisis de los Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios del Municipio de Puebla (1970-1985) podemos concluir que:

a) los ingresos por concepto de Productos fueron los que más contribuyeron como fuente de ingresos del municipio de 1970-1980,

b) la segunda fuente de ingresos ordinarios del municipio de Puebla provino del rubro de Derechos,

c) a partir de 1980 y hasta 1985 los ingresos por concepto de Participaciones adquirieron una relevancia sin precedentes como fuente de ingresos del Municipio de Puebla.

En cuanto a la estructura de egresos Efectivos Ordinarios del Municipio de Puebla (1970-1985) se observó una tendencia durante este período: los egresos por concepto de Gastos Administrativos fueron los que absorbieron de una forma radical los recursos financieros del municipio; los gastos en Obras Públicas y Fomento le siguieron en importancia.

En el estudio de la Participación del Municipio de Puebla dentro de los Ingresos y Egresos Brutos Municipales de México, 1970-1985, podemos concluir que la participación de Puebla de 1970 a 1980 se situó alrededor de la media nacional. Sin embargo, de 1980 en adelante se observó un decrecimiento de

dicha participación por debajo de la media nacional.

Los rubros de ingresos brutos en los cuales el municipio de Puebla participó más fueron los Productos y los Derechos. En cambio en los ingresos brutos municipales por concepto de participaciones Puebla lejos de incrementar su participación dentro del total municipal, a partir de 1980 los redujo sensiblemente.

En la Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla (1980-1985) asistimos a las siguientes conclusiones:

a) En 1980, las regiones V, I y IV fueron las que concentraron la mayor parte de los ingresos municipales del Estado de Puebla. Así como en la distribución interregional de los ingresos, la región V absorbió la mayor parte de los ingresos por concepto de Participaciones, Derechos, Productos y Aprovechamientos. Mientras que en el rubro de Impuestos la mayor absorción de los ingresos fué por parte de la región VI, y en cuanto a ingresos por Deuda Pública sobresalió la región VII, en los ingresos por Disponibilidades la región IV. Hay que destacar que la fuente de ingresos más importante a nivel regional fueron las Participaciones.

b) En 1981, la Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla presentó un patrón de concentración de los ingresos, siendo las regiones V, IV y VII

las que abastecieron la mayor parte de las finanzas públicas del Estado. Asimismo, los elementos más importantes dentro de la estructura de ingresos a nivel regional fueron los Productos y los Aprovechamientos y los Impuestos.

c) Durante 1982, las regiones V, VII y IV fueron las que concentraron la mayor parte de los ingresos municipales del Estado de Puebla, destacando por supuesto, el municipio de Puebla (región V). Las fuentes de ingresos municipal más importante a nivel regional fueron los Aprovechamientos y las Participaciones.

d) En 1983, en la Distribución Regional de los Ingresos Municipales del Estado de Puebla, la región V continuó concentrando la mayor parte de los ingresos municipales. Así mismo, la región V obtuvo la mayor participación en los rubros de Impuestos, Productos, Aprovechamientos, Derechos y Participaciones.

e) Para 1984, los ingresos por concepto de Participaciones sobresalieron como fuente de captación de recursos financieros a nivel regional. Esto se manifestó casi como una tendencia a lo largo del periodo sometido al análisis, por lo cual inferimos que las Participaciones juegan un papel de importancia para el desarrollo económico municipal y regional de Puebla; por ende, la descentralización política y económica tiene que fortalecer las finanzas municipales vía el incremento de las Participaciones de los municipios en los impuestos federales y estatales, así como vía el incremento de la hacienda municipal

debido a transformaciones en la base impositiva.

La región V concentró también durante este año los ingresos municipales del Estado de Puebla.

f) Los ingresos por concepto de Participaciones sobresalieron en 1985 también como la fuente de ingresos más importante a nivel regional. Así mismo, el análisis de la distribución regional de los ingresos municipales del Estado de Puebla para 1985 mostró que las regiones V, IV, y VII fueron las que concentraron los recursos financieros municipales.

Cabe por último destacar que la descentralización política y económica de México surge dentro del contexto de la crisis fiscal del Estado Mexicano, en la que la deuda externa es la manifestación más contundente de tal crisis, y a su vez, se convierte en una de las grandes limitantes de la política de la descentralización, debido, a que la deuda externa ha tenido participaciones dentro del PIR del 18%, 50.5% y 26.4% en 1970, 1982 y 1985. Esta situación determina que los proyectos de desarrollo económico y social se tienen que sacrificar año con año con el propósito de pagar los servicios de la deuda pública, así como la deuda misma. La crisis actual por la que atraviesa México es al mismo tiempo, uno de los elementos que impulsan a materializar a la política de la descentralización; ello exige diagnósticos serios de la situación económica, política y social actual, conocer sus causas y sus posibles soluciones.

Finalmente deseo concluir este trabajo de Tesis con algunas recomendaciones sobre la descentralización política y más en particular, expresar algunas líneas generales que apuntan al fortalecimiento de las finanzas públicas municipales y estatales de México y de Puebla en lo particular. Espero haber cumplido mínimamente con este trabajo preliminar sobre la Descentralización Política y las Finanzas Públicas de México, los requisitos de Tesis que exige el Colegio de México y en especial, el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU).

Pienso que entre las medidas que se pueden implementar para fortalecer la capacidad financiera del Estado y los Municipios de Puebla estarían las siguientes:

a) Con el propósito de elevar la captación de ingresos tributarios se deben incrementar las participaciones en los impuestos coordinados del Estado con respecto a la Federación y el municipio incrementar sus participaciones en los impuestos federales y estatales. Con respecto a la estructura de ingresos como son: los derechos, los productos y los aprovechamientos, se deben modificar las tasas de captación mediante la transformación de las leyes fiscales de los municipios y del Estado de Puebla, pero sobre todo, es imprescindible actualizar el sistema catastral y las bases impositivas.

b) Para fortalecer los ingresos no tributarios se deben establecer estrategias para mejorar el manejo financiero de los fondos públicos del Estado y de los municipios in base a políticas de ingresos, de pagos de deudas, de inversiones, etc., así como elevar la productividad y rentabilidad de las empresas estatales y crear empresas municipales.

c) Lograr en las relaciones con la Federación y el Estado replicaciones presupuestales que incrementen el monto de las inversiones públicas.

d) Implementar una política de reducción del gasto público que contenga la cancelación de programas no prioritarios, así como canalizar proyectos económicos productivos a Fondos de la Federación, al Estado y al CUD, y de algunos servicios públicos al sector privado.

e) Modernizar los sistemas administrativos y de captación de los recursos financieros estatales como municipales. En este sentido se tendría que capacitar al personal idóneo para el manejo de los nuevos sistemas operativos, actualizar la base impositiva y el padrón de causantes, revisar las condonaciones, las cobranzas, los créditos, poner al día los rezagos, transformar la política fiscal y dinamizar las recaudaciones tanto estatales como municipales. Para ello se debe aprovechar los apoyos técnicos y administrativos que tanto la Federación como el CUD ofrecen vía la Secretaría de Programación y Presupuesto y aprovechar las asesorías locales de los centros

de enseñanza superior y centros especializados en la materia.

f) Establecer Convenios entre la Federación, el Estado y los Municipios tendientes al fortalecimiento de las finanzas públicas, así como abrir la participación de los Estados y de los Municipios dentro de las Paraestatales.

g) Ampliar la capacidad de ingresos por concepto de endeudamiento con los Particulares y orientar los préstamos a proyectos productivos.

VII. - Apéndice

1. - APENDICE A : DESCRIPCION DE LAS FORMULAS UTILIZADAS

A continuación se hace la descripción de los indicadores demográficos utilizados en este trabajo y una explicación sobre las fórmulas mediante las cuales éstos son expresados.

1.1. - Tasa de crecimiento medio anual o tasa hiperbólica.

El crecimiento hiperbólico se define como la tasa de crecimiento promedio entre  $t$  y  $t+h$  o tasa media anual del intervalo  $(t, t+h)$  o tasa constante.

$$r_{t,t+h} = (P^{t+h} - P^t) / (h \cdot (P^t + P^{t+h})/2)$$

en donde :  $t$  = tiempo inicial

$t+h$  = tiempo final

$h$  = intervalo intercensal

$P$  = población

$r^{h,t+h}$  = tasa hiperbólica  $t$  y  $t+h$ .

Suponemos que la tasa es constante entre  $t$  y  $t+h$ .  
Aparentemente el crecimiento es lineal pero si despejamos la  
ecuación anterior, observamos que el crecimiento es hiperbólico.

$$P^{t+h} = P^t \left( \frac{2 + r^{h,t+h} * h}{2 - r^{h,t+h} * h} \right)$$

### 1.2. - Tasa de crecimiento exponencial

Definimos a  $r$  como el promedio anual per cápita;  $r$  es  
vista en el término de una millonésima de segundo, es decir,  
al nivel del tiempo más pequeño, o bien,  $h$  puede ser tan  
pequeña como se quiera. En esta tasa esencialmente existe el  
supuesto de que la tasa es constante en todos los  
infinitésimos de tiempo.

$$P^{t+h} = P^t \exp^{r * h}$$

$$\ln (P^{t+h}/P^t) = r * h$$

$$r = 1/h \ln (P^{t+h}/P^t)$$

en donde  $r$  = tasa de crecimiento exponencial

## 1.5. - Ecuación Compensadora

De esta ecuación podemos deducir que existen cuatro eventos fundamentales que alteran el tamaño de la población: nacimientos, muertes, inmigraciones y emigraciones. Mientras que eventos como: matrimonios, divorcios o categorías ocupacionales, afectarán fundamentalmente a la composición poblacional.

$$P^{t+h} - P^t = R^{t,h} - D^{t,h} + I^{t,h} - E^{t,h}$$

:	:	:	:	:
:	:	:	:	:
:	:	:	:	:

Crecimiento absoluto	Nacimientos	Defuncio- nes	Inmigrantes	Emigrantes
-------------------------	-------------	------------------	-------------	------------

en donde:

$P^{t+h} - P^t$  = crecimiento absoluto de la población

$R^{t,h} - D^{t,h}$  = crecimiento natural

$I^{t,h} - E^{t,h}$  = crecimiento social

P= población  
R= nacimiento  
D= defunción  
I= inmigración  
E= emigración

1.4.- Población Estimada por Crecimiento Natural:  
Suponiendo crecimiento geométrico.

$$nPt+h = Ptcensal ( 1 + rn )^h$$

$nPt+h$  = Población estimada por crecimiento natural

$rn$  = tasa de crecimiento natural geométrico

1.5.- Saldo Neto Migratorio

$$SNM = nPt+h - Ptcensal$$

## 2.- APENDICE B: REGIONALIZACION DEL ESTADO DE PUEBLA

En este apéndice se presenta la regionalización que el Gobierno del Estado de Puebla realizó de dicha entidad con fines de planificación (71) y la cual divide al estado en siete regiones:

- 1.- Región I Huauchinango
- 2.- Región II Teziutlán
- 3.- Región III Tepeaca
- 4.- Región IV San Pedro Cholula
- 5.- Región V Puebla
- 6.- Región VI Izúcar de Matamoros
- 7.- Región VII Tehuacán

### 2.1.-La región I Huauchinango

Su superficie abarca el 16.8% del territorio estatal y cuenta con una población que alcanza el 12.2% del total de habitantes de la entidad. Está integrada por 51 municipios dentro de los que destacan las ciudades de Chignahuapan,

Zacatlán, Tetela de Ocampo, Xicotepéc de Juárez y Huauchinango.

Se localiza al noroeste del estado, limita al norte y al este con el Estado de Veracruz, al sur con Tlaxcala y al oeste con Hidalgo.

Los municipios que integran la región T Huauchinango son los siguientes:

- |                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| 1. Francisco Z. Mena   | 17. Chiconcuautla        |
| 2. Pantepec            | 18. Tlapacoya            |
| 3. Venustiano Carranza | 19. San Felipe Tepatlán  |
| 4. Jalpan              | 20. Hermenegildo Galeana |
| 5. Tlaxco              | 23. Zacatlán             |
| 6. Chila Honey         | 24. Ahuacatlán           |
| 7. Pahuatlán           | 25. Tepango de Rodríguez |
| 8. Talcuilotepéc       | 26. Amixtlán             |
| 9. Xicotepéc           | 28. Camocuautla          |
| 10. Zihuateutla        | 35. Chignahuapan         |
| 11. Naupan             | 36. Aquixtlán            |
| 12. Huauchinango       | 37. Tetela de Ocampo     |
| 13. Juan Galindo       | 38. Guatempan            |
| 14. Tlaxala            | 39. Tepetrinitla         |
| 15. Jopala             | 56. Ixtacamaxtitlán      |
| 16. Ahuazotepec        |                          |

2.7. - La región II Teziutlán

La región II de Teziutlán cuenta con una superficie total de 2716.1 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 8% de la superficie estatal, dividida en 72 municipios de los que destacan Teziutlán, Cuetzalan del Progreso, Zacapoaxtla y Tlatlauquitepec, y cuenta con una población que alcanza al 10.35% del total estatal.

Se localiza al noroeste del Estado; limita al norte y al este con el Estado de Veracruz, al oeste con la región de Huauchinango y al sur con la de Tepeaca.

La región de Teziutlán está integrada por los siguientes municipios :

- |                          |                               |
|--------------------------|-------------------------------|
| 21. Olintla              | 50. Cuetzalan , del Progreso  |
| 22. Huehuetla            | 51. Xochiapulco               |
| 27. Coatepec             | 52. Zacapoaxtla               |
| 29. Hueytlalpan          | 53. Tlatlauquitepec           |
| 30. Ixtepeca             | 54. Yaonáhuac                 |
| 31. Cuahuacán            | 55. Hueyapan                  |
| 32. Ignacio Allende      | 57. Tautla ,                  |
| 33. Tuzamapan de Galeana | 58. Zaragoza                  |
| 34. Tenampulco           | 59. Atempán                   |
| 40. Zongozotla           | 60. Tetelas de Avila Castillo |
| 41. Huixtlan de Serdán   | 61. Chignautla                |

- |                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| 42. Zapotitlán de Méndez      | 62. Teziutlán |
| 43. Toquiapan                 | 63. Yitutepec |
| 44. Tonolá                    |               |
| 45. Ayotlaxco de Guerrero     |               |
| 46. Hueytamalco               |               |
| 47. Acateno                   |               |
| 48. Xochitlán de Romero Rubio |               |
| 49. Nauzontla                 |               |

### 2.3. - La región III Tepeaca

La región de Tepeaca cuenta con una superficie de 5881 Km<sup>2</sup>, lo que constituye el 17.3% del territorio estatal; por esta región atraviesa la Sierra Madre Oriental; está integrada por 36 municipios, entre los que destacan Tepeaca, Acajete, Ciudad Serdán y Quecholac. Tiene una población que representa el 15.8% del total estatal.

Esta región se localiza al Centro y Oriente del Estado, limitando al Sureste con la región de Izúcar de Matamoros, al Suroeste con la región de Tehuacán, al Este con el Estado de Veracruz, al Oeste con la región de Puebla y el Estado de Tlaxcala y al Norte con la región de Teziutlán.

La región III de Tepeaca está integrada por los siguientes  
16 municipios:

64. Sochtepec
65. Nuyocaco
66. Tepayahualco de Hidalgo
67. Libres
68. Oriental
69. Amozoc
74. Tepatlaxco
77. Acajete
78. Nopalucan
79. Rafael L. Grajalos
100. San José Chiapa
101. Soltepec
102. Mazapiltepec de J.
103. San Salvador el Seco
104. San Nicolás Buenos Aires
105. Guadalupe Victoria
106. Saltillo la Fragua
107. Chilotla
108. Quimixtlán
109. Chichiquila
110. Tzicotlacoya
111. Cuautinchan
112. Tecali de Herrera
113. Tepeaca
114. Acatzingo
115. General Felipe Angeles

- 116. San Juan Atenco
- 117. Mijojuca
- 118. Tlachichuca
- 117. Ciudad Serdán
- 135. Cuapiaxtla de Hadero
- 136. Los Reyes de Juárez
- 137. San Salvador Huixocolotla
- 141. Quecholac
- 143. Atzitzintla
- 144. Esperanza

#### 2.4. -La región IV San Pedro Cholula

La región IV San Pedro Cholula cuenta con una superficie total de 2654 Km<sup>2</sup> lo que representa el 6% del territorio estatal; está conformada por 28 municipios, de los cuales destacan San Martín Texmelucan, Atlixco, Huejotzingo, San Pedro, Santa Isabel y San Andrés Cholula; tiene una población que representa el 15.6% del total de habitantes de la entidad.

Se encuentra localizada al centro y poniente del Estado; limita al Norte y Este con el estado de Tlaxcala y al Oeste con los Estados de Morelos y México, al Este con la región de Puebla (V) y al Sur con la región de Izúcar de Matamoros.

La región IV de San Pedro Cholula está integrada por los 28 municipios siguientes:

47. Tlaxiapan
70. San Mateo Tlaxiapan
71. San Salvador el Verde
72. San Martín Texmelucan
73. San Felipe Teotlalcingo
74. Chiautzingo
75. Huejotzingo
76. Domingo Arenas
77. Tlaltenango
78. San Miguel Xoxtla
79. Juan C. Bonilla
80. Coronango
81. Cuautlancingo
82. San Nicolás de los Ranchos
83. Calpan
84. San Pedro Cholula
85. Tochimilco
86. Tianguismanalco
87. Nealtican
88. San Jerónimo Tecuanipan
89. Santa Isabel Cholula
90. San Gregorio Atzompa
91. San Andrés Cholula
92. Atlixco
93. Ncoyucan
112. Atzitzihuacan
123. Tepemaxalco
124. Huaquechula

### 2.5.- La región V Puebla

La región V Puebla tiene una extensión de 524.3 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 1.5% de la superficie de la entidad; está conformada únicamente por el municipio de Puebla y su población contiene al 24.2% del total de los habitantes del Estado.

Esta región se localiza en el centro del Estado y limita al Norte con el Estado de Tlaxcala, al Oeste con la región de San Pedro Cholula, al Sur con la región de Izúcar de Matamoros y al este con la región de Tepeaca.

La región V Puebla es la que concentra la mayor parte de los ingresos de la entidad, así como de los recursos económicos y concentra la mayor parte de las industrias. La actividad económica predominante es la industrial, en todas sus ramas, seguida en menor escala por el comercio y las relacionadas con el sector primario que, dado el predominante crecimiento urbano de la Ciudad de Puebla, están tendiendo a desaparecer este tipo de actividades.

### 2.6.-La región VI Izúcar de Matamoros

La región VI Izúcar de Matamoros se encuentra localizada en la parte Sureste del Estado e integrada por 51

municipios que absorben una extensión de 3021.8 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 26.6% de la superficie estatal, con una población que abarca el 10.4% del total de habitantes del Estado. Limita al Norte con las regiones de Tepeaca y San Pedro Cholula, al Sur con los Estados de Guerrero y Oaxaca, al Este con la región de Tehuacán y al Oeste con el Estado de Morelos.

La región VI de Izúcar de Matamoros está conformada por los siguientes 51 municipios:

- |                               |                          |
|-------------------------------|--------------------------|
| 120. Cohuecan                 | 153. Coatzingo           |
| 121. Acteopan                 | 154. Huatlatlauca        |
| 125. San Diego T. La Mesa     | 159. Chietla             |
| 126. Teopatlán                | 160. Atzala              |
| 127. Santo Domingo Huehuetlán | 161. Tilapa              |
| 128. La Magdalena T.          | 162. Izúcar de Matamoros |
| 129. San Juan Atzompa         | 163. Tehuiztingo         |
| 146. Tepexco                  | 164. Quayuca             |
| 147. Tlapanala                | 165. Zacapala            |
| 148. Tepeojuma                | 166. Santa Catalina      |
| 149. Totoltepec               | 167. Chigmecatitlán      |
| 150. Xochiltepec              | 173. Sta Inés Ahuatempan |
| 151. Epatlán                  | 184. Teotlalco           |
| 152. Ahuatlán                 | 185. Jojalpan            |
| 186. Huehuetlan el Chico      |                          |
| 187. Chiautla de Tapia        |                          |
| 188. Cohetzala                |                          |

188. Tlacamilpa de Guerrero
189. Xicotlán
191. Chila de la Sal
192. Albino Zertuche
193. Tulcingo del Valle
194. Akutla
195. Chinantla
196. Piaxtla
197. Tecomatlán
198. Guadalupe
199. San Pablo Amicano
200. San P. Yeloixtlahuacán
201. Ahuehuetitla
202. Acatlán
203. San J. Xayacatlán
204. Xayacatlán del Bravo
205. Totoltepec de Guerrero
206. Petalcingo
207. Chila de las Flores
208. San Miguel Ixtlán

## 2.7.-La región VII Tehuacán

La región VII Tehuacán está localizada en la parte Sureste del Estado, posee una extensión de 7445 Km<sup>2</sup> que representa el 22% de la superficie total de la entidad. Limita al Norte con la región de Tepeaca, al Sur con el Estado de Oaxaca, al Este con el Estado de Veracruz y al Oeste con la

región de Izúcar de Matamoros.

La región VII Tehuacán está integrada, por 78 municipios que representan el 17.51% del total de municipios que integran el Estado de Puebla; éstos municipios son los siguientes:

- |                              |                                |
|------------------------------|--------------------------------|
| 130. Atoyatempan             | 173. Santiago Miahuatlán       |
| 131. Nuitziltepec            | 174. Nicolas Bravo             |
| 132. Tepayahualco de G.      | 176. Coyotepec                 |
| 133. Santo Tomás Hueyotlipan | 177. Atexcal                   |
| 134. Mixtla                  | 178. Tehuacán                  |
| 138. Tlanepantla             | 179. San Antonio Cañada        |
| 139. Tochtepec               | 180. Vicente Guerrero          |
| 140. Tecamachalco            | 181. Ajalpan                   |
| 142. Palmar del Bravo        | 182. Zoquitlán                 |
| 145. Yehualtepec             | 183. Eloxochitlán              |
| 155. Molcaxac                | 209. Zapotitlán, Salinas       |
| 156. Xochitlán Todos Santos  | 210. Caltepec                  |
| 157. Tlacotepec de Juárez    | 211. San Gabriel Chilac        |
| 158. Cañada Morelos          | 212. San José Miahuatlán       |
| 159. Texcaquixtla            | 213. Altepexi                  |
| 168. Tepexi de Rodríguez     | 214. Zinacatepec               |
| 170. Juan N. Méndez          | 215. Coxcatlán                 |
| 171. Tepango de López        | 216. Coyomeapan                |
| 172. Chapulco                | 217. Tlacotepec de Porfirio D. |

Esta regionalización del Estado de Puebla, es la que se tomó de base para hacer los análisis regionales de las inversiones públicas, de las finanzas, del CUD, del PIB, y de la distribución de la población. La metodología a seguir fue precisamente partir de la distribución de las finanzas públicas a nivel municipal, posteriormente agregar éstas por regiones. De esta misma manera se hizo con las inversiones, con la población, con la PEA, con el PIB y con el CUD.

5.- Apéndice C: Glosario de Términos Sobre Finanzas Públicas (72).

### 3.1. Ingresos

#### 3.2.- Ingresos Brutos

Son la suma de los ingresos públicos que los gobiernos contabilizan, de acuerdo con los términos establecidos en las leyes de Ingresos y demás disposiciones legales de carácter financiero. Consecuentemente, los ingresos brutos incluyen: a los ingresos virtuales, a los ingresos en efectivo, a los percibidos por cuenta de terceros, a los provenientes de empréstitos públicos y, en fin, de cualquier otra categoría de ingresos gubernamentales.

#### 3.3.- Ingresos Virtuales compensados con egresos

Son aquellos ingresos públicos que en forma simbólica o

virtual se contabilizan, única y exclusivamente en libros, sin originar movimientos de caja o en cuentas bancarias, de dinero en efectivo o de documentos equivalentes. Estos asientos contables en libros se hacen compensadamente, con el mismo carácter virtual por el lado del gasto, tal como sucede con las exenciones de impuestos, en nuestro caso estatales o municipales, la condonación de multas y de otros asientos virtuales, que se consideran dentro de las cuentas de orden.

#### 3.4.- Ingresos efectivos.

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos reciben en efectivo para el financiamiento de gasto real o efectivo. Estos ingresos efectivos se traducen en aumento de las disponibilidades monetarias que los gobiernos tienen en caja o en cuentas bancarias.

#### 3.5.- Disponibilidades

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos contabilizan al iniciarse un nuevo año o ejercicio fiscal, como existencia de entrada, debido a que en el año anterior que termina no fueron gastadas y por ende quedan como disponibilidades en caja o en bancos para su aplicación en el nuevo ejercicio fiscal, y que se registran contablemente como existencias de salida al final del año que termina y cuyo monto deberá ser igual a la existencia de entrada del año que sigue.

### 3.6. - Ingresos por cuenta de terceros.

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos por mandato legal o por convenios, recaudan por cuenta de terceras personas físicas o morales, públicas o privadas para posteriormente entregarlas a ellas mismas, ya que dichas cantidades de dinero no forman parte de sus propios recursos monetarios.

Los gobiernos de los estados y de los municipios también recaudan ingresos por cuenta de terceros, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

Para el gobierno federal: Tanto los gobiernos de los estados como los de los municipios deben entregar al gobierno federal, las cantidades que descuentan de los sueldos y otras remuneraciones de sus empleados por concepto de los impuestos federales sobre la renta y educación y que por ende los contabilizan como ingresos por cuenta de terceros.

Por otra parte, los gobiernos de los estados han firmado con la federación convenios de recaudación y administración, dentro de sus propios ámbitos territoriales, de algunos impuestos federales como el correspondiente al valor agregado, uso y tenencia de vehículos, entregando a la federación la parte de dinero que le corresponde de acuerdo con los convenios, cantidades que las registró como ingresos por cuenta de terceros dentro de su contabilidad general. Las

antes que les corresponden por estos convenios, a los gobiernos de los estados y de los municipios reciben tratamientos contables que se apuntan en otros capítulos.

Para los gobiernos de los Estados: Los gobiernos de los municipios recaudan entre otros ingresos que no pueden destinar al financiamiento directo de su propio gasto, sino que por Ley , debe entregar a los gobiernos de los estados correspondientes participaciones del producto de impuestos municipales como el predial, sobre tesoros encontrados y otros que se registran como ingresos por cuenta de terceros, dentro de las contabilidades municipales.

Para los gobiernos municipales: Los gobiernos de los estados, también recaudan dinero que no les corresponde, ya que legalmente deben entregarla a los municipios respectivos, entre las cuales se encuentran las siguientes que se contabilizan también como ingreso por cuenta de terceros.

Las que corresponden a los municipios por concepto de participaciones en impuestos y otros ingresos estatales. Las que provienen de participaciones a los municipios en egresos federales, que los gobiernos de los estados recogen directamente para entregarlas a los municipios.

Otros ingresos por cuenta de terceros se establecen cuando los gobiernos de los estados como los de los municipios efectúan y retienen descuentos en los sueldos de sus empleados

por concepto de cuotas sindicales, de cuotas y otras deducciones para instituciones de seguridad social, para particulares por pensiones alimenticias o de otra índole legal.

Dentro de esta categoría de ingresos por cuenta de terceros, se encuentran también, aquellas cantidades de dinero que los gobiernos recaudan para la Universidad del Estado o de otra institución mediante un impuesto adicional específicamente establecido. Asimismo, las cantidades que se recaudan específicamente para el pago de servicios personales prestados en tiempo extra o fuera de las oficinas públicas.

### 3.7.- Endeudamiento.-

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos obtienen como préstamos para financiar total o parcialmente déficit presupuestales. Estos préstamos o empréstitos pueden ser con instituciones públicas o privadas, o con particulares del extranjero o nacionales. En el caso de endeudamientos de los gobiernos estatales o municipales sólo puede ser con acreedores nacionales.

Los anticipos a cuenta de participaciones en ingresos federales que se hace a los gobiernos estatales o municipales no se registran como endeudamiento sino según corresponda, como participaciones o en su caso por cuenta de terceros.

### 3.3.- Ingresos efectivos ordinarios.

Son aquellas cantidades de dinero en efectivo, que los gobiernos obtienen de sus propias fuentes normales u ordinarias de ingresos públicos constituidos por impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos.

### 3.7.- Impuestos.

Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma.

Por lo que a los estados y municipios se refiere, son las cantidades de dinero que los gobiernos de los estados y municipios perciben, para sí mismos, de las personas físicas y morales en su calidad de sujetos del impuesto de las leyes impositivas cuya observancia y aplicación, es obligatoria, únicamente dentro de su ámbito territorial propios.

### 3.10.- Participaciones.

Son las cantidades de dinero que recibe un gobierno como participación en los ingresos de otro gobierno, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente.

Por lo que se refiere a los gobiernos de los estados y de

Los municipios, éstos reciben participaciones del gobierno federal y en su caso de los estados y municipios.

Entre las participaciones en ingresos federales, que los gobiernos de los estados y de los municipios reciben se encuentran las que proceden del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero Complementario, del Fondo de Fomento municipal, del uso y tenencia de vehículos y otras más, en las proporciones correspondientes.

Además los gobiernos de los estados reciben participaciones en ingresos municipales por concepto del impuesto predial, encuentro de tesoros y otros; a su vez, los municipios reciben participaciones de los gobiernos de los estados relacionados con el impuesto estatal sobre herencias, legados y donaciones y otros conceptos.

### 3.11. Derechos.

Son las contribuciones establecidas en ley por servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público. Por lo tanto, corresponde a los ingresos de los gobiernos provenientes de los pagos realizados por los causantes como contraprestación por los servicios que reciben del poder público, en los términos y condiciones contenidas en la ley respectiva.

Los gobiernos de los estados y de los municipios también obtienen ingresos por concepto de derechos por los servicios

---

que cada uno de ellos proporciona a las personas que los solicitan.

### 3.12.- Productos.

Son las cantidades de dinero que los gobiernos reciben por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales, ya sean materiales, financieras o de otra índole.

### 3.13.- Aprovechamientos

Son las cantidades de dinero que perciben los gobiernos por funciones de derecho público, no clasificados como impuestos, participaciones, derechos o productos, pero que provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingresos.

### 3.14.- EGRESOS

### 3.15.- Egresos brutos.

Son el total de gastos públicos, virtuales o en efectivo, que contabilizan los gobiernos sobre las erogaciones que realiza por el desempeño de sus funciones públicas en los términos establecidos en los respectivos presupuestos de egresos y demás leyes sobre la materia.

3.16.- Egresos virtuales compensados con ingresos

Son aquellos registros de gastos públicos que no originan salidas de dinero efectivo en caja o en bancos, ya que corresponden a simples asientos en libros, de gastos simbólicos que no se reflejan en corrientes monetarias. Estos asientos virtuales, deben corresponder y hacerse compensadamente con los ingresos también virtuales.

3.17.- Egresos efectivos.

Son las cantidades de dinero que los gobiernos erogán en efectivo para sufragar sus obligaciones contraídas en el desempeño de sus funciones públicas que las leyes le asignan.

Los egresos efectivos significan salidas de dinero en caja o en bancos, por ende, disminución de sus disponibilidades monetarias existentes en un momento dado.

3.18.- Disponibilidades.

Son las cantidades de dinero que al finalizar un ejercicio fiscal no fueron erogados, por lo que quedan en caja o en bancos como disponibilidades monetarias para el siguiente año que se indica, contabilizándose como existencia de salida,

las cuales se registran al inicio del año siguiente como existencia de entrada, por lo que sus montos son iguales.

La diferencia entre las existencias de entrada y las existencias de salida corresponde a la variación en las disponibilidades, que es un elemento en las que se refleja el déficit o superávit presupuestal o resultado de las operaciones ordinarias gubernamentales.

### 3.19.- Egresos por cuenta de terceros.

Son las cantidades de dinero que los gobiernos entregan a terceras personas, físicas o morales, públicas o privadas, que recaudan por su cuenta según convenios o leyes al respecto.

### 3.20.- Amortización de la deuda.

Son las cantidades de dinero que erogan, los gobiernos con el propósito de disminuir o liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento gubernamental, mediante el pago del capital o principal, según los calendarios de pagos correspondientes. La amortización de la deuda no incluye el pago por concepto de intereses, ni de gastos derivados de la administración de la deuda.

La diferencia entre el monto bruto del endeudamiento y las amortizaciones representa el aumento o disminución neta de la deuda. Variación que es otro de los elementos en que se

refleja el resultado fiscal de las operaciones gubernamentales.

### 3.21.- Egresos efectivos ordinarios.

Son las cantidades de dinero en efectivo que los gobiernos erogan para cubrir sus gastos por concepto de gastos de administración, inversiones y transferencias.

La diferencia entre los ingresos efectivos ordinarios y los egresos efectivos representa el resultado de las operaciones expresado por un déficit o superávit presupuestal que se refleja en variaciones de la deuda y de las disponibilidades.

### 3.22.- Gastos de Administración.

Corresponde al pago por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y similares proporcionados a los empleados públicos así, como gastos por la adquisición de artículos y materiales para la administración, por servicios generales, conservación y mantenimiento y demás gastos propios de la Administración Pública.

### 3.23.- Inversiones.

Es el monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas o a la adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

3.24.- Transferencias.

Son las cantidades de ingresos efectivos ordinarios que los gobiernos destinan o transfieren para cubrir gastos no originados directamente por actividades gubernamentales sino efectuadas por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública.

3.25.- Otros conceptos utilizados

3.26.- Población económicamente activa.

Son las personas de 12 años y más, que en el período de referencia se encontraban ocupadas, así como las que tenían una situación de desocupación abierta.

3.27.- Tasa bruta de participación

Es el porcentaje que representa la población económicamente activa respecto a la población total.

3.28.- Tasa neta de participación.

Es el porcentaje que representa la población económicamente activa respecto a la población de 12 años y más.

### 3.27. Producto Interno Bruto (PIB).

El Producto Interno Bruto es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos por un país en un año. Se le define como el valor de la producción, libre de duplicaciones y es el equivalente al gasto interno bruto.

### 3.30.- Fondo General de Participaciones:

El Fondo General Participaciones es un instrumento de apoyo financiero a los Estados. Está integrado actualmente por el 16.93%, sobre el total de ingresos tributarios y se distribuye las participaciones a los Estados con arreglo a sus participaciones en la captación de ingresos tributarios.

### 3.31.- Fondo Financiero Complementario:

El Fondo Financiero Complementario, es un instrumento de apoyo a los Estados que tienen un menor nivel de desarrollo. Está integrado por el 0.50% de los ingresos corrientes de la Federación.

### 3.32.- Fondo de Fomento Municipal:

El Fondo de Fomento Municipal, es un instrumento de apoyo financiero a los municipios que tienen un nivel bajo de desarrollo económico y social. Está integrado por el 90% del impuesto adicional del 1% sobre la exportación de petróleo

crudo, gas natural y productos derivados.

A N E X O

CUADRO I  
DISTRIBUCION ABSOLUTA Y PORCENTUAL DE LOS MUNICIPIOS  
DEL ESTADO DE PUEBLA, SEGUN REGIONALIZACION DE 1981.

REGION	NUMERO DE MUNICIPIOS	RELACION %
I	31	14.3
II	32	14.7
III	36	16.6
IV	28	12.9
V	1	0.5
VI	51	23.5
VII	38	17.5
TOTAL ESTATAL	217	100.00

FUENTE: CUADRO ELABORADO CON DATOS DEL CONSEJO ESTATAL DE POBLACION

CUADRO 2  
 TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSAL NATURAL Y SOCIAL: 1930-1984

PERIODO	TASA DE CRECIMIENTO NATURAL	TASA DE CRECIMIENTO NATURAL TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO SOCIAL
1930-1940	1.68	1.20	-0.48
1940-1950	2.16	2.25	0.09
1950-1960	2.87	1.96	-0.91
1960-1970	3.20	2.51	-0.69
1970-1980	3.44	2.83	-0.61
1980-1984	3.27	2.47	-0.80

FUENTE: Para 1930-1940, estimaciones con base en información del M.E.B.S., CGSNT, SPP, Consejo Estatal de Población, Gobierno del Estado. Para 1950-1984, estimaciones con base en información del M.E.B.S., CSGNI, SPP, Consejo Estatal de Población, Gobierno del Estado, Anuario Estadístico de Puebla.

CUADRO 3  
 EVOLUCION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL:1900-1980  
 ESTADO DE PUEBLA

AÑO	POBLACION				
	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%
1900	1021133	332787	32.59	688346	67.41
1910	1101600	301966	27.41	799634	72.59
1921	1024955	264508	25.81	760447	74.19
1930	1150425	319524	27.77	830901	72.23
1940	1294620	360004	27.81	934616	72.19
1950	1625830	539233	33.17	1086597	66.83
1960	1973837	773481	39.19	1200356	60.81
1970	2508226	1168048	46.57	1340178	53.43
1980	3347685	1899938	56.75	1447747	43.25

FUENTE : CUADRO EXTRAIDO DEL ESTUDIO DEMOGRAFICO DE PUEBLA,  
 CONSEJO ESTATAL DE POBLACION,1985

CUADRO 4  
 EVOLUCION DE LA POBLACION DEL ESTADO DE PUEBLA POR REGIONES  
 Y SU PARTICIPACION RESPECTO EN EL TOTAL ESTATAL.  
 (1950-1980)

REGION	1950	(%)	1960	(%)	1970	(%)	1980	(%)
I. HUAUCHINANGO	266.94	16.42	305.93	15.50	353.86	14.11	416.77	12.45
II. TEZIUTLAN	205.59	12.65	236.92	12.00	281.20	11.21	333.14	9.95
III. TEPEACA	237.80	14.63	287.51	14.57	336.55	13.42	450.40	13.45
IV. SAN PEDRO CHOLULA	244.42	15.03	296.73	15.03	375.70	14.98	521.62	15.58
V. PUEBLA	260.95	16.05	332.82	16.86	532.74	21.24	835.76	24.97
VI. IZUCAR DE MATAMOROS	189.49	11.65	243.13	12.32	287.56	11.47	336.390	10.05
VII. TEHUACAN	220.65	13.57	270.75	13.72	340.41	13.57	453.616	13.55
TOTAL ESTATAL	1625.83	100.00	1973.837	100.00	2508.026	100.00	3347.685	100.00

FUENTE: VII, VIII, IX Y X CENSO DE POBLACION DEL ESTADO DE PUEBLA.

CUADRO 5  
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL  
DE LA POBLACION DEL ESTADO DE PUEBLA POR REGIONES  
(1950-1980)

REGION	1950-1960	1960-70	1970-80
I. HUAUCHINANGO	1.37	1.42	1.59
II. TEZIUTLAN	1.43	1.67	1.65
III. TEPEACA	1.92	1.53	2.85
IV. SAN PEDRO CHOLULA	1.96	2.30	3.22
V. PUEBLA	2.46	2.65	4.44
VI. IZUCAR DE MATAMOROS	2.53	1.64	1.52
VII. TEHUACAN	2.07	2.22	2.81
TOTAL ESTATAL	1.95	2.52	2.83

FUENTE: DATOS OBTENIDOS DEL CUADRO ANTERIOR

CUADRO 6  
DISTRIBUCION Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LAS PRINCIPALES  
CIUDADES DEL ESTADO DE PUEBLA, 1980.

CIUDAD	POBLACION		% DEL TOTAL ESTATAL	TASA DE CRECIMIENTO
	1970	1980		
ATLIXCO	41967	53207	1.6	2.3
CHOLULA DE RIVADABIA	15399	26749	0.8	5.5
HUAUCHINANGO	16826	25778	0.8	4.2
IZUCAR DE MATAMOROS	21164	27714	0.8	2.6
PUEBLA DE ZARAGOZA	401603	772908	23.1	6.5
SAN MARTIN TEXMELUCAN	23355	36718	1.1	4.5
TEHUACAN	47497	79547	2.4	5.1
TEZIUTLAN	23948	25119	0.8	0.5
XICOTEPES DE JUAREZ	12656	18473	0.6	3.7

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. IX (1970) Y X (1980) CENSO GENERAL DE POBLACION

CUADRO 7  
TASA GLOBAL DE ACTIVIDAD POR REGIONES, 1970-1980.  
ESTADO DE PUEBLA

REGION	POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS	PEA	PEA/POB. 12 AÑOS Y MAS	POB. 12 AÑOS Y MAS-80	PEA80	PEA/POB 12 AÑOS Y MAS
I	219143	85386	38.96	259739	138444	53.30
II	178077	67405	37.85	211410	115163	54.47
III	202442	72496	35.81	273030	143284	52.48
IV	229788	81209	35.34	328618	164561	50.08
V	346927	145110	41.83	558301	268377	48.07
VI	172415	61839	35.87	209876	107214	51.08
VII	210112	79306	37.74	279228	144530	51.76
TOTAL	1558904	592751	38.02	2120202	1081573	51.01

FUENTE: CENSO GENERAL DE POBLACION DEL ESTADO DE PUEBLA, 1970, 1980.

CUADRO 8  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA PEA POR REGIONES  
1960-1980

REGION	1960	ORDEN DE IMPORTANCIA	1970	ORDEN DE IMPORTANCIA	1980	ORDEN DE IMPORTANCIA
I	15.31	2	14.46	2	12.81	5
II	11.78	7	11.45	6	10.66	6
III	13.92	5	12.93	5	13.24	4
IV	14.92	3	14.26	3	15.14	2
V	18.08	1	22.34	1	24.84	1
VI	12.06	6	10.97	7	9.92	7
VII	13.93	4	13.48	4	13.38	3
TOTAL ESTATAL	100.00		100.00		100.00	1

CUADRO ELABORADO EN BASE A LOS DATOS DE PEA POR REGIONES

CUADRO 9  
 POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 12 AÑOS Y MAS  
 POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y POR REGIONES  
 ESTADO DE PUEBLA 1960

REGION	TOTAL	AGROPECUARIO	INDUSTRIA DEL PETROLEO	INDUSTRIA EXTRACTIVA	INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	GENERACION Y DIST. COMERCIO TRANSP. DE ENERGIA ELECT.	SERVICIOS	GOB.	INSUF. ESPECIFICADAS	
I	100.00	82.54		0.60	3.55	1.19	0.58	5.49	0.99	4.97	0.09
II	100.00	78.68		0.32	5.08	2.02	0.60	5.75	1.54	5.95	0.37
III	100.00	80.14		0.46	6.14	3.20	0.10	4.64	1.47	3.79	0.65
IV	100.00	72.67		0.66	12.24	1.71	0.14	6.15	1.35	4.59	0.19
V	100.00	14.99		0.70	31.34	4.63	0.02	17.24	5.67	24.33	0.30
VI	100.00	81.29		0.40	7.60	1.09	0.06	5.41	0.70	3.32	0.05
VII	100.00	75.85		0.53	8.04	1.79	0.12	6.17	1.50	5.96	0.06
TOTAL	100.00	66.99		0.54	11.52	2.34	0.37	7.71	2.06	9.35	0.13

FUENTE: VIII CENSO GENERAL DE POBLACION, 1960: ESTADO DE PUEBLA,  
 MEXICO, SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, 1963.

CUADRO 10  
 POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 12 AÑOS Y MAS  
 POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y POR REGIONES  
 ESTADO DE PUEBLA 1970

REGION	TOTAL	AGROPECUARIO	INDUSTRIA DEL PETROLEO	INDUSTRIA EXTRACTIVA	INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	GENERACION Y DIST.COMERCIO TRANSP, DE ENERGIA ELECT,	SERVICIOS	COM. TRANSP.	SERVICIOS SOC.	INSUF. ESPECIFICADAS	
I	100.00	75.16	0.82	0.28	4.93	1.62	0.81	4.87	0.95	5.56	0.62	4.16
II	100.00	55.13	0.03	0.13	5.79	1.57	0.34	5.19	1.03	6.98	0.92	4.87
III	100.00	40.09	0.02	1.01	5.75	4.22	0.16	4.68	1.55	4.67	0.65	4.57
IV	100.00	24.94	0.15	0.21	13.63	2.60	0.18	6.69	1.51	7.04	1.30	4.47
V	100.00	1.71	0.23	0.33	29.94	5.39	0.81	14.98	4.51	26.92	4.26	5.89
VI	100.00	1.21	0.01	0.27	11.29	1.26	0.06	5.12	0.59	5.26	0.71	4.43
VII	100.00	0.81	0.03	0.41	11.66	2.27	0.16	5.23	1.28	6.45	1.08	4.48
TOTAL	1.00	55.96	0.20	0.38	13.57	2.98	0.41	7.44	1.92	10.68	1.66	4.80

FUENTE: IX CENSO GENERAL DE POBLACION, 1970; ESTADO DE PUEBLA,  
 MEXICO, SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, 1971

CUADRO 11  
 POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 12 AÑOS Y MAS  
 POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y POR REGIONES  
 ESTADO DE PUEBLA, 1980.

REGION	TOTAL	AGROPECUARIO	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	INDUSTRIA MANUFACTURERA	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	CONSTRUCCION	COMERCIO TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS	SERVICIOS ACTIVOS, COMUNALES	INSUF. ESPECIFICADAS	DESOCUPADOS QUE NO HAN TRABAJADO	
I	100.00	57.21	0.18	4.18	0.28	2.69	5.42	1.58	0.22	6.23	20.98	0.39
II	100.00	57.13	0.09	4.45	0.17	2.39	4.84	1.44	0.25	9.38	20.53	0.29
III	100.00	57.50	0.30	4.46	0.04	4.65	4.60	1.98	0.16	5.44	20.61	0.22
IV	100.00	47.79	0.07	10.78	0.06	2.93	6.74	2.19	0.49	7.29	21.45	0.35
V	100.00	4.71	0.12	23.16	0.31	5.56	14.13	4.84	2.70	20.05	23.90	0.47
VI	100.00	52.52	0.34	7.27	0.04	2.34	5.44	1.23	0.17	6.20	23.95	0.48
VII	100.00	50.61	0.45	9.64	0.06	3.17	5.65	2.22	0.46	6.91	20.42	0.37

FUENTE: I CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980, ESTADO DE PUEBLA,  
 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, MEXICO, 1983.

CUADRO 12  
 CUANTIFICACION MIGRATORIA 1960-70  
 ESTADO DE PUEBLA

REGION	POBLACION CENSAL 1960	POB. EST. POR CRECIM. NATURAL 70	POBLACION CENSAL 1970	SALDO NETO MIGRATORIO A	1/2(POB. 60+POB70) 'B	INTENSIDAD MIGRATORIA: A/B
I	305926	431539	353862	77677	329894	23.54
II	236919	334198	281198	55000	259058	20.46
III	287513	405565	336552	69013	312032	22.12
IV	296734	418573	375701	42672	336218	12.75
V	332821	469477	532744	63267	432783	14.62
VI	243176	343024	287757	55267	265467	20.82
VII	270748	381916	340412	41504	305580	13.59
TOTAL	1973837	2784292	2508226	276066	2241032	12.32

FUENTE: ESTUDIO SOCIODEMOGRAFICO DEL ESTADO DE PUEBLA, CONAPO.

CUADRO 13  
 CUANTIFICACION MIGRATORIA DE 1970-1980  
 ESTADO DE PUEBLA

REGION	POB. CENSAL 1970	POB. ESTIMADA POR CRECIM. NATURAL 80	POB. CENSAL 1980	SALDO NETO MIGRATORIO A	$1/2(POB70+POB80)$ B	INTENSIDAD MIGRATORIA
I	353862	499157	393705	105452	373784	28.21
II	281198	396658	337398	59260	309298	19.16
III	336552	474740	445584	29156	391068	7.46
IV	375701	529963	495475	34488	435588	7.92
V	532744	751488	780260	28772	656502	4.38
VI	287757	405910	335313	70597	311535	22.66
VII	340412	480185	438822	41363	389617	10.62
TOTAL	2508226	3538101	3226557	311544	2867392	10.87

FUENTE: ESTUDIOS SOCIODEMOGRAFICOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PAG 326.

CUADRO 14  
 PUEBLA : POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACION POR REGIONES  
 (1980)

REGIONES	NUMERO DE MUNICIPIOS	POBLACION POR REGION		SUPERFICIE KM2		DENSIDAD DE POBLACION (HAB/KM2)
		ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	
HUACHIKANGO	31.00	416.77	12.45	5696.80	16.80	73.2
TEZUITLAN	32.00	333.14	9.95	2716.10	8.00	122.7
TEPEACA	36.00	450.40	13.45	5081.00	17.30	76.6
SAN PEDRO CHOLULA	28.00	521.62	15.58	2634.00	7.60	198.0
PUEBLA	1.00	635.76	24.97	524.30	1.50	1594.0
IZUCAR DE MATAMOROS	51.00	336.39	10.05	9021.80	26.60	37.3
TEHUACAN	38.00	453.62	13.55	7444.90	22.00	60.9
TOTAL ESTATAL	217.00	3347.69	100.00	33518.90	100.00	98.7

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980, ESTADO DE PUEBLA, SPP, INEGI, MEXICO, 1983.

CUADRO 15-A  
MOVIMIENTOS MIGRATORIOS: 1970-1980  
ESTADO DE PUEBLA

ENTIDAD FEDERATIVA DE PROCEDENCIA Y DESTINO	POBLACION QUE CAMBIO SU LUGAR DE RESIDENCIA EN 1970		POBLACION QUE CAMBIO SU LUGAR DE RESIDENCIA EN 1980	
	DE PUEBLA A OTRA ENTIDAD	DE OTRA ENTIDAD A PUEBLA	DE PUEBLA A OTRA ENTIDAD	DE OTRA ENTIDAD A PUEBLA
TOTAL	396118	155978	344953	240630
AGUASCALIENTES	406	665	1401	522
BAJA CALIFORNIA NORTE	1847	525	2127	1194
BAJA CALIFORNIA SUR	186	159	413	193
CAHPECHE	334	331	868	377
COAHUILA	731	1075	1357	1200
COLIMA	195	288	333	348
CHIAPAS	1486	2016	2461	3481
CHIHUAHUA	846	992	1914	1688
DISTRITO FEDERAL	196428	20740	136281	36109
DURANGO	352	1022	544	652
GUANAJUATO	1857	2866	2452	2802
GUERRERO	2309	5403	2969	4999
HIDALGO	6791	9377	7351	7090
JALISCO	3855	3155	4761	3525
MEXICO	52248	12905	78706	34562
MICHOACAN	1229	2950	2454	3087
MORELOS	16986	4914	12411	5329
NAYARIT	230	350	353	307
NUEVO LEON	1765	1211	2193	2026
OAXACA	5798	21375	6108	17482
QUERETARO	867	850	1325	1096
QUINTANA ROO	132	181	877	350
SAN LUIS POTOSI	822	1485	1215	1461
SINALOA	655	600	928	971
SONORA	805	556	998	948
TABASCO	1152	917	2240	1880
TAMAULIPAS	2168	1427	2114	2206
TLAXCALA	11669	21215	10460	13263
VERACRUZ	81467	35165	55953	43072
YUCATAN	283	631	953	894
ZACATECAS	219	632	433	526
EL EXTRANJERO	-	-	-	7130
NO ESPECIFICADO	-	-	-	39860

FUENTE: IX CENSO GENERAL DE POBLACION, ESTADO DE PUEBLA, D.G.E. S.I.C., MEXICO, 1972.  
X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980. RESULTADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA. TOMO I-32 INEGI,  
SFP, 1983.

CUADRO 15-B  
 MOVIMIENTOS MIGRATORIOS: 1970-1980  
 ESTADO DE PUEBLA

ENTIDAD FEDERATIVA DE PROCEDENCIA Y DESTINO	POBLACION QUE CAMBIO SU LUGAR DE RESIDENCIA EN 1970		POBLACION QUE CAMBIO SU LUGAR DE RESIDENCIA EN 1980	
	DE PUEBLA A OTRA ENTIDAD	DE OTRA ENTIDAD A PUEBLA	DE PUEBLA A OTRA ENTIDAD	DE OTRA ENTIDAD A PUEBLA
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00
AGUASCALIENTES	0.10	0.43	0.41	0.22
BAJA CALIFORNIA NORTE	0.47	0.34	0.62	0.50
BAJA CALIFORNIA SUR	0.05	0.10	0.12	0.08
CAMPECHE	0.08	0.21	0.25	0.16
COAHUILA	0.18	0.69	0.39	0.50
COLIMA	0.05	0.18	0.10	0.14
CHIAPAS	0.38	1.29	0.71	1.45
CHIHUAHUA	0.21	0.64	0.55	0.70
DISTRITO FEDERAL	49.59	13.30	39.51	15.01
DURANGO	0.09	0.66	0.16	0.27
GUANAJUATO	0.47	1.84	0.71	1.16
GUERRERO	0.58	3.46	0.86	2.08
HIDALGO	1.71	6.01	2.13	2.95
JALISCO	0.97	2.02	1.38	1.46
MEXICO	13.19	8.27	22.82	14.36
MICHUACAN	0.31	1.89	0.71	1.28
MORELOS	4.29	3.15	3.60	2.21
NAYARIT	0.06	0.22	0.10	0.13
NUEVO LEON	0.45	0.79	0.64	0.84
OAXACA	1.46	13.70	1.77	7.27
QUERETARO	0.22	0.54	0.38	0.46
QUINTANA ROO	0.03	0.12	0.25	0.15
SAN LUIS POTOSI	0.21	0.95	0.35	0.61
STHALOA	0.17	0.38	0.27	0.40
SONORA	0.20	0.36	0.29	0.39
TABASCO	0.29	0.59	0.65	0.78
TAMAULIPAS	0.55	0.91	0.61	0.92
TLAXCALA	2.95	13.60	3.03	5.51
VERACRUZ	20.57	22.54	16.22	17.90
YUCATAN	0.07	0.40	0.28	0.37
ZACATECAS	0.06	0.41	0.13	0.22
EL EXTRANJERO	0.00	0.00	0.00	2.96
NO ESPECIFICADO	0.00	0.00	0.00	16.56

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE AL CUADRO ANTERIOR

CUADRO 16  
PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL PIB 1970-1985  
( MILLONES DE PESOS)

ANOS	PIB (1)	INVERSION REALIZADA(2)	(2)/(1) %
1970	444271	29205	6.6
1971	490011	22397	4.6
1972	564727	33297	5.9
1973	690891	49838	7.2
1974	899707	64817	7.2
1975	1100050	95766	8.7
1976	1370968	108610	7.9
1977	1849263	140102	7.6
1978	2337398	215820	9.2
1979	3067526	482188	15.7
1980	4276490	552937	12.9
1981	5874386	758495	12.9
1982	9417089	1016042	10.8
1983	17141694	1635900	9.5
1984	28748889	1635900	5.7
1985	45588462	2100000	4.6

FUENTE: EN EL PERIODO DE 1970-78 SE TOMO DE LA SFP Y SHCP, INFORMACION SOBRE EL GASTO PUBLICO Y DE 1979-1983, INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, PARTA A1984-84, SE CONSULTO SHCP, CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL LA ECONOMIA DE MEXICO EN CIFRAS, 1986, NAFINSA.

CUADRO 17-18  
 DISTRIBUCION REGIONAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
 EN EL ESTADO DE PUEBLA 1975 Y 1980 (MILLONES DE PESOS)

REGION	VALOR ABSOLUTO	% VALOR ABSOLUTO		%
I	1579.9	6.5	8000.9	6.3
II	1295.6	5.3	6402.3	5.1
III	1600.2	6.6	8021.9	6.3
IV	3813.2	15.7	18069.1	14.3
V	12213.7	50.2	65938.5	52.1
VI	1285.5	5.3	6718.7	5.3
VII	2563.4	10.5	13416	10.6
TOTAL	24351.5	100	126567.4	100

FUENTE: GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, SECRETARIA DE FOMENTO ECONOMICO, PUEBLA EN CIFRAS 1979, PUEBLA, MEXICO, 1980, PAG 34.  
 GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, PLAN DE DESARROLLO ESTATAL PUEBLA 1983-1984, ANEXO ESTADISTICO, PUEBLA, MEXICO, 1982

CUADRO 19  
 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA, SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1985.  
 (Millones de Pesos)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	486178	100	758495	100	1016042	100	1385427	100	2262391	100	3030261	100
Aguascalientes	2139	0.4	2773	0.4	4700	0.5	6413	0.5	14023	0.6	15604	0.5
Baja California	12946	2.7	15388	2	20119	2	19941	1.5	40873	1.8	54758	1.8
Baja California Sur	5644	1.2	7728	1	9299	0.9	8249	0.6	18383	0.8	20570	0.7
Campeche	14411	3	38173	5	22753	2.2	26155	1.9	37832	1.7	189637	5.6
Coahuila	22428	4.6	28706	3.8	28297	2.8	24432	1.8	35557	1.6	60805	2
Colima	5727	1.2	8505	1.1	9033	0.9	9263	0.7	26362	1.2	26721	0.9
Chiapas	23415	4.8	23011	3	18735	1.9	25464	1.9	52546	2.3	62426	2.1
Chihuahua	9205	1.9	17705	2.3	18983	1.9	20045	1.5	26944	1.2	48017	1.6
Distrito Federal	104247	21.4	160944	21.2	207564	20.1	286391	21	706985	31.2	721087	23.8
Durango	5504	1.1	7104	0.9	8994	0.9	12381	0.9	21106	0.9	26561	0.9
Guanajuato	9946	2	11051	1.5	14466	1.4	13355	1	22605	1	41946	1.4
Guerrero	9100	1.9	14713	1.9	22483	2.2	25986	1.9	32937	1.5	58758	1.9
Hidalgo	8607	1.8	14661	1.9	25159	2.5	24271	1.8	32368	1.4	72449	2.4
Jalisco	11745	2.4	18910	2.5	21088	2.1	30668	2.2	46110	2	67777	2.2
México	16735	3.4	24268	3.2	28103	2.8	38351	2.8	54904	2.4	120328	4
Michoacán	13366	2.7	21850	2.9	53454	5.3	83118	6.1	111490	4.9	186623	6.2
Morelos	3182	0.7	4472	0.6	5877	0.6	5873	0.4	11676	0.5	29452	0.7
Mayaít	4175	0.9	6183	0.8	11601	1.1	5929	0.4	11076	0.5	18924	0.6
Nuevo León	12672	2.6	23036	3	28101	2.8	53194	3.9	35999	1.6	76556	2.5
Oaxaca	11346	2.3	17478	2.3	27432	2.7	24239	1.8	42376	1.9	57434	1.9
Puebla	7747	1.6	12473	1.7	16344	1.6	16307	1.2	32904	1.5	54358	1.8
Querétaro	3830	0.8	7896	1.1	10848	1.1	15693	1.1	20028	0.9	20339	0.7
Quintana Roo	3231	0.7	5226	0.7	13547	1.3	10422	0.8	17060	0.8	19256	0.6
San Luis Potosí	6554	1.3	9982	1.3	14282	1.4	19667	1.4	31216	1.4	47869	1.6
Sinaloa	14067	2.9	19396	2.6	22375	2.2	29583	2.1	28770	1.3	71292	2.4
Sonora	9400	1.9	18297	2.4	21392	2.1	21073	1.5	30777	1.4	54593	1.8
Tabasco	36128	7.4	69671	9.2	97301	9.6	36159	2.6	45078	2	109509	3.6
Tamaulipas	25571	5.3	33867	4.5	42631	4.2	31744	2.3	48434	2.1	94252	3.1
Tlaxcala	1850	0.4	2901	0.4	5548	0.6	4200	0.3	7327	0.3	11227	0.4
Veracruz	61545	12.7	100825	13.3	147742	14.5	93584	6.9	125203	5.5	290857	10
Yucatán	4918	1	6536	0.9	7311	0.7	12305	0.9	15324	0.7	29869	1
Zacatecas	4797	1	4766	0.6	7690	0.8	8912	0.6	11456	0.5	16120	0.5
No Distribuible Geográficamente		0		0	22790	2.3	323040	23.3	466662	20.6	283188	9.3

Fuente: Presidencia de la República. Informes de Gobierno. En INEGI, EL INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1986, México, 1987, Cuadro 11.2.12, pp.91

CUADRO 20  
 INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL ESTADO DE PUEBLA  
 Y SU PARTICIPACION NACIONAL, 1970-1975 (MILLONES DE PESOS)

AÑO	TOTAL NACIONAL (A)	TOTAL PUEBLA (B)	% B/A	SECTOR INDUSTRIAL	SECTOR BIENESTAR SOC.	SECTOR DE TRANSP. Y COM.	SECTOR AGRIC. Y PESCA	SECTOR TURISMO	SECTOR ADMN. Y DEFENSA
1970	29205	653.4	2.24	324.5	88.1	156.6	76.2	-	8.0
1971	22397	460.8	2.06	181.1	99.0	136.2	44.5	-	-
1972	33297	562.8	1.69	161.6	134.3	190.3	76.4	-	-
1973	49838	913.1	1.83	175.0	276.8	356.1	105.1	-	0.1
1974	64817	1156.0	1.78	273.1	231.4	417.6	230.8	-	3.1
1975	95766	1496.0	1.56	434.2	290.0	452.0	311.2	-	8.7

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE GOBIERNO, MEXICO.

CUADRO 21  
 INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN PUEBLA, POR SECTORES ECONOMICOS  
 1970-1975 (MILLONES DE PESOS)

AÑO	TOTAL PUEBLA	SECTOR INDUSTRIAL	SECTOR B. SOCIAL	SECTOR DE TRANSP. Y COM.	SECTOR AGRIC. Y PESCA	SECTOR TURISMO	SECTOR ADMÓN Y DEFENSA
1970	653.4	49.66	13.48	23.97	11.66	-	1.22
1971	460.8	39.30	21.48	29.56	9.66	-	0.00
1972	562.8	28.71	23.86	33.85	13.57	-	0.00
1973	913.1	19.17	30.31	39.00	11.51	-	0.01
1974	1156.0	23.62	20.02	36.12	19.97	-	0.27
1975	1496.0	29.02	19.39	30.21	20.80	-	0.58

FUENTE: ELABORADO EN BASE AL ANTERIOR

CUADRO 22

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR INDUSTRIAL, SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1985.

(Millones de Pesos)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	221744	100	375297	100	496918	100	659780	100	901878	100	1256690	100
Aguascalientes	507	0.2	559	0.1	1450	0.3	2557	0.4	6064	0.7	5233	0.4
Baja California	2923	1.3	4174	1.1	8764	1.8	8519	1.3	18726	2.1	27817	2.2
Baja California Sur	2272	1	2027	0.5	2723	0.5	1812	0.3	1623	0.2	4649	0.4
Campeche	11373	5.2	33974	9	18155	3.7	21419	3.2	28696	3.2	158352	12.6
Coahuila	16280	7.3	21356	5.7	17196	3.5	14234	2.2	19644	2.2	35842	2.9
Colima	3467	1.6	5091	1.4	4679	0.9	2645	0.4	15665	1.7	16542	0.8
Chiapas	17776	8	14403	3.8	8706	1.8	11597	1.8	22454	2.5	40576	3.2
Chihuahua	3358	1.5	8710	2.3	6542	1.3	6875	1	7986	0.9	16603	1.3
Distrito Federal	18291	8.2	33278	8.9	34747	7	27245	4.1	38989	4.3	62096	5.0
Durango	686	0.3	2049	0.5	2099	0.4	3393	0.5	6098	0.7	8390	0.7
Guanajuato	3260	1.5	2898	0.8	4767	1	2349	0.4	5933	0.7	16977	1.4
Guerrero	1955	0.9	3580	0.9	5882	1.2	5986	0.9	11071	1.2	27899	2.2
Hidalgo	3657	1.6	8212	2.2	17802	3.6	9741	1.5	16819	1.9	50901	4
Jalisco	2694	1.2	6309	1.7	5993	1.2	9765	1.5	9734	1.1	18469	1.5
Mexico	4602	2.1	6624	1.8	10227	2.1	6923	1	12183	1.4	26390	2.1
Michoacan	4614	2.1	9632	2.6	36455	7.3	63395	9.6	98788	9.8	151513	12
Morales	485	0.2	1061	0.3	963	0.2	610	0.1	1381	0.2	4667	0.4
Nayarit	867	0.4	2083	0.6	6697	1.3	597	0.1	814	0.1	6131	0.5
Nuevo Leon	7013	3.2	12252	3.3	7763	1.6	17283	2.6	6708	0.7	30765	2.4
Oaxaca	6056	2.7	8489	2.3	16860	3.4	11691	1.8	22336	2.5	32022	2.6
Puebla	3091	1.4	4667	1.2	3654	0.7	3227	0.5	8318	0.9	24036	1.9
Queretaro	1363	0.6	3225	0.9	7526	1.5	2427	0.4	5711	0.6	4230	0.3
Quintana Roo	575	0.3	653	0.2	6912	1.4	2849	0.4	670	0.1	1225	0.1
San Luis Potosi	1826	0.8	4992	1.3	5656	1.1	8754	1.3	14374	1.6	16854	1.3
Sinaloa	2510	1.1	4219	1.1	8130	1.6	6389	1	9404	1	21704	1.7
Sonora	2388	1.1	6601	1.8	90062	18.1	9318	1.4	9329	1	20359	1.6
Tabasco	31157	14.1	62371	16.6	19633	3.9	24575	3.7	34381	3.8	91874	7.3
Tamaulipas	14915	6.7	16032	4.3	845	0.2	9554	1.4	21983	2.4	43703	3.5
Tlaxcala	224	0.1	491	0.1	124476	25	219	0.0003	429	0.0005	637	0.0005
Veracruz	48650	21.9	82298	21.9	1520	0.3	60717	9.2	85712	9.5	227517	18
Yucatan	2336	1.1	2274	0.6	935	0.2	793	0.1	1565	0.2	9511	0.8
Zacatecas	573	0.3	713	0.2	1387	0.3	342	0.1	884	0.1	1857	0.2
No Distribuible Geograficamente	0	0	0	0	7712	1.6	301980	45.8	367416	40.7	40349	3.2

Nota: Incluye Energeticos y Minería

Fuente: Presidencia de la Republica. Informes de Gobierno. En INEGI, EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1986, Mexico, 1987, Cuadro 11.2.13, pp.91

CUADRO 23

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO,  
SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA(a) 1980-1985 (MILLONES DE PESOS)

Entidad Federativa	1980	Estructura	1981	Estructura	1982	Estructura	1983	Estructura	1984	Estructura	1985	Estructura
		%		%		%		%		%		%
Total Nacional	91042	100.0	111065	100.0	124599	100.0	131051	100.0	255875	100.0	308022	100.0
Aguascalientes	657	0.7	705	0.8	888	0.7	656	0.5	1101	0.4	1032	0.4
Baja California	1808	2.0	3496	3.8	2236	1.8	2223	1.7	3955	1.5	4721	2.1
Baja California Sur	1070	1.2	1172	1.3	1188	1.0	1586	1.2	1794	0.7	1581	0.5
Campeche	1490	1.6	1959	2.2	2055	1.6	1054	0.8	2496	1.0	2417	0.8
Cosmuisa	1612	1.8	1561	1.7	1742	1.4	1623	1.2	3227	1.3	1835	0.6
Colima	984	1.1	1288	1.4	1318	1.1	1765	1.4	1882	0.7	1637	0.5
Chiapas	2939	3.2	2989	3.3	4341	3.5	3612	2.9	2932	1.1	3542	1.1
Chihuahua	2393	2.6	3754	4.1	3683	3.0	3347	2.6	3343	1.3	6905	2.2
Distrito Federal	17399	19.1	25930	26.5	25970	20.8	26911	20.5	160073	62.6	29675	9.7
Durango	2976	3.3	2262	2.5	3214	2.6	2506	1.9	5151	2.0	4568	1.5
Guamajuato	3245	3.6	3221	3.5	2562	2.1	3123	2.4	3389	1.3	3648	1.2
Guanajuato	2902	3.2	3662	4.0	6531	5.2	6607	5.0	2133	0.8	7682	2.5
Hidalgo	2391	2.6	1834	2.0	2668	2.1	2574	2.0	2987	1.2	2751	0.9
Jalisco	3394	3.7	3654	4.0	4502	3.6	3591	2.7	3910	1.5	5916	1.9
México	4468	4.9	3064	3.4	3544	2.8	4392	3.4	2660	1.0	13127	4.3
Michoacán	2898	3.2	3511	3.9	4468	3.6	5981	4.6	4238	1.7	11398	3.7
Morales	819	0.9	731	0.8	953	0.8	1360	1.1	2251	0.9	2581	0.8
Nayarit	2126	2.3	1936	2.1	2251	1.8	1737	1.3	3711	1.5	3770	1.2
Nuevo León	1844	2.0	1367	1.5	2998	2.4	2572	2.0	3110	1.2	2391	0.8
Oaxaca	1947	2.1	2951	3.2	3642	2.9	2862	2.2	4494	1.8	3095	1.0
Puebla	1561	1.7	1488	1.6	1904	1.5	1498	1.1	2735	1.1	1940	0.6
Queretaro	900	1.0	1372	1.5	1190	1.0	1246	1.0	1435	0.6	1932	0.6
Quintana Roo	487	0.5	908	1.0	1365	1.1	1214	0.9	2282	0.9	3253	1.1
San Luis Potosí	2657	2.9	1325	1.5	1924	1.5	2907	2.2	2821	1.1	5308	1.7
Sinaloa	7242	8.0	9797	10.8	10332	8.3	13106	10.0	3753	1.5	25446	8.3
Sonora	3116	3.4	5633	6.2	4813	3.9	3705	2.8	6021	2.4	10218	3.3
Tabasco	2238	2.5	2307	2.5	2272	1.8	3945	3.0	1154	0.5	5592	1.8
Tamaulipas	5123	5.6	6941	7.8	9631	7.7	6950	5.3	4833	1.9	14255	4.6
Tlaxcala	613	0.7	591	0.6	826	0.7	669	0.5	1386	0.5	1305	0.4
Veracruz	3783	4.2	4596	5.0	4297	3.4	4833	3.7	2894	1.1	17221	5.6
Yucatán	916	1.0	1430	1.6	1745	1.4	1749	1.3	3286	1.3	3660	1.2
Zacatecas	3024	3.3	1630	1.8	3296	2.6	3225	2.5	2103	0.8	1864	0.6
No Distribuido Geográficamente	-	0.0	-	0.0	250	0.2	5682	4.3	2336	0.9	100664	32.7

(a) Incluye Comercio, Laboral y Copiאר, En 1983 Agropecuario cambi' a Desarrollo Rural.  
FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, INFORMES DE GOBIERNO.

CUADRO 24

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES,  
SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1985 (MILLONES DE PESOS)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	56586	100.0	103874	100.0	168652	100.0	288551	100.0	535620	100.0	666466	100.0
Aguascalientes	242	0.4	412	0.4	601	0.4	1418	0.5	2124	0.4	3365	0.5
Baja California	1623	2.8	2350	2.3	2528	1.5	4736	1.6	7034	1.3	10488	1.6
Baja California Sur	978	1.7	1637	1.6	724	0.4	1911	0.7	4545	0.8	4955	0.7
Campeche	741	1.3	528	0.5	584	0.3	2028	0.7	3950	0.7	5312	0.8
Cochulla	2760	4.7	2958	2.8	3879	2.3	3854	1.3	6581	1.2	8150	1.2
Colima	674	1.2	988	1.0	1681	1.0	2854	1.0	5702	1.1	8457	1.3
Guatemala	1208	2.1	1974	1.9	1057	0.6	5613	1.9	10870	2.0	12735	1.9
Chihuahua	1754	3.0	1620	1.6	3584	2.1	5176	1.8	9096	1.7	14362	2.2
Distrito Federal	13326	22.7	38247	36.8	67472	40.0	121196	42.0	212240	39.6	212874	31.9
Durango	816	1.4	1060	1.0	840	0.5	3352	1.2	4382	0.8	7416	1.1
Guanajuato	1896	3.2	2293	2.2	3704	2.2	4572	1.6	7052	1.3	13096	2.0
Guerrero	1255	2.1	2529	2.4	2393	1.4	5176	1.8	7622	1.4	8110	1.2
Hidalgo	1442	2.5	2277	2.2	1491	0.9	9017	3.1	7527	1.4	11458	1.7
Jalisco	2670	4.7	3613	3.5	5158	3.1	9190	3.2	15061	2.8	21704	3.3
Mexico	2638	4.5	3766	3.6	6007	3.6	8002	2.8	10996	2.1	24591	3.7
Michoacan	3002	5.1	3739	3.6	5109	3.0	7343	2.5	10273	1.9	11720	1.8
Morelos	613	1.0	698	0.7	1156	0.7	1714	0.6	3272	0.6	6521	0.9
Nayarit	448	0.8	957	0.9	740	0.4	1836	0.6	2996	0.6	4167	0.6
Nuevo Leon	1991	3.4	2662	2.6	4515	2.7	7055	2.4	13333	2.5	24852	3.7
Oaxaca	1385	2.4	2490	2.4	2673	1.6	5026	1.7	6697	1.3	8075	1.3
Puebla	1260	2.2	2512	2.4	1639	1.0	5459	1.9	11379	2.1	15459	2.3
Queretaro	708	1.2	1445	1.4	2922	1.7	10168	3.5	9486	1.8	10309	1.5
Quintana Roo	367	0.6	911	0.9	850	0.5	1465	0.5	2981	0.6	4587	0.7
San Luis Potosi	923	1.6	1841	1.8	1593	0.9	4947	1.7	8175	1.5	16004	2.4
Sinaloa	2517	4.3	2518	2.4	2629	1.6	5289	1.8	7583	1.4	12547	1.9
Sonora	1856	3.2	2836	2.7	3760	2.2	3805	1.3	7909	1.5	14671	2.2
Tabasco	599	1.0	1020	1.0	1382	0.8	3530	1.2	4221	0.8	5625	0.8
Tamaulipas	2591	4.4	4259	4.1	8582	5.1	9110	3.2	14074	2.6	22653	3.4
Tlaxcala	530	0.9	430	0.4	312	0.2	896	0.3	1986	0.4	3334	0.5
Veracruz	4881	8.3	7906	7.6	11619	6.9	17603	6.1	24530	4.6	28209	4.4
Yucatan	501	0.9	619	0.6	922	0.5	1799	0.6	2919	0.5	7125	1.1
Zacatecas	171	0.3	679	0.7	616	0.4	1947	0.7	3538	0.7	6055	0.9
No Distribuidas Geograficamente	-	0.0	-	0.0	15940	9.5	13464	4.7	85584	16.0	96107	14.4

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. INFORMES DE GOBIERNO.

CUADRO 25

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL,  
SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA(a) 1980-1985 (MILLONES DE PESOS)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	80607	100.0	116720	100.0	140090	100.0	231014	100.0	450724	100.0	639825	100.0
Aguascalientes	426	0.5	759	0.7	1027	0.7	1523	0.7	4584	1.0	4763	0.7
Baja California	4522	5.6	4139	3.5	5619	4.0	4056	1.8	6646	1.5	9142	1.4
Baja California Sur	565	0.7	1006	0.9	724	0.5	1189	0.5	2200	0.5	3712	0.6
Campeche	530	0.7	1004	0.9	693	0.5	1400	0.6	2499	0.6	3305	0.5
Coahuila	1329	1.6	2149	1.8	3689	2.6	3542	1.5	5689	1.3	13134	2.1
Colima	353	0.4	687	0.6	707	0.5	1497	0.6	2788	0.6	4726	0.7
Chiapas	845	1.0	2126	1.8	2136	1.5	4047	1.8	6859	1.5	5356	0.8
Chihuahua	1141	1.4	2718	2.3	2973	2.1	3895	1.7	5614	1.2	8796	1.4
Distrito Federal	42704	53.0	43830	37.6	55179	39.4	86537	37.5	236917	52.6	291293	45.5
Durango	611	0.8	1317	1.1	1264	0.9	2677	1.2	4458	1.0	5946	0.9
Guanajuato	894	1.1	2036	1.7	1858	1.4	2729	1.2	4892	1.1	7609	1.2
Huerrero	2035	2.5	4076	3.5	4259	3.0	6800	2.9	7927	1.8	12039	1.9
Hidalgo	637	0.8	1386	1.2	1389	1.0	2679	1.2	4822	1.1	6786	1.1
Jalisco	1408	1.7	2853	2.4	2843	2.0	6644	2.9	13157	2.9	26595	4.2
México	3334	4.1	9434	8.1	6117	4.4	18244	7.9	27038	6.0	55374	8.7
Michoacán	2114	2.6	3948	3.4	5761	4.1	5978	2.6	7892	1.8	11471	1.8
Morales	955	1.2	1579	1.4	1916	1.4	1988	0.9	4406	1.0	6676	1.0
Nayarit	342	0.4	759	0.7	775	0.6	1431	0.6	3162	0.7	4186	0.7
Nuevo León	1372	1.7	5556	4.8	10162	7.3	24536	10.6	11348	2.5	15943	2.5
Oaxaca	870	1.1	2424	2.1	1679	1.2	3944	1.7	6549	1.5	8714	1.4
Puebla	1141	1.4	2439	2.1	2871	2.0	5550	2.4	10100	2.2	12173	1.9
Querétaro	516	0.6	966	0.8	1335	1.0	1531	0.7	2740	0.6	3646	0.6
Quintana Roo	540	0.7	965	0.8	1020	0.7	2239	1.0	4267	0.9	5456	0.9
San Luis Potosí	767	1.0	1529	1.3	1618	1.2	2319	1.0	5591	1.2	6975	1.1
Sinaloa	974	1.2	1549	1.3	1988	1.4	5167	2.2	7819	1.7	11403	1.8
Sonora	1441	1.8	1974	1.7	3019	2.2	3627	1.6	7036	1.6	8742	1.4
Tabasco	829	1.0	1577	1.4	2133	1.5	3962	1.7	5063	1.1	6364	1.0
Taxaulipas	2333	2.9	3402	2.9	3451	2.5	5385	2.3	6655	1.5	12170	1.9
Tlaxcala	253	0.3	978	0.8	2913	2.1	2296	1.0	3359	0.7	5306	0.8
Veracruz	3344	4.1	5104	4.4	5378	3.8	9417	4.1	11700	2.6	15396	2.4
Yucatán	755	0.9	1360	1.2	1803	1.3	2698	1.2	6232	1.4	8945	1.4
Zacatecas	727	0.9	1089	0.9	1310	0.9	2861	1.2	4578	1.0	5321	0.8
No Distribuido Geográficamente	-	0.0	-	0.0	441	0.3	546	0.2	6137	1.4	28456	4.5

(a) Incluye Asentamientos Humanos, Salud y Seguridad Social; Educación, Cultura, Ciencias y Tecnología. En 1985 Asentamientos Humanos cambia a Desarrollo Regional y Ecología.

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. INFORMES DE GOBIERNO.

CUADRO 26  
 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR TURISMO, SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1985.  
 (Millones de Pesos)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	3012	100	3695	100	9087	100	16797	100	35802	100	18704	100
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-	8	0.05	18	0.05	-	-
Baja California	551	18.3	-	-	-	-	43	0.26	1931	5.39	-	-
Baja California Sur	394	13.1	1513	40.9	3093	34.0	1530	9.11	6496	18.14	4857	25.97
Campeche	-	-	-	-	-	-	-	-	34	0.09	42	0.22
Cochula	-	-	-	-	-	-	27	0.16	-	-	9	0.05
Colima	-	-	-	-	-	-	72	0.43	-	-	11	0.06
Chiapas	1	n.s.	-	-	-	-	35	0.21	23	0.06	-	-
Chihuahua	4	0.1	-	-	-	-	195	1.16	120	0.34	40	0.21
Distrito Federal	328	10.9	457	12.4	671	7.4	7679	45.72	14367	40.12	2774	14.82
Durango	-	-	-	-	-	-	23	0.14	-	-	-	-
Guanajuato	-	-	-	-	-	-	8	0.05	24	0.07	-	-
Guanajuato	380	12.6	460	12.4	1742	19.2	2908	17.31	4021	11.23	2536	13.56
Hidalgo	-	-	-	-	-	-	1	0.01	6	0.02	-	-
Jalisco	283	9.4	-	-	-	-	682	4.10	1314	3.67	-	-
México	2	0.1	-	-	-	-	18	0.11	5	0.01	-	-
Michoacán	-	-	-	-	-	-	107	0.64	163	0.46	-	-
Morelos	-	-	-	-	-	-	-	-	78	0.22	84	0.45
Nayarit	91	3	-	-	-	-	27	0.16	7	0.02	-	-
Nuevo León	-	-	8	0.2	57	0.6	66	0.39	581	1.62	-	-
Oaxaca	9	0.3	n.s.	-	-	-	144	0.86	919	2.57	4263	22.79
Puebla	2	0.1	-	-	-	-	93	0.55	5	0.01	-	-
Queretaro	-	-	1257	34.0	1702	18.7	30	0.18	-	-	-	-
Quintana Roo	964	32	-	-	-	-	2338	13.92	4464	12.47	3758	20.09
San Luis Potosí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	-	-	-	-	-	-	29	0.17	38	0.11	-	-
Sonora	-	-	-	-	-	-	111	0.66	239	0.67	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-	-	-	80	0.48	228	0.64	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-	-	-	322	1.92	264	0.74	-	-
Veracruz	-	-	-	-	-	-	-	-	9	0.03	151	0.81
Veracruz	-	-	-	-	-	-	183	1.15	242	0.68	-	-
Yucatán	3	0.1	-	-	-	-	21	0.13	254	0.71	182	0.97
Zacatecas	-	-	-	-	-	-	1	0.01	76	0.21	-	-
No Distribuíble Geográficamente	-	-	-	-	1822	20.1	-	-	-	-	-	-

Fuente: Presidencia de la República. Informes de Gobierno. En INEGI, EL INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1986, México, 1987, Cuadro 11.2.12, pp.91

CUADRO 27

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR ADMINISTRACION Y DEFENSA, SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1985.  
(Millones de Pesos)

Entidad Federativa	1980	Estructura %	1981	Estructura %	1982	Estructura %	1983	Estructura %	1984	Estructura %	1985	Estructura %
Total Nacional	15800	100	26775	100	31325	100	38234	100	82492	100	136556	100
Aguascalientes	56	0.35	107	0.40	9	0.03	230	0.60	133	0.16	991	0.73
Baja California	841	5.32	440	1.64	178	0.57	364	0.95	2580	3.13	990	0.72
Baja California Sur	116	0.73	108	0.40	19	0.06	221	0.58	1725	2.09	317	0.23
Campeche	21	0.13	67	0.25	29	0.09	254	0.66	158	0.19	210	0.15
Coahuila	22	0.14	564	2.11	423	1.35	1152	3.01	416	0.50	1833	1.34
Colima	11	0.07	104	0.39	35	0.11	410	1.07	325	0.39	1348	0.99
Chiapas	49	0.31	144	0.54	135	0.43	361	0.94	9407	11.40	219	0.16
Chihuahua	127	0.80	359	1.34	486	1.55	557	1.46	786	0.95	1310	0.96
Distrito Federal	12199	77.21	18989	70.92	23526	75.10	16762	43.84	44405	53.83	102457	75.04
Durango	12	0.08	78	0.29	56	0.18	431	1.13	1018	1.23	248	0.18
Guerrero	174	1.10	276	1.03	50	0.16	594	1.55	1316	1.60	415	0.30
Guerrero	32	0.20	176	0.66	98	0.31	510	1.33	162	0.20	492	0.36
Hidalgo	19	0.12	99	0.37	50	0.16	260	0.68	207	0.25	593	0.43
Jalisco	114	0.72	501	1.87	970	3.10	790	2.07	2933	3.56	1093	0.80
México	469	2.97	199	0.74	378	1.21	782	2.05	2023	2.45	943	0.69
Nichoacan	149	0.94	199	0.74	148	0.47	313	0.82	196	0.24	522	0.38
Morelos	6	0.04	94	0.35	36	0.11	180	0.47	288	0.35	123	0.09
Nayarit	55	0.35	81	0.30	38	0.12	301	0.79	385	0.47	674	0.49
Nuevo Leon	47	0.30	680	2.54	1458	4.65	1662	4.35	920	1.12	2614	1.91
Oaxaca	498	3.15	223	0.83	143	0.46	572	1.50	1381	1.67	467	0.34
Puebla	32	0.20	325	1.21	436	1.39	470	1.23	366	0.44	751	0.55
Queretaro	12	0.08	378	1.41	701	2.24	291	0.76	656	0.80	220	0.16
Quintana Roo	6	0.04	201	0.75	20	0.06	318	0.83	2397	2.91	1177	0.86
San Luis Potosi	4	0.03	94	0.35	470	1.50	740	1.94	256	0.31	2720	2.00
Sinaloa	247	1.56	466	1.74	264	0.84	603	1.58	173	0.21	193	0.14
Sonora	58	0.37	508	1.90	158	0.50	507	1.33	243	0.29	603	0.44
Tlaxcala	126	0.80	36	0.13	96	0.31	67	0.18	31	0.04	51	0.04
Tehuacan	108	0.68	522	1.95	189	0.60	421	1.10	686	0.83	1472	1.08
Tlaxcala	13	0.08	20	0.07	8	0.03	131	0.34	153	0.19	494	0.36
Veracruz	145	0.92	346	1.29	429	1.37	821	2.15	125	0.15	1513	1.11
Yucatán	27	0.17	314	1.17	265	0.85	5245	13.72	1177	1.43	449	0.33
Zacatecas	5	0.03	107	0.40	25	0.08	536	1.40	276	0.33	1023	0.75
No Distribuible Geográficamente	-	-	-	-	-	-	1368	3.63	5188	6.29	7613	5.58

FUENTE: INFORMES PRESIDENCIALES

CUADRO 28  
DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA POR REGION PARA EL ESTADO DE PUEBLA  
E INVERSION PERCAPITA ( 1975 Y 1980)

REGION	1975			1980		
	ABSOLUTO	RELATIVO	INVPERCAP	ABSOLUTO	RELATIVO	INVPERCAPITA
I	97.2	6.5	255.9	489.6	6.3	1174
II	79.3	5.3	259.6	392	5.1	1176.7
III	98.7	6.6	271.8	491.2	6.3	1090.5
IV	234.9	15.7	558	1105.6	14.3	2119.4
V	749.5	50.1	123.4	4036.3	52.1	4829.5
VI	79.3	5.3	231.8	411.4	5.3	1222.6
VII	157.1	10.5	413.5	821.2	10.6	1810.3
	1496	100		7747.3	100	

FUENTE: SERFIO FLORES, OP, CIT

CUADRO 29

INVERSION PER CAPITA POR REGION, ESTADO DE PUEBLA 1985 (PESOS CORRIENTES)

SECTOR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
REGION												
I	682	3.7	22.2	1852.5	248.1	835.9	1150.7	14.6	20.9	8.3	0	4839
II	1386.6	40.3	41.5	1136	131	396.7	1673.8	279.9	17.2	0	0	5103.2
III	167.1	0	202.3	4559.6	294.4	1470.8	1306.1	47.4	0	0	0	8053.7
IV	173	7.1	232.2	2487.5	53.4	1592.4	1376	3.9	19.4	0	0	5945
V	545.8	9.9	1258.2	529.2	182.2	13363.7	4089.2	913.7	59	149.1	212.8	21312.9
VI	744.2	72	45	3119.5	139.4	825.3	2116.1	71.4	21.6	0	0	7154.6
VII	571.6	4.8	834.5	704.5	67.7	1197	1047.1	26.5	24.6	13.6	62.4	4554.3

FUENTE: SERGIO FLORES, OP, CIT

CALVE:	1	AGROPECUARIO FORESTAL Y AGRARIO
	2	PESCA
	3	INDUSTRIA
	4	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
	5	COMERCIO
	6	ASENTAMIENTOS HUMANOS
	7	EDUCACION
	8	SALUD
	9	LABORAL
	10	TURISMO
	11	ADMINISTRACION Y DEFENSA
	12	TOTAL

CUADRO 30  
 RECURSOS FEDERALES COMPROMETIDOS EN EL CUD COMO PORCENTAJE DE SU PRESUPUESTO  
 Y GASTOS DE INVERSION: 1977-1984 ( MILLONES DE PESOS ).

AÑO	RECURSOS FEDERALES DEDICADOS AL CUD (A)	PRESUPUESTO FEDERAL (B)	INVERSION PUBLICA (C)	A/B	A/C
1977	3006	672785	140102	0.4	2.1
1978	4162	870775	215821	0.5	1.9
1979	8131	1170796	313751	0.7	2.6
1980	32915	1780037	486178	1.3	6.5
1981	68453	2760530	758495	2.5	9.0
1982	102576	5514766	1016042	1.9	10.1
1983	90689	8492560	1365427	1.1	5.6
1984	169341	13235015	2082558	1.3	8.1

FUENTE: INFORMES PRESIDENCIALES 1978-1985

CUADRO 31  
 RECURSOS ESTATALES COMPROMETIDOS EN EL CUD COMO PORCENTAJE DE SU PRESUPUESTO  
 Y GASTOS EN OBRAS Y FOMENTO: 1977-1984 (MILLONES DE PESOS )

ANO	RECURSOS ESTATALES DEDICADOS AL CUD (A)	EGRESOS ESTATALE (B)	GASTOS EN OBRAS Y FOMENTO (C)	A/B	A/C
1977	1340	50710	6881	2.6	19.5
1978	1969	69898	11042	2.8	17.8
1979	2762	100779	16663	2.7	16.6
1980	4839	170739	34071	2.8	14.2
1981	6065	258033	57682	2.4	10.5
1982	8642	366940	56525	2.4	15.3
1983	8258	717876	117594	1.2	7.0
1984	28658	1320172	267850	2.2	10.7

FUENTE: INFORMES PRESIDENCIALES

CUADRO 32  
CONVENIO UNICO DE DESARROLLO POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 1977/1985.  
RECURSOS AUTORIZADOS (MILLONES DE PESOS).

ENTIDAD	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AGUASCALIENTES	96	132	119	270	414	564	523	2320	2845
BAJA CALIFORNIA	320	373	350	736	1116	910	969	3154	3990
BAJA CALIFORNIA SUR	73	96	115	222	379	547	481	1906	1680
CAMPECHE	72	108	108	296	641	639	564	2152	2978
COAHUILA	201	272	244	425	390	770	684	3548	4183
COLIMA	65	104	110	254	585	586	554	2449	3491
CHIAPAS	277	339	314	805	1853	1144	1078	4483	5899
CHIHUAHUA	204	239	206	449	652	842	848	3657	5424
DURANGO	122	170	209	435	610	775	747	3117	3565
GUANAJUATO	224	221	270	514	812	993	984	3308	5834
GUERRERO	228	307	277	601	763	1024	1033	4427	6141
HIDALGO	178	273	254	629	906	1072	858	4572	8934
JALISCO	404	502	542	962	1989	1290	1189	4198	7029
MEXICO	899	932	817	1299	1813	1958	2079	4539	6548
MICHUACAN	292	351	321	617	919	1110	1061	3921	5050
MORELOS	91	133	152	303	450	555	542	1989	3405
NAYARIT	72	113	134	256	437	634	566	2807	3313
NUEVO LEON	213	236	218	404	723	745	772	2828	4444
OAXACA	235	301	248	697	935	1260	1153	6929	8430
PUEBLA	239	306	336	679	953	1196	1082	3994	5856
QUERETARO	95	169	180	418	600	811	683	2962	3805
QUINTANA ROO	79	122	158	341	497	665	541	3068	3171
SAN LUIS POTOSI	121	178	189	385	598	732	722	4381	6752
SINALOA	293	338	293	556	1103	1074	970	4476	4438
SONORA	249	336	278	635	847	980	854	5126	5696
TABASCO	265	498	331	1093	2361	1257	1135	4245	8579
TAMAULIPAS	228	314	272	515	711	907	782	3069	3569
TLAXCALA	97	119	118	250	537	569	525	2013	2663
VERACRUZ	245	297	392	827	1139	1802	1979	5171	9077
YUCATAN	92	118	173	452	606	776	676	3740	3353
ZACATECAS	134	179	164	298	576	721	754	4982	6609
OTRAS MODALIDADES	0	0	0	858	225	2244	531	0	0
PROMEDIO NACIONAL	206	264	255	564	875	1005	872	3664	5050
TOTAL	6393	8136	7912	17481	27140	31152	27019	113591	156531

FUENTE: INFORMES DE GOBIERNO 1978-1986.

CUADRO 33  
 CUD PER CAPITA POR ENTIDADES FEDERATIVAS: 1980-1985  
 (MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AGUASCALIENTES	521	773	1021	919	3992	4782
BAJA CALIFORNIA	583	864	689	719	2296	2837
BAJA CALIFORNIA SUR	973	1588	2192	1846	7020	6043
CAMPECHE	772	1616	1560	1333	4927	6659
COAHUILA	265	236	454	393	2001	2333
COLIMA	727	1634	1598	1477	6394	8906
CHIAPAS	373	839	494	469	1913	2374
CHIHUAHUA	225	324	413	411	1755	2542
DURANGO	364	503	629	598	2461	2748
GUANAJUATO	164	253	301	291	953	1642
GUERRERO	268	332	433	425	1773	2398
HIDALGO	403	568	659	518	2712	5176
JALISCO	218	441	281	255	886	1450
MEXICO	167	222	228	231	483	681
MICHOACAN	197	286	338	316	1142	1437
MORELOS	469	454	543	516	1847	3089
NAYARIT	341	569	808	707	3442	3967
NUEVO LEON	159	278	280	284	1041	1565
OAXACA	269	355	470	422	2496	2966
PUEBLA	201	276	339	300	1087	1557
QUERETARO	559	778	1019	833	3509	4402
QUINTANA ROO	1115	2118	2609	1958	10264	10359
SAN LUIS POTOSI	224	340	408	394	2344	3527
SINALOA	287	551	520	456	2042	1977
SONORA	411	536	605	516	3026	3372
TABASCO	923	1926	991	866	3135	6187
TAMAULIPAS	260	351	439	372	1431	1625
TLAXCALA	444	933	967	873	3283	4242
VERACRUZ	153	205	315	184	658	1472
YUCATAN	424	556	696	593	3219	2819
ZACATECAS	253	482	595	614	4003	5185
X NACIONAL	293	442	494	418	1713	2306

FUENTE: POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA 1950-1984, SFP, INFORME DE EJECUCION 1984, MEXICO, 1985.  
 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988

CUADRO 34  
 PARTICIPACION DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO DENTRO DEL PIB, 1970-1982  
 (MILLONES DE DOLARES)

AÑO	DEUDA EXTERNA (A)	PIB (B)	%
1970	6032.2	33520.0	18.0
1971	6405.9	36218.0	17.7
1972	7695.7	41014.0	18.8
1973	10253.0	49604.0	20.7
1974	14524.0	65143.0	22.3
1975	20093.3	79121.0	25.4
1976	25893.5	79513.0	32.6
1977	29338.6	74171.0	39.6
1978	33416.6	93240.0	35.8
1979	39083.7	134158.0	29.1
1980	48781.1	186330.0	26.2
1981	73218.5	238974.0	30.6
1982	80539.7	159602.8	50.5

FUENTE: DEUDA EXTERNA: IV Y VI INFORME DE GOBIERNO JOSE LOPEZ PORTILLO  
 E INFORME ANUAL, BANCO DE MEXICO PARA EL AÑO DE 1982  
 PIB: INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO.

CUADRO 35  
 INGRESOS NETOS DE LA FEDERACION, ENTIDADES Y MUNICIPIOS  
 1970-1985 (MILLONES DE PESOS)

ANO	FEDERACION(A)	ENTIDADES(B)	MUNICIPIOS(B)	TOTAL
1971	120549	85.80	17563	140500
1972	148445	84.87	23753	174916
1973	205661	84.21	35133	244224
1974	281626	85.61	42706	328981
1975	403615	90.17	38326	447596
1976	528451	90.93	45539	581182
1977	734180	91.08	62519	806108
1978	950647	90.67	85451	1048425
1979	1293073	90.25	122186	1432697
1980	2050979	89.45	215793	2292919
1981	2831248	88.31	335731	3206003
1982	5707114	90.71	521805	6291330
1983	9081324	89.58	937176	10137297
1984	8296902	81.33	1655355	10200964
1985	14221791	82.60	2584656	17218612

(a) No incluye ingresos de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, venta de bienes y valores y las recuperaciones de capital.

(b) No incluye deuda pública, resultado de operaciones, disponibilidades y cuantas de orden

(c) Con base en la población calculada al 30 de junio de cada año

y Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas: 1980-2010, México, 1985.

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA, SPP, MEXICO.

CUADRO 36

Egresos Netos de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales  
1970-1985 (MILLONES DE PESOS)

Año	Federación	%	Entidades	%	Municipios	%	Totales
1970	109261	86.30	15302	12.09	2038	1.61	126601
1971	121360	86.23	17008	12.08	2372	1.69	140740
1972	148806	84.54	24478	13.91	2739	1.56	176023
1973	204083	84.24	34779	14.36	3404	1.40	242265
1974	276538	85.15	43635	13.44	4597	1.42	324770
1975	400725	89.98	39010	8.76	5610	1.26	445345
1976	520193	90.71	46208	8.06	7087	1.24	573488
1977	730593	91.11	62063	7.74	9250	1.15	801906
1978	937834	90.50	86348	8.33	12059	1.16	1036241
1979	1266878	89.64	128964	9.13	17391	1.23	1413233
1980	2018600	89.06	209741	9.30	25324	1.10	2253665
1981	2762326	88.50	321269	10.30	38897	1.20	3122492
1982	5514766	90.20	536309	8.80	61616	1.00	6112691
1983	9081324	90.27	864790	8.60	114562	1.14	10060676
1984	8296902	83.50	1397747	14.07	241251	2.43	9935900
1985	13659879	84.18	2155466	13.28	412165	2.54	16227510

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS, INEGI, SPP.

'LA ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS, NAFINSA, 1984.

CUADRO 37  
PARTICIPACION DEL ESTADO DE PUEBLA EN LOS INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS ESTATALES,  
1970-1985 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS	3.08	3.02	2.95	3.27	3.09	3.01	2.96	2.51	2.62	2.25	2.04	2.35	2.31	2.71	2.77	2.61
IMPUESTOS	4.40	4.15	3.88	5.82	2.51	2.69	1.80	2.30	2.35	5.17	1.73	1.52	1.91	1.57	1.52	1.50
PARTICIPACION	3.75	3.65	3.83	1.94	1.82	1.85	1.36	1.03	1.27	1.30	2.95	3.41	3.03	3.69	3.03	3.50
DERECHOS	3.94	2.80	3.56	2.70	3.18	2.32	2.92	2.70	3.31	2.40	3.37	2.74	6.39	5.04	5.07	3.33
PRODUCTOS	1.23	0.86	4.20	0.91	4.82	0.91	1.73	0.72	2.54	0.69	6.01	8.85	6.53	7.24	5.48	2.56
APROVECHAMIE	2.45	3.45	1.68	1.37	2.67	2.91	5.39	3.56	2.34	3.50	2.57	1.92	1.54	0.99	0.50	0.64
DEUDA PUBLICA	5.58	2.24	3.62	0.19	1.61	6.12	3.27	0.77	2.70	0.00	0.20	0.37	0.91	2.60	0.00	0.00
RESULTADO DE	0.00	0.00	0.00	0.00	9.47	8.46	12.51	8.11	11.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.73	2.06
DISPONIBILIDAD	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.17	2.18	3.82	3.46	4.41	7.65	10.87	4.62	4.00
CUENTAS DE G	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
EGRESOS	0.31	3.02	2.95	3.27	3.09	3.01	2.96	2.51	2.62	2.25	2.04	2.35	2.31	2.71	2.77	2.61
GASTOS ADMIN	3.96	5.73	4.48	4.04	4.53	4.58	4.48	3.29	3.64	3.09	5.48	5.80	5.44	4.43	5.30	4.40
OBRAS PUS. Y	2.22	0.26	2.59	3.16	2.52	1.80	1.55	1.24	1.38	1.44	0.00	1.69	1.80	2.14	2.04	1.43
TRANSFERENCIA	4.25	0.06	1.73	3.70	2.61	2.50	2.65	2.63	3.00	2.44	0.00	0.00	0.00	1.15	2.66	3.19
DEUDA PUBLICA	3.56	0.00	0.94	3.41	1.57	3.38	3.48	1.14	0.27	0.57	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTADO DE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.07	4.56	4.04	2.81	0.00	0.00	3.06	3.37	11.96
CUENTAS DE R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COMPENSADO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.45	0.60	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.50

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO, 1970-1982, 1976-1985, SPP, INEGI, MEXICO.

CUADRO 38  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR APROVECHAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1985  
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE APROVECHAMIENTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
RECUPERACIONES	23.31	21.33	20.44	22.40	18.48	19.88	17.17	18.73	17.64	16.27	17.99	18.11	18.84	17.72	17.49	17.81
REZAGOS	15.45	15.09	14.85	12.50	10.72	12.06	10.90	11.70	9.94	7.35	8.64	7.82	6.70	5.38	10.11	6.47
RECARGOS	4.67	3.22	3.10	3.57	2.95	2.96	2.58	3.82	3.71	2.59	3.77	2.66	2.99	2.57	2.87	2.62
REINTEGROS	3.79	3.02	3.28	6.33	2.82	4.85	2.71	3.21	3.41	3.82	5.31	3.52	4.79	5.46	5.64	4.86
PARA GASTOS INCURRIDOS	3.79	3.02	3.28	6.33	2.82	4.85	2.72	3.21	3.75	3.65	4.68	3.22	4.26	5.22	5.66	4.32
DEVOLUCIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FOR RESPONSABILIDADES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OTROS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.13	0.14	0.14	0.05	0.06	0.11
SUBSIDIOS FEDERALES Y EST.	10.29	18.50	21.17	15.91	11.13	7.68	13.52	15.27	26.87	23.45	23.23	25.32	28.00	34.05	34.09	31.29
PARA LA HACIENDA PUBLICA	10.29	5.00	5.11	7.14	3.89	2.68	3.54	3.96	17.27	19.82	12.34	19.20	15.29	24.02	4.79	3.65
PARA EDUCACION PUBLICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PARA FOMENTO ECONOMICO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PARA LA HACIENDA MUNICIPAL (SUBSIDIO ESTATAL)	0.00	11.07	16.06	9.77	7.24	5.02	5.98	9.86	5.61	13.44	11.47	16.54	17.99	14.28	12.01	24.85
CONTRIBUCIONES ESTATALES O MUNICIPALES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PARA SALUDABISA Y BENEFICENCIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PARA OBRAS PUBLICAS	2.99	0.00	0.18	0.16	0.13	2.72	1.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DIVERSAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.67	0.12	0.00	1.53	1.24	0.00	0.21	0.28	0.00	1.11	0.00	0.00
DONATIVOS PARTICULARES	13.55	24.75	18.07	16.07	20.51	17.49	21.78	17.28	12.67	12.14	13.94	12.21	12.10	18.29	11.71	9.11
PARA EDUCACION PUBLICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PARA OBRAS PUBLICAS	0.27	6.04	1.64	0.97	4.69	2.36	2.45	5.98	2.07	0.37	6.20	3.89	5.19	0.47	0.40	0.50
DIVERSAS	13.28	18.71	16.42	15.10	15.82	15.13	19.33	10.32	9.60	9.78	7.65	6.21	1.91	14.82	11.31	8.60
MULTAS	24.12	19.22	20.99	22.73	21.58	21.28	21.25	25.47	18.74	18.85	14.33	11.23	12.80	14.08	13.89	14.00
DIVERSAS	22.74	18.11	19.16	22.33	29.49	20.85	21.74	23.08	28.12	33.55	29.69	26.18	27.60	22.13	28.49	40.66

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1975-1985; SPP, IRE61, MEXICO.

CUADRO 39  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR PRODUCTOS DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1985  
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE PRODUCTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ENAJENACION DE BIENES DEL ESTADO	6.92	4.44	3.34	4.82	8.82	6.89	9.47	6.06	6.31	7.59	6.35	5.34	5.96	6.17	6.42	21.34
EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO	81.56	82.96	86.19	82.08	79.41	83.33	79.92	86.02	79.15	75.56	73.95	71.81	72.91	70.39	67.98	49.77
ARRENDAMIENTOS	8.36	7.65	9.80	7.90	7.44	5.65	5.62	7.00	7.72	7.48	6.99	8.16	7.61	7.49	6.82	6.65
INTERESES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.09	0.97	0.40	0.14	0.19	0.10	1.59	7.60	5.23
EMPRESAS DEL ESTADO	73.20	75.31	76.39	74.18	71.97	77.69	74.19	72.93	71.36	67.68	66.82	63.46	65.10	61.37	49.56	37.81
RASTROS	19.88	19.26	17.92	15.99	15.74	17.22	15.59	14.09	13.43	13.09	14.40	13.40	13.91	13.35	11.01	6.69
MERCADOS	26.80	30.62	29.40	27.75	26.37	27.41	23.20	22.97	22.19	19.96	21.53	20.32	20.89	19.62	16.51	16.53
PANTEONES	5.76	5.19	5.57	5.20	5.02	5.92	5.41	5.55	5.56	5.92	8.91	4.95	7.00	5.16	4.42	3.83
AGUA POTABLE Y DRENAJE	20.46	20.00	23.61	24.47	22.32	27.00	29.86	28.75	29.53	27.54	29.66	24.21	22.36	22.57	16.68	9.05
TALLERES GRAFICOS	0.00	0.00	0.00	0.19	0.17	0.14	0.10	0.99	0.90	0.80	0.00	0.87	0.80	0.81	0.82	0.14
OTROS	0.29	0.25	0.60	0.58	0.35	0.00	0.10	1.88	0.67	0.52	1.33	0.55	1.01	0.92	0.72	1.77
DIVERSOS	11.53	12.59	10.47	13.10	11.76	9.78	10.61	13.92	14.54	16.05	19.70	22.65	21.29	20.44	29.95	23.89

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1970-1982, 1975-1985, SPP, INEGI, MEXICO.

CUADRO 40  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1985  
 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE DERECHOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
REGISTROS	16.89	18.94	12.60	12.59	13.09	14.11	14.30	12.35	13.41	14.05	17.29	12.90	15.09	16.42	20.25	25.01
ACTUACIONES NOTARIALES																
REGISTRO CIVIL	7.43	8.39	9.12	8.79	8.20	9.35	8.45	9.90	9.20	9.39	9.67	8.11	8.89	11.60	11.19	10.32
REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO	9.46	10.56	3.49	3.80	4.89	4.76	5.85	2.24	4.05	4.56	7.24	4.89	6.00	4.84	8.92	17.56
CERTIFICACIONES	1.01	1.55	0.80	1.19	0.87	1.23	0.91	0.75	1.25	0.98	0.87	1.45	1.11	2.11	3.83	3.90
DE EDUCACION PUBLICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OTROS	1.01	1.55	0.80	1.19	0.87	1.23	0.91	0.75	1.17	0.88	0.87	1.45	1.11	1.06	0.83	0.90
LICENCIAS Y PERMISOS	46.31	50.00	55.23	56.36	45.90	47.80	48.76	50.48	47.70	54.28	46.86	48.87	47.90	47.74	41.79	38.78
A EMPRESAS COMERCIALES	29.73	4.35	6.17	4.28	4.01	4.76	5.20	5.75	5.61	4.77	4.38	3.88	4.19	7.86	4.20	4.54
A EMPRESAS DE TRANSPORTE	0.34	0.31	0.27	0.48	0.35	0.35	0.26	0.21	0.62	1.10	0.80	0.24	0.50	0.20	0.49	1.16
DIVERSOS	18.24	45.34	48.79	45.61	41.54	42.69	43.30	44.52	41.47	48.41	41.67	44.75	40.20	35.28	37.10	30.08
INSPECCIONES	4.05	2.80	2.95	3.80	2.62	4.76	3.64	4.69	3.74	3.95	5.06	5.17	5.20	5.87	5.68	6.67
DE EQUIPO MOTORIZ	0.00	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.00	0.00
DE SANIDAD	4.05	2.80	2.41	3.56	2.27	3.35	2.73	4.26	3.04	3.68	2.78	4.69	3.81	4.40	2.85	2.88
OTRAS	0.00	0.00	0.27	0.24	0.35	1.41	0.91	0.43	0.70	0.27	2.31	0.46	1.39	1.28	2.83	4.18
TRANSITO DE VEHICULOS	5.07	4.04	4.43	5.94	7.33	2.47	5.72	3.88	5.46	3.48	4.92	3.13	4.01	4.80	3.78	1.84
DIVERSOS	24.66	22.67	21.98	26.13	30.19	29.63	26.66	28.65	28.45	23.66	24.98	28.49	26.70	27.36	27.67	28.70

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES: 1970-82, 1975-84, 1976-85, INEGI, SPP, MEXICO.

CUADRO 41  
INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES: 1970-1985  
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE PARTICIPACIONES EN																
IMPUESTOS FEDERALES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
SOBRE RECURSOS NATURALES	5.58	6.31	5.49	4.81	5.19	3.63	3.99	3.74	2.44	2.22	4.20	0.16	0.11	0.08	0.14	0.01
CAZA Y PESCA	1.39	3.60	4.27	3.44	4.01	2.42	2.66	2.27	1.32	1.75	4.09	0.89	1.97	0.08	0.00	0.00
FORESTAL	2.78	0.50	1.22	1.03	1.00	0.94	0.89	1.06	0.71	0.44	0.11	0.07	0.14	0.01	0.02	0.01
SAL	0.00	0.90	0.00	0.00	0.00	0.13	0.11	0.23	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
CEMENTO Y YESO	1.39	0.90	0.90	0.34	0.17	0.13	0.33	0.35	0.15	0.03	0.60	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
SOBRE MINERIA	12.50	9.01	7.32	4.47	2.04	2.28	2.33	1.97	1.58	0.70	0.11	0.07	0.14	0.02	0.54	0.62
PRODUCCION DE METALES	6.94	5.41	4.27	2.41	1.17	1.61	1.66	1.59	1.17	0.44	0.64	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00
FONDOS MINEROS	5.56	3.60	3.05	2.06	0.84	0.67	0.66	0.30	0.41	0.25	0.07	0.05	0.14	0.01	0.33	0.62
SOBRE PRODUCCION Y CONSUMO	22.22	21.62	15.24	10.31	11.37	14.65	16.28	14.96	9.97	5.30	5.36	2.75	3.79	1.74	0.75	0.04
PRODUCCION DE PETROLEO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.94	0.78	1.51	0.20	0.10	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
BEBIDAS	6.94	9.91	7.93	4.47	3.01	3.76	4.65	2.35	1.37	0.29	0.06	0.04	0.14	0.00	0.01	0.00
TABACOS	1.39	0.90	0.51	1.03	2.34	2.96	2.44	1.82	1.02	0.19	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ENERGIA ELECTRICA	5.56	3.60	2.44	1.37	1.00	0.81	1.00	0.61	0.41	0.38	0.14	0.15	0.14	0.05	0.01	0.00
SERILLOS Y FOSFOROS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13	0.00	0.08	0.05	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.01	0.00
CONSUMO DE GASOLINA	8.33	7.21	4.27	3.44	5.02	6.05	7.42	8.10	6.92	4.35	5.15	2.15	0.74	1.65	0.05	0.03
EN INGRESOS MERCANTILES	0.00	7.21	0.00	0.34	0.33	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DIVERSOS	59.72	55.96	71.95	80.07	81.10	79.44	77.41	79.54	85.05	91.72	70.34	97.41	92.97	93.11	99.74	99.07
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	81.31	87.67	84.57	7.82	1.97	0.16
FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.42	5.84	5.84	0.00	0.00	0.00
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00
OTROS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.60	3.90	3.75	90.34	92.05	92.55

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO, 1970-1982, 1976-1985, SPP, INEGI, MEXICO.

NOTA: A partir del 1o. de Enero de 1980 entraron en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado I.V.A., y la nueva Ley de Coordinación Fiscal que modificaron sustancialmente el régimen de Participaciones a los Estados y Municipios y de sus sistemas impositivos cuyos efectos se aprecian en el monto y proporción relativa de las cantidades obtenidas por tales conceptos a partir de dicho año.

CUADRO 42  
 INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1995  
 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PARA LA FEDERACION	5.29	2.95	2.65	1.13	1.96	1.10	0.33	0.22	0.44	1.61	0.29	0.51	0.40	40.00	51.49	20.49
CONTRIBUCION FEDERAL	3.17	1.27	1.99	0.49	0.00	0.06	0.05	0.00	0.00	0.07	0.03	0.07	0.10	0.00	0.69	0.02
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	2.12	1.27	0.33	0.32	1.77	0.13	0.11	0.18	0.25	1.14	0.17	0.13	0.11	3.95	0.73	13.11
REFERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DIVERSOS	0.00	0.42	0.33	0.32	0.19	0.91	0.16	0.04	0.19	0.39	0.09	0.72	0.29	36.05	50.47	7.77
PARA MUNICIPIOS(PARTIC. ESTATALES)	94.71	96.62	95.03	98.38	98.04	98.38	99.40	98.96	98.32	97.13	98.62	98.19	98.40	11.40	1.22	51.41
PROPIEDAD RAIZ	1.06	0.84	0.66	0.65	2.33	1.75	0.87	2.01	1.11	0.80	0.55	0.41	0.50	0.00	0.40	0.96
INDUSTRIA Y COMERCIO	1.59	2.11	1.99	3.24	12.22	22.91	6.21	7.36	4.21	4.07	2.74	0.45	1.60	0.90	0.00	0.00
DIVERSOS	92.06	93.67	92.38	94.50	83.69	73.72	96.99	89.59	93.01	92.25	95.33	97.34	96.30	11.40	1.22	51.41
PARA OTRAS OFICINAS PUBLICAS	0.00	0.00	1.99	0.32	0.00	0.45	0.27	0.23	1.23	1.27	1.09	1.29	1.20	48.60	46.89	30.39
PARA PARTICULARES	0.00	0.42	0.33	0.16	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.39	0.10

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-1985, SFP, INEGI, MEXICO.

CUADRO 43  
 INGRESOS POR DEUDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1985  
 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE INGRESOS POR DEUDA PÚBLICA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	110.51
PRESTAMOS Y ANTICIPOS DEL GOBIERNO FEDERAL	100.00	97.73	96.59	100.00	72.69	89.71	96.66	77.61	95.02	99.36	99.70	88.95	94.41	85.78	65.17	70.09
EMPRESTITOS	0.88	2.27	2.27	16.57	12.85	14.22	44.01	10.74	35.21	15.54	12.35	21.31	16.51	22.96	10.48	9.39
ANTICIPOS DE PARTICIPACIONES	0.00	0.00	2.27	14.57	12.85	13.73	44.01	7.06	32.61	12.23	7.11	17.92	12.49	23.75	15.48	9.97
DE INSTITUCIONES BANCARIAS OFICIALE	0.88	2.27	0.00	0.00	0.00	0.49	0.00	3.68	3.20	3.31	5.14	3.39	4.33	0.25	0.02	0.02
DE INSTITUCIONES BANCARIAS PRIVADAS	30.09	45.45	12.50	17.75	11.65	15.69	6.44	1.23	3.45	8.63	22.69	14.21	15.12	2.74	12.39	42.21
DE PARTICULARES	23.01	1.14	1.14	0.00	0.00	0.49	0.00	2.15	0.30	0.35	0.00	0.68	0.10	0.28	2.29	0.23
DEFICIT	46.02	48.86	80.68	65.68	48.19	59.31	46.24	63.50	59.45	75.54	65.36	53.35	59.39	58.43	49.66	28.15
	0.00	2.27	3.41	0.00	27.31	10.29	3.34	22.39	1.98	0.64	0.50	11.05	3.19	14.62	71.57	29.91

FUENTE: FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-1985, SPF, INEGI, MÉXICO.

CUADRO 44  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS: 1970-1985  
 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE IMPUESTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
DIRECTOS	17.57	18.54	18.23	18.24	23.14	19.34	20.57	17.84	22.23	22.94	21.01	20.00	20.56	22.40	26.65	24.16
A LA PROPIEDAD RAIZ(ND ESPECIF.)	11.98	11.13	11.07	12.33	14.15	12.21	12.21	11.49	15.43	15.64	16.85	11.94	14.63	23.57	50.79	56.59
RUSTICA Y URBANA	2.80	3.30	2.52	3.52	3.84	2.54	3.39	2.37	4.16	5.86	7.33	2.17	4.27	7.24	40.06	41.51
URBANA	6.84	5.83	6.16	6.16	7.57	7.42	5.12	5.78	7.51	7.08	6.94	7.37	7.31	12.90	5.56	9.02
RUSTICA	2.18	2.20	2.26	2.52	2.52	2.05	3.55	3.27	3.65	2.66	2.52	2.29	2.44	3.35	2.13	5.96
AGRARIA	0.16	0.00	0.13	0.13	0.12	0.20	0.16	0.06	0.10	0.04	0.04	0.10	0.00	0.00	0.04	0.01
SOBRE INGRESOS PERSONALES	0.47	0.65	0.38	0.63	0.48	0.68	0.47	0.90	0.46	0.59	0.39	0.69	0.75	0.66	0.24	0.55
SOBRE CAPITALES	5.13	6.73	4.78	5.28	8.51	6.45	7.88	5.46	6.35	6.71	3.77	7.34	5.98	6.14	15.60	19.11
INTERESES	1.24	1.24	1.26	0.50	0.36	0.59	0.87	0.64	0.20	0.15	0.15	0.12	0.75	0.45	0.63	0.53
RENTAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
TRANSMISION DE PROPIEDAD	3.89	5.49	3.52	4.78	6.15	5.84	7.01	4.61	6.14	6.57	3.62	7.22	5.23	7.69	14.96	18.58
HERENCIAS,LEGADOS Y DONACIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SOBRE TENENCIAS O USO DE VEHICULO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
INDIRECTOS	71.70	69.68	70.94	66.92	59.71	60.45	58.79	61.68	59.14	59.06	61.51	64.37	62.72	43.65	21.24	15.30
A LA AGRICULTURA	4.20	4.26	4.03	4.15	4.32	4.20	4.65	5.71	5.94	5.18	4.96	3.34	4.18	2.38	4.94	0.58
A LA GANADERIA, AVICULTURA Y APIC.	5.75	4.12	4.65	4.53	4.68	5.47	4.57	5.58	5.94	4.50	3.92	3.38	3.93	2.17	0.91	0.44
A LA MINERIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INDUSTRIA Y COMERCIO(ND ESPECIF.)	25.97	26.65	31.57	23.77	14.75	12.85	12.21	14.18	15.40	11.88	10.77	9.01	9.74	0.41	0.68	0.56
INDUSTRIAS	8.24	5.36	5.53	2.77	2.76	2.93	2.76	3.53	2.59	2.73	1.78	0.69	1.44	0.74	0.32	0.14
AL COMERCIO	27.53	28.30	25.03	31.70	33.21	34.86	34.52	32.67	31.27	34.78	40.09	47.76	45.55	35.75	14.37	10.56
POR PRESTACION DE SERVICIOS	0.00	0.00	0.13	0.00	0.00	0.10	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00
ADICIONALES	10.73	12.77	12.83	14.84	17.15	20.21	20.65	20.47	18.63	18.00	17.49	15.63	16.72	20.72	12.07	8.54
PARA OBRAS MATERIALES	4.51	3.85	5.16	7.42	8.15	13.18	12.61	11.04	10.30	9.59	9.08	8.87	6.06	10.80	8.94	4.22
PARA SALUBRIDAD Y BENEFICENCIA	0.78	0.41	0.88	0.75	1.08	1.17	1.10	1.03	1.02	0.89	0.67	1.02	0.69	1.02	0.19	0.26
PARA EDUCACION	2.80	3.02	3.77	1.89	1.80	2.93	3.47	3.47	3.10	3.54	2.28	2.62	2.44	2.76	1.67	1.60
INDETERMINADOS	2.64	5.49	3.02	4.78	6.12	3.03	3.47	4.94	4.21	3.98	5.28	3.12	4.52	3.72	2.55	2.93

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-1985, SPP, INEGIE, MEXICO.

CUADRO 45  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS 1970-1985  
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL DE EGRESOS BRUTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	63.63	59.12	61.95	59.00	61.56	59.38	61.01	62.81	60.92	59.46	58.56	56.91	57.29	57.48	56.97	54.9
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	21.30	20.56	21.00	21.58	22.49	25.26	24.12	22.54	21.89	22.51	23.24	28.60	25.99	30.31	35.64	32.9
TRANSFERENCIAS	4.44	6.12	5.21	6.31	3.96	4.13	3.22	3.34	4.06	6.92	3.64	3.50	3.50	2.97	3.35	4.9
DEUDA PUBLICA	6.85	9.08	7.55	8.52	6.83	6.21	5.93	6.26	8.03	7.06	6.54	4.92	5.26	4.14	3.91	4.6
EGRESOS POR CIA. DE TERCEROS	3.35	4.52	2.94	3.45	4.54	3.69	3.55	3.09	3.73	2.52	6.32	4.08	5.20	4.69	4.99	3.
CUENTAS DE MOVIMIENTO COMPENSADO	0.43	0.60	1.36	1.15	0.62	1.32	2.17	1.96	1.38	1.54	1.70	1.98	1.80	0.41	3.14	0.5

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-1985, SPP, (INEGI), MEXICO.

CUADRO 46  
INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA (1970-1985)  
(MILLONES DE PESOS)  
ESTRUCTURA PORCENTUAL

ENTIDAD FEDERATIVA	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AGUASCALIENTES	1.13	1.24	1.08	1.01	0.87	0.86	1.10	1.25	1.03	0.82	0.98	0.80	0.80	0.99	1.42	1.15
BAJA CALIFORNIA	5.24	5.24	5.59	5.07	4.85	5.25	5.29	5.59	3.58	6.11	6.84	5.10	5.10	4.24	4.37	6.02
BAJA CALIFORNIA SUR	1.13	2.48	2.48	2.38	1.13	0.00	0.00	0.80	1.54	1.50	1.37	1.55	1.55	1.05	1.41	1.34
CAMPECHE	0.52	0.64	0.56	0.42	0.50	0.49	0.45	0.52	0.53	0.43	0.57	1.35	1.36	1.77	1.83	1.27
COAHUILA	5.43	5.44	5.07	5.35	5.32	6.06	5.68	5.94	6.23	5.20	5.44	5.14	5.14	4.47	4.08	4.08
COLIMA	0.90	0.72	0.77	0.67	0.60	0.64	0.65	0.42	0.64	0.54	0.57	0.81	0.81	1.26	1.17	1.42
CHIAPAS	1.18	1.16	1.33	1.15	0.97	1.07	1.18	1.54	1.89	1.45	1.23	1.71	1.71	1.72	1.74	2.04
CHIHUAHUA	5.72	5.60	4.79	4.12	3.84	3.79	3.72	3.78	4.13	3.51	3.82	3.62	3.61	3.54	3.37	3.54
JUARAQUO	0.90	0.84	1.01	0.90	0.89	1.10	0.92	1.21	1.36	1.13	1.18	1.23	1.23	1.25	1.23	1.33
JUANAQUATO	4.82	4.84	4.61	4.23	4.17	4.62	4.79	4.84	3.37	5.41	4.14	4.26	4.26	3.81	3.64	4.67
MUERRERO	2.27	2.52	2.73	2.75	3.42	2.18	2.16	2.15	2.21	1.91	1.81	1.89	1.89	1.86	1.39	1.72
UDALGO	1.04	1.00	0.98	0.87	0.74	0.86	0.88	0.99	0.93	0.93	0.90	0.85	0.85	0.81	0.85	1.26
MALISCO	8.44	8.72	10.06	11.83	9.08	10.28	10.03	8.51	9.34	9.16	9.31	10.12	10.12	10.49	11.77	11.76
MEXICO	9.64	11.68	13.28	11.94	14.59	16.93	16.91	17.30	15.04	13.67	14.43	15.11	15.11	14.54	17.01	18.69
MICHOACAN	2.27	1.92	2.27	2.19	2.19	2.34	2.16	2.08	2.25	2.48	3.49	2.36	2.36	2.52	2.21	2.54
MORELOS	0.94	1.00	0.92	0.95	1.05	1.08	1.02	1.15	1.00	0.93	1.01	0.92	0.92	0.85	0.53	0.43
MATARTI	0.85	0.80	0.77	0.64	0.66	0.64	0.68	0.75	0.35	0.69	0.69	0.78	0.78	1.35	1.23	1.11
UEVO LEON	6.64	7.88	6.43	9.36	12.94	8.77	9.92	8.90	10.64	11.30	8.49	8.69	8.69	9.25	7.64	6.98
MIAACA	0.90	0.92	0.94	0.90	0.74	0.81	0.85	0.83	0.89	0.82	1.01	1.10	1.10	1.24	1.56	1.00
UEBLA	3.26	3.40	3.14	3.17	3.38	3.22	3.29	3.11	3.48	3.12	2.86	2.15	2.15	2.11	2.00	2.86
UERTARO	0.76	0.72	0.77	0.64	0.60	0.68	0.63	0.70	0.94	0.79	0.92	1.11	1.11	1.16	1.50	1.41
UJNTANA ROO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.54	0.47	1.16	1.04	1.04	1.14	1.13	1.19
AN LUIS POTOSI	2.08	1.92	2.17	1.89	1.38	1.52	1.74	1.57	1.68	1.54	1.21	1.36	1.36	1.32	1.84	1.76
INALOA	6.47	6.48	5.84	5.66	5.63	5.96	4.72	4.25	3.04	3.74	3.82	3.64	3.64	3.69	2.79	3.14
ONORA	6.47	5.84	5.03	6.03	5.34	5.40	5.76	4.91	4.92	4.36	4.11	4.04	4.04	4.24	4.21	3.94
ARASCO	1.79	1.80	1.96	2.16	2.02	2.29	2.26	2.13	3.50	4.35	7.91	6.46	6.46	5.79	6.30	6.72
AMULIPAS	3.97	3.36	3.49	3.42	3.01	3.20	3.47	3.42	3.38	3.18	4.07	3.90	3.90	3.78	3.21	3.36
LAYCALA	0.19	0.12	0.21	0.20	0.19	0.19	0.16	0.23	0.19	0.24	0.25	0.32	0.32	0.40	0.49	0.54
ERACRUZ	10.91	9.84	9.68	8.18	7.86	8.50	7.41	8.40	8.85	8.49	6.62	6.37	6.37	5.51	5.85	6.11
UCATAN	1.23	1.16	1.22	1.04	1.38	1.41	1.40	1.44	1.45	1.18	1.09	1.25	1.25	1.08	0.98	1.43
ACATECAS	0.94	0.72	0.77	0.78	0.66	0.75	0.68	0.74	0.71	0.85	0.66	0.90	0.90	1.53	1.70	1.65
TAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO, 1970-1982, 1976-1985, SPP, INEGI, MEXICO.

CUADRO 47  
 RESULTADOS DE LAS OPERACIONES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS 1970-1985  
 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS BRUTOS	2117	2560	2862	3568	4847	5906	7517	9741	12716	18125	27532	41409	65254	120711	262602	425725
MENOS: INGRESOS VIRTUALES (CUENTAS DE ORDEN)	1	16	22	19	5	60	108	71	64	147	454	428	663	512	9258	191
INGRESOS EFECTIVOS	2116	2484	2840	3549	4842	5846	7409	9670	12652	17978	27078	40981	65591	120199	253344	423134
MENOS: EXISTENCIA DE ENTRADA (DISPONIBILIDADES)	86	96	122	119	192	190	216	260	325	540	931	1957	3180	1400	4657	10969
INGRESOS NETOS DEL AÑO	2030	2388	2718	3430	4650	5656	7193	9410	12327	17438	26147	39024	62411	118799	248687	412165
MENOS: INGRESOS POR CUENTA DE TERC.	189	237	302	618	1071	1545	1830	2787	3160	4105	5849	7582	12125	430	2043	6208
INGRESOS PROPIOS	1841	2151	2416	2812	3579	4111	5363	6623	9167	13333	20298	31442	50286	118369	246644	405957
MENOS: ENDEUDAMIENTO	113	86	88	169	250	204	359	326	656	785	661	1267	1927	3468	11130	19635
INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS	1728	2065	2328	2643	3329	3907	5004	6297	8511	12548	19637	30175	48359	114900	235514	386322
EGRESOS BRUTOS	2117	2500	2862	3568	4847	5906	7517	9741	12716	18125	27532	41409	64254	120711	262602	423325
MENOS: EGRESOS VIRTUALES (CUENTAS DE GOBIERNO COMPENSADO)	7	15	39	41	30	78	162	191	175	279	467	822	1197	493	8246	2474
EGRESOS EFECTIVOS	2108	2485	2823	3527	4817	5828	7355	9550	12541	17846	27065	40587	65057	120218	254756	420851
MENOS: EXISTENCIA DE SALIDA (DISPONIBILIDADES)	71	113	84	123	220	218	217	301	474	456	1741	1690	3445	5656	13105	12752
EGRESOS NETOS DEL AÑO	2037	2372	2739	3404	4597	5610	7038	9249	12067	17390	25324	38997	61616	114562	241251	408099
MENOS: AMORTIZACIONES	145	227	216	304	331	367	447	610	1021	1279	1800	2038	3047	4998	10265	18217
EGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS	1892	2145	2523	3100	4266	5243	6641	8639	11046	16111	23524	36959	57773	109564	230986	389882
RESULTADO FISCAL	-164	-83	-195	-457	-937	-1336	-1637	-2342	-2505	-3563	-3887	-6484	-9474	5776	4525	-2664

FUENTE: FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES 1970-1985, INEGI, SPP.

CUADRO 49  
 INGRESOS Y EGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS DEL MUNICIPIO DE PUEBLA  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL: 1970-1985 (EN MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
IMPUESTOS	3.92	3.99	3.98	3.98	3.95	3.83	2.35	2.70	2.54	4.61	7.55	4.75	2.71	2.58	6.81	6.82
PARTICIPACIONES	12.99	12.89	12.92	12.96	12.98	12.93	9.41	10.81	12.28	10.60	40.27	29.33	44.90	45.44	72.04	40.58
DERECHOS	16.91	16.88	16.90	16.94	16.93	17.12	29.41	24.32	26.96	33.84	24.03	25.14	19.32	19.52	15.10	12.82
PRODUCTOS	51.96	51.91	51.89	51.99	51.92	51.73	43.53	44.14	40.35	39.17	21.97	22.94	24.22	24.51	7.22	4.17
APROVECHAMIENTOS	15.97	15.97	15.92	15.99	15.91	14.03	15.29	16.02	18.13	11.98	6.18	7.82	9.25	8.15	5.02	39.59
EGRESOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	82.86	83.10	83.05	83.00	83.04	83.68	64.55	83.23	65.29	58.97	60.60	88.04	87.79	84.64	74.76	44.65
OBRAS PUBLICAS Y FOM.	10.00	9.82	9.98	9.90	9.92	9.49	9.76	7.74	30.00	37.32	35.75	8.04	10.32	13.50	20.02	45.77
TRANSFERENCIAS	6.90	6.68	6.97	6.93	6.94	6.75	5.69	9.03	4.80	3.70	3.64	3.91	1.89	1.86	5.27	9.98

FUENTE: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-85, INEEl, SPP.

CUADRO 49  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL  
 PARTICIPACION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES DE PUEBLA  
 DENTRO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES DEL PAIS.  
 1970-1985 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS	3.27	3.41	3.15	3.17	3.38	3.22	3.29	3.11	3.49	3.12	2.86	2.15	1.93	2.11	2.99	2.85
IMPUESTOS	0.75	0.82	0.54	0.56	0.81	0.68	0.63	0.76	0.56	0.70	1.51	0.91	0.71	1.20	0.51	0.51
PARTICIPACIONES	3.95	9.86	2.50	2.09	2.11	2.96	3.54	2.31	2.49	1.94	3.04	1.50	2.36	1.51	2.39	2.71
DERECHOS	7.42	10.36	2.71	3.23	4.54	2.29	3.64	3.73	4.21	4.55	4.35	3.25	2.72	4.51	3.85	4.37
PRODUCTOS	3.84	3.87	7.82	7.31	7.42	5.92	5.51	5.98	6.98	6.56	6.26	5.85	5.69	6.61	3.12	3.66
APROVECHAMIENTOS	2.23	1.76	2.06	1.68	1.96	1.89	2.91	3.06	3.14	1.57	1.54	1.36	2.15	2.45	1.53	5.68
DEUDA PUBLICA	0.57	0.93	0.65	0.60	0.55	10.81	9.21	2.46	4.73	3.82	0.30	2.37	0.93	0.86	0.47	0.97
RESULTADO DE OP.	7.82	3.54	6.46	5.86	4.39	3.95	2.90	3.44	4.40	4.14	1.40	2.65	0.01	0.25	0.00	0.00
DISPONIBILIDADES	2.93	1.46	4.28	2.85	6.46	3.16	3.68	3.06	1.23	2.22	1.29	0.61	0.53	2.00	0.37	5.11
CUENTAS DE ORDEN	0.53	0.06	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	18.35	20.93	6.55	1.06	3.52	25.35	0.00
EGRESOS	3.27	3.41	3.15	3.17	3.38	3.22	3.29	3.11	3.49	3.12	2.86	2.15	1.93	2.11	2.99	2.85
GASTOS ADMIN.	3.50	4.00	3.57	3.50	3.60	4.11	3.58	3.35	3.25	2.97	2.74	2.73	2.43	2.51	2.81	2.31
OBRAS PUB. Y FOM.	2.86	2.60	3.14	2.51	3.71	1.91	2.48	2.14	3.85	4.19	3.81	1.17	1.18	1.61	1.94	3.78
TRANSFERENCIAS	3.11	2.56	2.50	2.71	3.35	4.10	3.72	4.92	4.07	1.28	3.19	3.17	2.38	2.62	4.18	4.82
DEUDA PUBLICA	3.23	1.69	0.44	0.49	1.22	0.54	4.48	5.08	5.09	3.83	3.06	2.11	2.04	2.30	0.10	1.22
RESULTADO DE OP.	2.05	4.46	4.04	10.13	2.53	3.21	3.37	1.33	2.32	1.97	0.86	1.01	0.63	0.34	13.45	2.63
CUENTAS DE MOV.COM.	0.09	0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00

FUENTE: LAS FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, 1970-1982, 1976-85, INEGI, MEXICO

CUADRO 50  
 DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 1980 :a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP	DERECHOS	PRODUCTOS	DEUDA P	APROVEC.	DISPONIBILIDADES
I	10.05	9.30	0.41	10.89	12.37	28.44	27.09
II	1.97	6.95	0.14	3.40	13.60	5.73	9.84
III	1.56	2.96	0.06	3.37	15.82	11.45	7.33
IV	4.77	11.11	0.29	6.49	16.35	6.62	39.70
V	20.48	56.42	97.48	65.87	0.00	39.17	0.00
VI	59.31	3.24	0.08	3.07	21.12	1.52	5.58
VII	2.06	10.03	1.54	6.91	20.75	7.07	10.45
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 51  
 DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 1980: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP	DERECHOS	PRODUCTOS	DEUDA P	APROVEC.	DISPONIBILIDADES	TOTAL
I	18.17	32.48	5.00	17.63	0.89	21.78	4.05	100.00
II	8.55	57.86	4.13	13.14	2.33	10.49	3.52	100.00
III	8.20	34.53	2.36	18.22	3.78	29.26	3.66	100.00
IV	11.72	52.75	4.73	14.28	1.59	6.68	8.06	100.00
V	2.40	12.75	76.02	6.90	0.00	1.94	0.00	100.00
VI	83.76	8.84	0.78	3.88	1.18	0.91	0.65	100.00
VII	4.85	45.55	24.09	14.54	1.93	7.03	2.03	100.00

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 52

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL: 1981 a precios constantes de 1970

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP	DERECHOS	PRODUCTO	APROVECH	DEUDA P	DISPONIB.	TOTAL
I	13.76	1.06	0.16	42.72	31.57	6.53	4.18	100.00
II	19.29	1.48	0.10	29.69	29.41	8.35	11.68	100.00
III	8.91	0.67	0.03	35.69	39.70	2.75	12.24	100.00
IV	8.78	0.31	0.13	21.15	57.41	4.62	7.60	100.00
V	8.58	1.17	0.46	61.07	14.46	14.25	0.00	100.00
VI	22.35	1.07	0.10	43.57	13.27	13.08	6.58	100.00
VII	5.54	0.69	0.25	29.57	14.53	46.88	2.55	100.00

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE PUEBLA.

CUADRO 53  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
POR ESTRUCTURA PORCENTUAL: 1981 a precios de 1970

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP	DERECHOS	PRODUCTO	APROVECH	DEUDA P	DISPONIB.
I	9.33	7.48	3.46	6.17	8.44	2.72	7.93
II	11.51	9.01	1.91	3.77	6.93	3.06	19.52
III	5.64	4.32	0.70	4.81	9.91	1.07	21.69
IV	13.86	4.94	6.57	7.11	35.74	4.48	33.60
V	43.22	60.00	74.82	65.53	28.73	44.09	0.00
VI	8.45	4.13	1.15	3.51	1.98	3.04	6.97
VII	7.99	10.13	11.39	9.09	8.27	41.55	10.29
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE PUEBLA.

CUADRO 54  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
1982: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	Partic	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECH	D.P.	DISPONIB
I.	12.16	4.07	4.29	6.54	10.80	16.02	12.63
II	15.78	4.53	2.32	3.19	14.85	6.13	12.03
III	6.40	4.18	0.65	4.89	8.45	3.02	5.95
IV	9.43	11.27	6.58	6.75	16.09	0.71	14.52
V	33.49	65.63	74.63	65.44	26.97	0.00	28.68
VI	12.52	5.11	1.22	3.73	1.50	0.00	8.51
VII	10.23	5.19	10.31	9.47	21.34	74.12	17.67
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES MUNICIPALES

CUADRO 55  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES,  
ESTADO DE PUEBLA, 1982: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIPACION	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECH	DEUDA P.	DISPONIB	TOTAL
I	7.66	25.26	10.05	21.93	29.21	3.34	2.55	100.00
II	10.14	28.68	5.54	10.91	40.96	1.30	2.48	100.00
III	5.55	35.74	2.11	22.59	31.48	0.87	1.65	100.00
IV	3.70	43.56	9.61	14.09	27.11	0.09	1.83	100.00
V	2.34	45.16	19.40	24.35	8.10	0.00	0.64	100.00
VI	12.99	52.20	4.69	20.60	6.69	0.00	2.83	100.00
VII	3.77	18.81	14.10	18.53	33.70	9.01	2.08	100.00

FUENTE: Cuadro Elaborado en Base a los Datos Sobre Ingresos Municipales  
Del Estado de Puebla, INESI, 1982.

CUADRO 56  
 DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 1983: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIPACION	DERECHOS	PRODUCTOS	APROV	DISPONIB.
I	11.04	4.12	2.27	5.20	14.50	11.49
II	9.31	6.47	1.65	2.76	17.47	5.80
III	8.14	5.45	0.62	4.93	5.11	9.30
IV	7.89	16.78	6.92	3.72	4.63	14.40
V	42.06	51.98	76.75	69.94	40.33	0.00
VI	9.17	4.52	1.33	3.52	2.01	42.37
VII	12.39	10.68	10.45	9.92	15.94	16.64
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 57  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
1983: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIPACION	DERECHOS	PRODUCTOS	APROV	DISPONIB.
I	6.05	38.22	5.66	17.80	33.27	2.01
II	4.43	48.09	3.57	8.21	34.81	0.00
III	5.39	56.24	1.87	20.40	14.14	1.96
IV	2.26	75.15	9.02	6.68	5.56	1.32
V	2.53	44.88	19.28	24.18	9.34	0.00
VI	7.07	54.40	4.65	16.97	6.48	10.41
VII	3.44	46.24	13.16	17.19	18.51	1.47

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 58  
 DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 1984: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECH	DEUDA P	DISPONIBILIDADES	TOTAL
I	2.75	78.29	3.48	9.31	4.26	0.64	100.00
II	3.91	57.97	3.19	6.85	26.91	0.00	100.00
III	2.95	74.45	2.35	12.70	6.19	0.51	100.00
IV	2.76	79.35	3.38	7.42	6.86	0.11	100.00
V	0.62	72.05	15.10	7.23	5.00	0.00	100.00
VI	19.75	58.92	3.32	12.86	4.29	0.07	100.00
VII	3.71	53.07	11.75	15.62	8.22	7.41	100.00

FUENTE: ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 59  
 DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
 1984: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTICIP	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECH	DEUDA P	DISPONIBILIDADES
I	8.32	9.37	2.97	8.64	4.99	5.54	31.80
II	10.13	5.93	2.32	5.43	26.78	0.00	25.42
III	7.59	7.57	1.70	10.00	6.13	3.76	18.36
IV	13.56	15.39	4.67	11.15	12.96	1.50	4.81
V	10.62	48.96	72.97	38.03	33.10	0.00	0.00
VI	34.33	4.05	1.62	6.84	2.87	0.33	11.64
VII	15.45	6.74	13.76	19.92	13.17	88.86	7.97
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE : ELABORADO EN BASE A LOS INFORMES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

CUADRO 60

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
1985: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTIC	DERECHOS	PRODUCTO	APROY	DEUDA F	DISPONIB	TOTAL
I	2.69	73.18	2.46	6.47	3.70	0.59	10.91	100.00
II	4.18	66.17	2.78	5.06	11.23	0.11	8.44	100.00
III	1.98	72.66	2.30	7.34	3.20	1.94	10.58	100.00
IV	0.61	57.55	5.20	4.13	2.25	20.48	9.78	100.00
V	0.85	40.53	12.78	6.16	39.54	0.00	0.14	100.00
VI	19.64	54.92	2.52	10.58	3.68	0.53	8.12	100.00
VII	3.42	61.74	5.51	10.18	7.76	8.01	3.38	100.00
TOTAL								

FUENTE: Cuadro Elaborado en Base a los Datos Sobre Ingresos de los 217 Municipios  
que integran El Estado de Puebla, INEGI.

CUADRO 61  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE PUEBLA  
1985: a precios constantes (1970)

REGION	IMPUESTOS	PARTIC	DERECHOS	PRODUCTO	APROY	DEUDA P	DISPONIB
I	8.02	9.71	2.04	6.90	1.17	0.93	17.33
II	9.72	7.05	1.80	4.23	2.76	0.13	10.45
III	5.96	9.71	1.92	7.69	1.02	3.06	16.93
IV	4.33	10.30	10.35	10.58	1.70	76.94	37.26
V	18.21	38.42	75.81	46.99	89.01	0.00	1.61
VI	38.82	4.82	1.39	7.48	0.77	0.55	8.55
VII	14.93	12.00	6.69	15.92	3.58	18.38	7.87
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

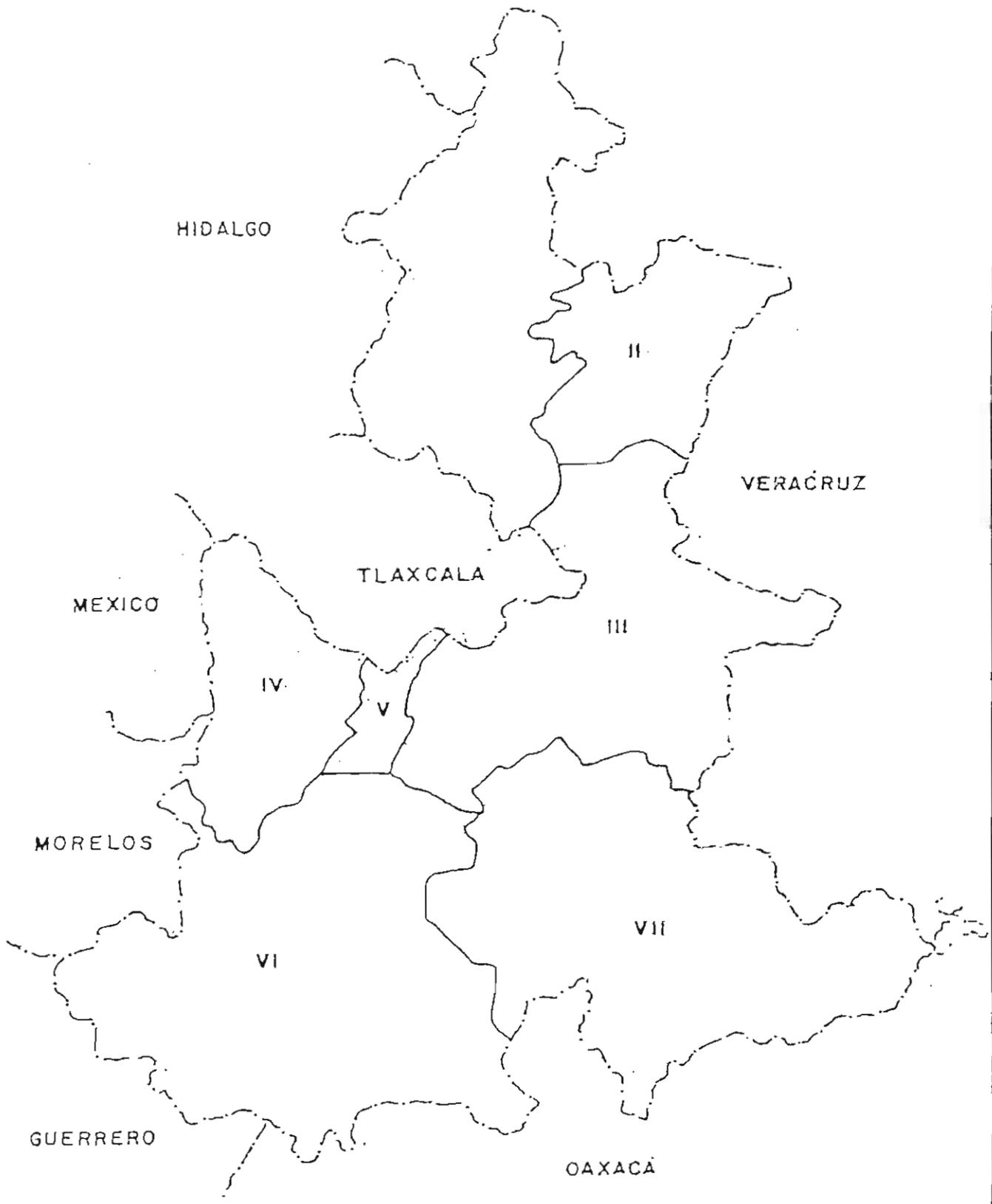
FUENTE: Cuadro Elaborado en Base a los Datos Sobre Ingresos de los 217 Municipios que integran El Estado de Puebla, INEGI.

CUADRO 62  
DISTRIBUCION DEL TERRITORIO NACIONAL , POR MUNICIPIOS

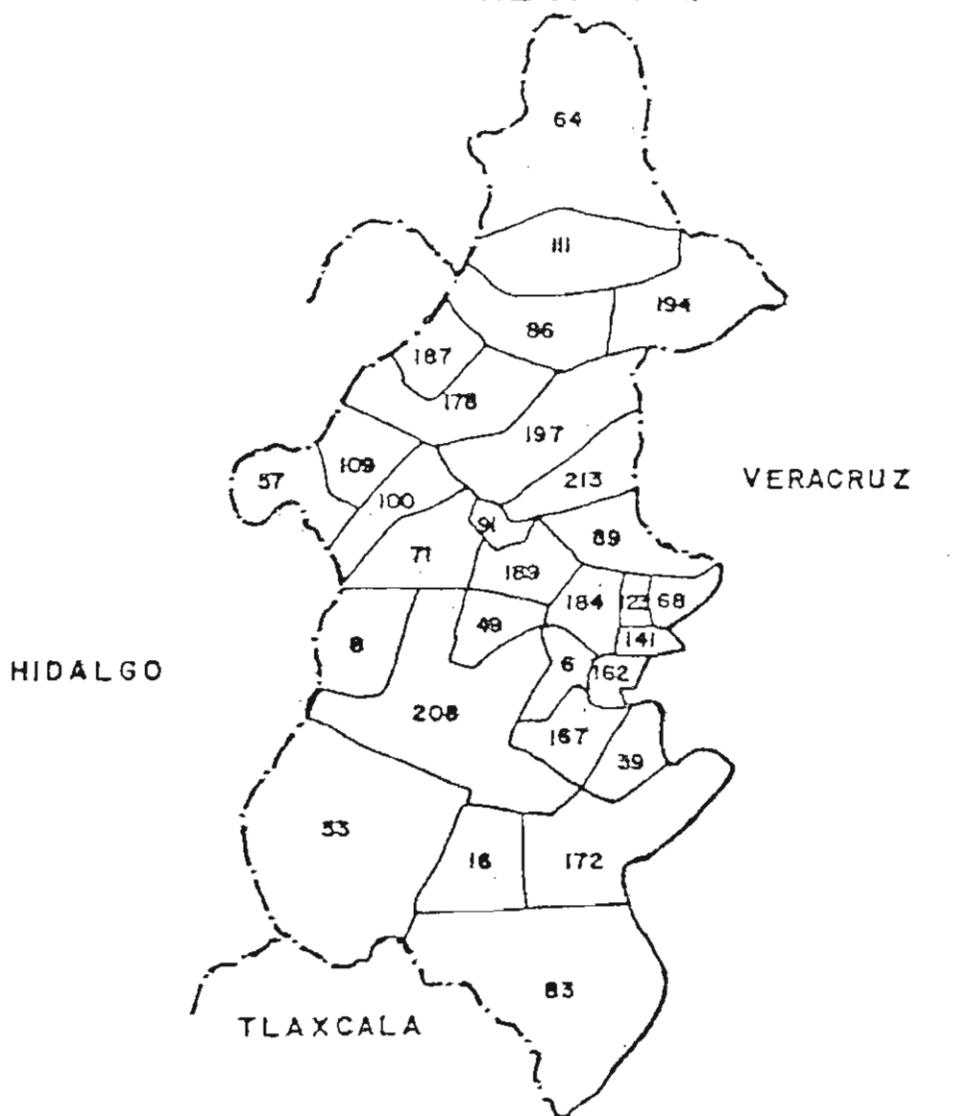
ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	SUPERFICIE TOTAL KM2	SUPERFICIE PROMEDIO POR MUNICIPIO, KM2
AGUSACALIENTES	9	5471	607.89
BAJA CALIFORNIA	4	69921	17480.25
BAJA CALIFORNIA SUR	4	73475	18368.75
CAMPECHE	8	50812	6351.50
COAHUILA	38	149982	3946.89
COLIMA	10	5191	519.10
CHIAPAS	111	74211	668.57
CHIHUAHUA	67	244938	3655.79
DURANGO	38	123181	3241.61
GUANAJUATO	46	30589	664.98
GUERRERO	75	64281	857.08
HIDALGO	84	20813	247.77
JALISCO	124	80836	651.90
MEXICO	121	21355	176.49
MICHOACAN	113	59928	530.34
MORELOS	33	4950	150.00
NAYARIT	19	27621	1453.74
NUEVO LEON	51	64924	1273.02
OAXACA	570	93952	164.83
PUEBLA	217	33919	156.31
QUERETARO	18	11449	636.06
QUINTANA ROO	7	50212	7173.14
SAN LUIS POTOSI	56	63068	1126.21
SINALOA	17	58328	3431.06
SONORA	69	182052	2638.43
TABASCO	17	25267	1486.29
TAMAULIPAS	42	79384	1890.10
TLAXCALA	44	4016	91.27
VERACRUZ	203	72815	358.69
YUCATAN	106	38402	362.28
ZACATECAS	56	73252	1308.07
TOTAL	2377	1958200	823.81

FUENTE: INEGI, SPF, 1980

ESTADO DE PUEBLA  
DIVISION REGIONAL

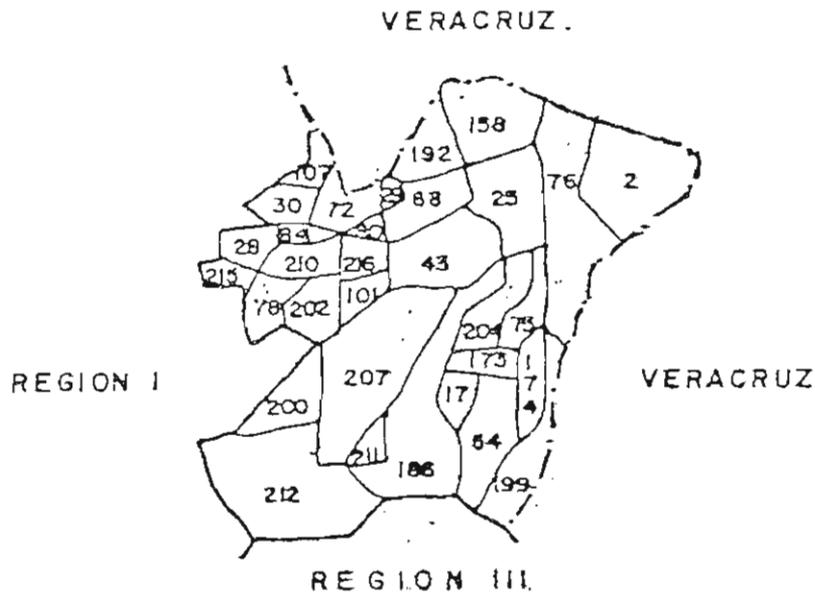


ESTADO DE PUEBLA  
REGION I



- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| 6. Acteopan              | 100. Naupan              |
| 8. Ahuazotepec           | 109. Pahuatlán           |
| 14. Amixtlán             | 111. Panteppec           |
| 16. Aquixtla             | 123. Sn. Felipe Tepatlán |
| 39. Cuautempan           | 162. Tepango de Rquez.   |
| 49. Chiconcuautla        | 167. Tepetzintla         |
| 53. Chignahuapan         | 172. Tetela de Ocampo    |
| 57. Chila Honey          | 178. Tlacuilotepec       |
| 64. Fco. Z. Mena         | 183. Tlola               |
| 68. Hermenegildo Galeana | 184. Tlapacoya           |
| 71. Huauchinango         | 187. Tlaxco              |
| 83. Ixtacomaxtitlán      | 194. Venustiano Carranza |
| 86. Jalpan               | 197. Xicoteppec          |
| 89. Jopala               | 208. Zacatlán.           |
| 91. Juan Galindo         | 213. Zihuateutla         |

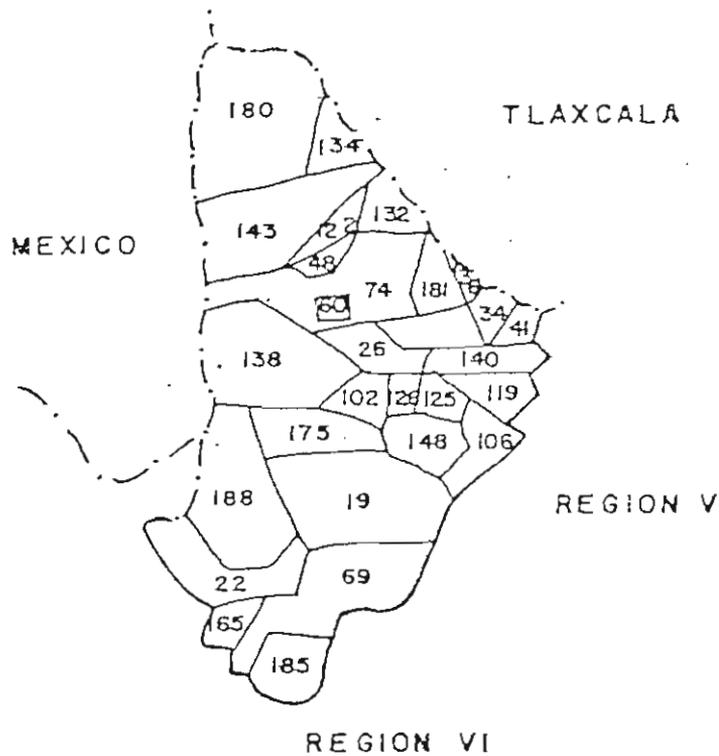
# ESTADO DE PUEBLA REGION II



- |                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| 2. Acateno                 | 107. Olintla                   |
| 17. Atempán                | 158. Tenampulco                |
| 25. Ayotoxco de Gra.       | 173. Teteles de A.C.           |
| 28. Camocuautla            | 174. Teziutlán                 |
| 29. Caxhuacán              | 186. Tlatlauquitepec           |
| 30. Coatepec               | 192. Tuzamapan de Galeana      |
| 43. Cuetzalan del Progreso | 199. Xitutetelco               |
| 54. Chignautla             | 200. Xochiapulco               |
| 72. Huehuetla              | 202. Xochitlán de Romero Rubio |
| 75. Hueyapan               | 204. Yoonáhuac                 |
| 76. Hueytamalco            | 207. Zacapoaxtla               |
| 77. Hueytlalpan            | 210. Zapotitlán de Méndez      |
| 78. Huitzilán de Serdán    | 211. Zaragoza                  |
| 80. Ignacio Allende        | 212. Zautla                    |
| 84. Ixtepec                | 215. Zongozotla                |
| 88. Jonatla                | 216. Zoquiápon                 |
| 01. Nauzontla              |                                |

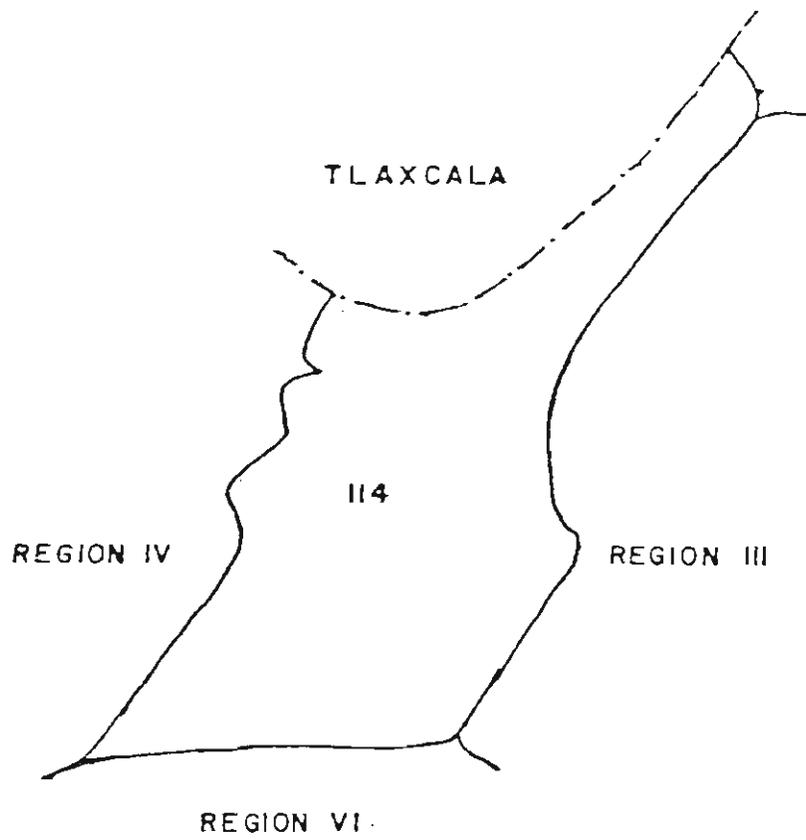


ESTADO DE PUEBLA  
REGION IV



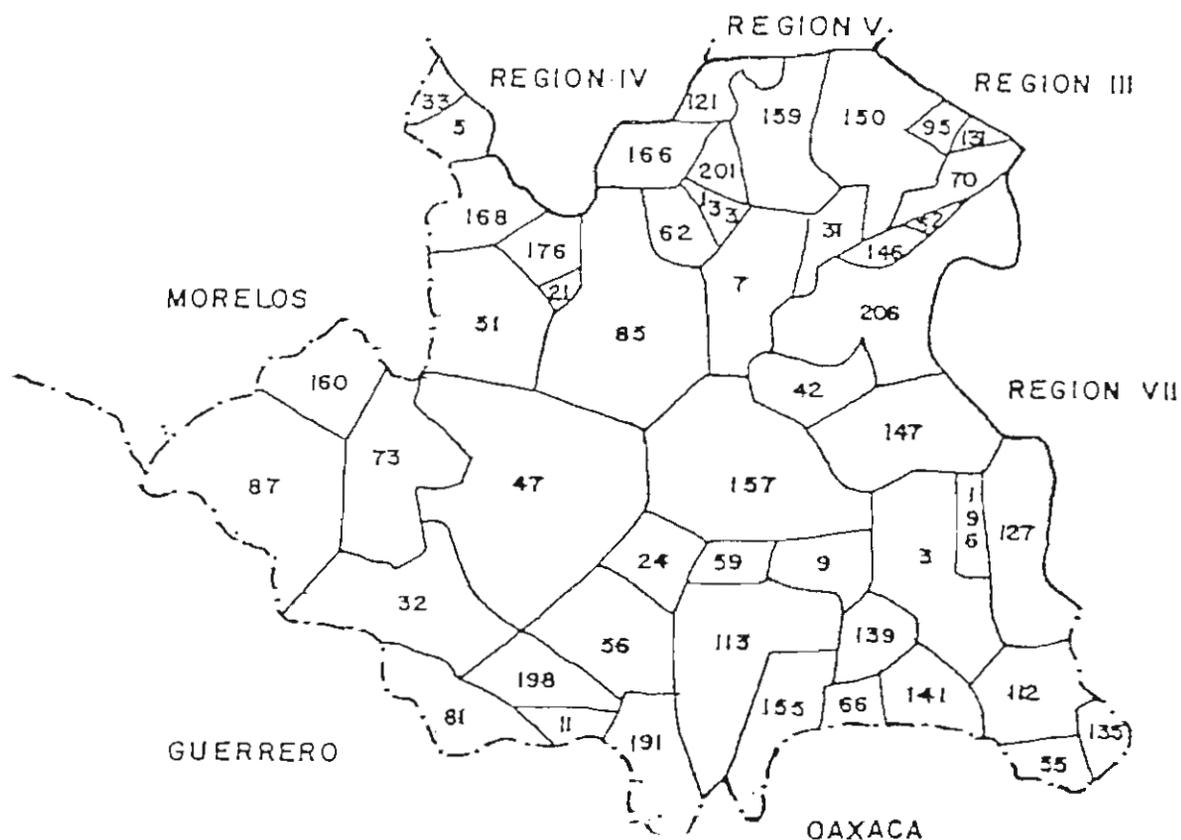
- |                              |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| 19. Atlixco                  | 126. Sn. Jerónimo Tecuanipan    |
| 22. Atzitzihuacán            | 132. Sn. Martín Texmelucan      |
| 26. Calpan                   | 134. Sn. Matías Tlalancaleca    |
| 34. Coronango                | 136. Sn. Miguel Xoxtla          |
| 41. Cuautlancingo            | 138. Sn. Nicolás de los Ranchos |
| 48. Chlautzingo              | 140. Sn. Pedro Cholula          |
| 60. Domingo Arenas           | 143. Sn. Salvador El Verde      |
| 69. Huaquechula              | 148. Sta. Isabel Cholula        |
| 74. Huejotzingo              | 165. Tepemaxalco                |
| 90. Juan C. Bonilla          | 175. Tlanguismanalco            |
| 102. Nealticán               | 180. Tlahuapan                  |
| 106. Ocoyucan                | 181. Tlaltenango                |
| 119. Sn. Andrés Cholula      | 185. Tlapanalá                  |
| 122. Sn. Felipe Teotlalcingo | 188. Tochimilca                 |
| 125. Sn. Gregorio Atzompa    |                                 |

ESTADO DE PUEBLA  
REGION V



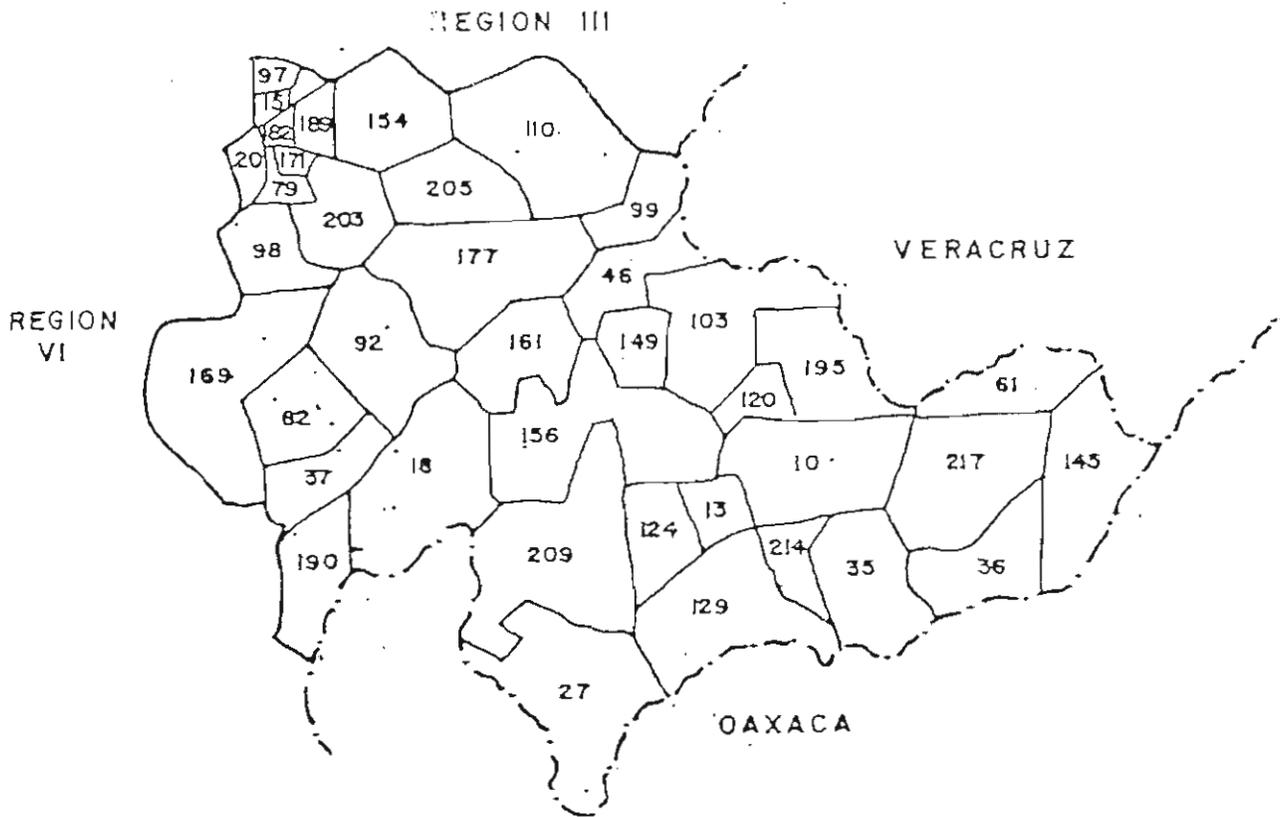
114. Puebla.

# ESTADO DE PUEBLA REGION VI



- |                     |                               |                       |
|---------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 3. Acatlán          | 70. Huautlatlauca             | 155. Tecamatlán       |
| 5. Acteopan         | 73. Huehuetlán de Chico       | 157. Tehuatzingo      |
| 7. Ahuatlán         | 81. Ixcamilpa de Gra.         | 159. Teopantlán       |
| 9. Ahuehuetlilla    | 85. Izúcar de Matamoros       | 160. Teotlalco        |
| 11. Albino Zertuche | 87. Jolalpan                  | 166. Tepeojuma        |
| 21. Atzala          | 95. La Magdalena T.           | 168. Tepexco          |
| 24. Axutla          | 112. Petatlcingo              | 176. Tilapa           |
| 31. Coatzingo       | 113. Ploxtila                 | 191. Tulcingo         |
| 32. Coetzala        | 121. Sn. Diego La Mesa        | 196. Xayacatlán de B. |
| 33. Cohuecán        | Tachimiltzingo                | 198. Xicotlán         |
| 42. Cuayuca         | 127. Sn. J. Xayacatlán        | 201. Xochitlapeca     |
| 47. Chloutla        | 131. Sn. Juan Atzampa         | 206. Zacopala         |
| 51. Chietla         | 133. Sn. Martín Totoltepec    |                       |
| 52. Chigmecatitlán  | 135. Sn. Miguel Ixtlán        |                       |
| 55. Chila           | 139. Sn. Pablo Anciano        |                       |
| 56. Chilo de la Sal | 141. Sn. Pedro Yelolxtlahuaca |                       |
| 59. Chinantla       | 146. Sta. Catalina Tlaltempan |                       |
| 62. Epatlán         | 147. Sta. Inés Ahuotempan     |                       |
| 66. Guadalupe       | 150. Sta. Domingo Huehuetlán  |                       |

# ESTADO DE PUEBLA REGION VII



- |                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| 10. Ajolpon              | 129. Sn. José Miahuatlán        |
| 13. Attepehl             | 145. Sn. Sebastián Tlacotepec   |
| 18. Atexcal              | 149. Santiago Miahuatlán        |
| 20. Atoyatempan          | 151. Sto. Tomás Hueyotlipan     |
| 22. Caltepec             | 154. Tecamachalco               |
| 35. Coxcatlán            | 156. Tehuacán                   |
| 36. Coyomeapan           | 161. Tepanco de López           |
| 37. Coyotepec            | 169. Tepexi de Rodríguez        |
| 46. Chapulco             | 171. Tepeyahualco de Cuauhtémoc |
| 61. Eloxochitlán         | 177. Tlacotepec de B. Juárez    |
| 79. Huitziltepec         | 182. Tlonepantla                |
| 82. Ixcaquixtla          | 189. Tochtepec                  |
| 92. Juan N. Méndez       | 190. Totoltepec de Gro.         |
| 97. Mixtla               | 195. Vicente Guerrero           |
| 98. Molcaxac             | 203. Xochitlán Todos Santos     |
| 99. Morelos Coñada       | 205. Yehualtepec                |
| 103. Nicolás Bravo       | 209. Zapotitlán                 |
| 110. Palmar de Bravo     | 214. Zinacatepec                |
| 120. Sn. Antonio Coñada  | 217. Zoquitlán                  |
| 124. Sn. Gabriel Chillac |                                 |

IX.- Bibliografía

1.- Referencias Bibliográficas

- (1) Jordi, Borja. La Descentralización Como Método,  
Rev. Mexicana de Sociología, Págs 5-55.
- (2) Ibid
- (3) Ibid
- (4) Plan Nacional de Desarrollo:1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, SPP, México,1983.
- (5) Massolo, Alejandra, La Descentralización de la Gestión Pública: La Reforma Municipal, En: Seminario,Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, CEDDU,COLMEX, Mayo,1988.
- (6) Pardo, Del Carmen,M. La Descentralización Administrativa: Decisión Para Fortalecer el Federalismo, En: Descentralización y Democracia en México,Colegio de México, México,1986. Págs 119-133
- (7) Dávila,Jeannetti,E. La Descentralización de Los Servicios de Salud, En : Descentralización y Democracia en México. COLMEX, México,1986. Págs 175-205.
- (8) Reyes, Yolanda. La Descentralización de la Educación, En: Descentralización y Democracia en México,COLMEX, COLMEX, México,1986.
- (9) Reyes, Yolanda,Op.Cit,165-174.

- (10) Ochoa, Campos, M. La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México, 1968, Págs 17-30.
- (11) Berry, H. Prólogo a la Ciudad Griega de G. Grote, En: La Evolución de la Humanidad, t. XV, UTFHA, México, 1957.
- (12) Coulanges, Foustell de. La Ciudad Antigua.
- (13) Sacristán y Martínez, A. Municipalidades de Castilla y León, Instituto de Administración Local, Madrid, 1981. Págs. 20-42.
- (14) Coulanges de Foustell, Op.Cit, Págs 36-64
- (15) Ochoa, Campos, M. Op.Cit, Págs 67-76.
- (16) Sacristán y Martínez, A. Municipalidades de Castilla y León, Op.Cit, Págs 51-74.
- (17) Ochoa, Campos, M. Op.Cit, Págs 77-90
- (18) Sánchez-Albornoz y Menduika, C. Ruina y Extinción del Municipio Romano en España e Instituciones que le Reemplazan. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires Argentina, 1943.
- (19) Sacristán y Martínez, A. Op.Cit, Págs 75-114.
- (20) Ochoa, Campos, M. Op.Cit, Págs, 67-90.
- (21) Ochoa, Campos, M. Op.Cit, págs 93-206
- (22) Venegas, G, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Premio Estudios Municipales, CNEH, México, 1986.  
Porrúa, México, 1986.

- (24) Venegas, G, Rubén. Op.Cit
- (25) Sayeg, Heló, J. Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional, En: La Reforma Municipal en la Constitución, Edit. Porrúa, México, 1986. Págs. 5-31..
- (26) Venegas, G, Rubén. Op.Cit,
- (27) Robles, Martínez, R. El Municipio. Fdit. Porrúa, México, 1987. Págs 22-117.
- (28) Robles, Martínez, R, Op.Cit, págs 117-199.
- (29) Kelsen, Hans. Centralización y Descentralización , Rev. Estudios Municipales, No.4, CNEM, México, 1986. Págs 85-109.
- (30) Sayeg, Heló, J. Op.Cit, Págs, 5-31.
- (31) Salazar, Sánchez, H. La Dinámica de Crecimiento de Ciudades Intermedias de México, Colegio de México, 1984. Págs, 23-58.
- (32) Harry W. Richardson. City And National Spatial Strategies In Development Countries, BM, Working Paper 252, Washington, D.C., 1977. Págs 25-28.
- (33) Garza, Villarreal, G. Ciudad de México: Dinámica Industrial y Perspectivas de Descentralización Después del Terremoto, En: Descentralización y Democracia en México, R. Torres (Comp.), COLMEX, México, 1986. Págs. 219-236.
- (34) Kelsen, Hans. Op.Cit, Págs 100-109.
- (35) Mera, Koichi. On the Urban Agglomeration And Economic Development. En: Economic Development and Social Change, Vol.21, Núm 2, N.Y. 1973. Págs 309-324.
- (36) Kuklinski, A.R. Desarrollo Polarizado y Políticas

- Regionales. FCE, México, 1985.
- (37) Humes, Samuel. Poder, Función y Territorio, Rev. Estudios Municipales, No.16, CNER, México, 1987. Págs. 41-65.
- (38) Mora, Koichi. Op. Cit.
- (39) S.A. Dubub y H.W. Richardson. The Costs Of Urbanisation A Case Study Of Pakistan, Environment And Planning, Vol. 18, N.Y. 1986. Págs. 1087-1113.
- (40) Nassolo, Alejandra. La Descentralización de la Gestión Pública: La Reforma Municipal, En: Seminario: Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, CEDDII-COLMEX, Marzo, 1988.
- (41) Almino, Joao, La Edad del Presente. Edit, FCE, México, 1986. Págs. 30-36.
- (42) Borja, Jordi. Transformaciones Territoriales e Instituciones en Europa, En: Rev. Mexicana de Sociología, No.4, México, 1986. Págs, 225-261.
- (43) Weber, Max. Sociología de la Dominación, En: Economía y Sociedad. FCE, México, 1984. Págs, 695-1117.
- (44) Gil, Villegas, F. Descentralización y Democracia: Una Perspectiva Teórica, En: Descentralización y Democracia en México, B. Torres (Comp.) COLMEX, México, 1986. Págs. 33-67.
- (46) E. Beyer de Roalandini, C. La Legislación Hacendaria Municipal y La Coordinación Fiscal. Rev. Estudios

- Municipales, No. 1, CENEM, Mexico, 1988. Págs. 27-37.
- (47) Baudouin, M. La Microfísica del Poder. Edición Piqueta, Madrid, España, 1979. Págs. 111-121.
- Escobar, Víctor J. Geografía como un Área. Edición Trópicos, Barcelona, España, 1984. Págs. 85-97.
- (48) Coraggio, José L. Territorios en Transición: Crítica a la Planificación Regional en América Latina. Edit. Ciudad. Quito. Ecuador, 1987. Págs. 17-178.
- (49) López y Rivas, G., y Guerrero, F.J. Las Minorías Etnicas como Categoría Política en la Cuestión Regional, En: La Cuestión Etnico-Nacional en América Latina. Rev. Antropología Americana, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 1984. Págs. 63-77.
- (50) López y Rivas, G., y Guerrero, F.J. Op. Cit, pág. 75
- (51) Perroux, F. Consideraciones en Torno a la Noción de Polos de Crecimiento. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. II, Nos. 3-4, Venezuela, Junio-Julio de 1963.
- (52) Hermansen, Torodd. Polos y Centros de Desarrollo en el Desarrollo Nacional y Regional, En: Kuklinski, A.R. Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional, FCE, México, 1977. Págs. 13-25.
- (53) Kuklinski, A.R. Hommage a Baudouin, J.R. En: Desarrollo
- (54) Hirschman, A.O. La Estrategia del Desarrollo Económico, FCE, México, 1973. Págs. 175-198.

- (55) Friedman, J., Neaven, C. Territorio y Función: La Evolución de la Planificación Regional. Instituto de Administración Local, Madrid, 1961. Págs. 11-171.
- (56) Friedman, J., Neaven, C. Op. Cit. Pág. 175-227.
- (57) Hansen, M. Miles. Unbalanced Growth And Regional Development. En: David L. Mohr, Robert D. Dean And William H. Leahy, Edit. Regional Economics: Theory And Practice, New York, The Free Press, 1977, Págs. 225-240.
- (58) Adalot, Philippe. La Política Regional y La Estrategia Espacial de las Grandes Organizaciones, En: Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales, Kuklinski, A.R. Edit, FCE, México, 1985. Págs. 176-198.
- (59) Garza, Villarreal G, Op.Cit Págs. 219-236.
- (60) Ibid.
- (61) Consejo Estatal de Población. Estudio Socio-Demográfico del Estado de Puebla.
- (62) SPP. El Convenio Único de Desarrollo (CUD), En: Antología de la Planeación en México, 1917-1985, Vol. 17, Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985), SPP-FCE, México, 1985. Págs. 203-242.
- (63) Ibid
- (64) Ibid
- (65) Massolo, Alejandra, Op. Cit
- (66) Neilson, James. Organizing And Financing The Metropolitan St. Martin's Press, Inc, Fordham University, N.Y. 1973. Págs. 317-361.

- (67) Gomez, Harold, M. Finanzas Públicas. E Ingreso Nacional, Edit, CCE, México, 1981, Págs. 30-373.
- (68) Unikel, L. Garza y Chiapetto. El Desarrollo Urbano de México. Edco. COLMEX, México, 1978. Págs. 271-286.
- (69) Artículo 115 Constitucional, Diario Oficial, 2 de Febrero de 1957, México.
- (70) Sánchez, Silve, M. recaudación Tributaria y Empresas Municipales. Rev. Estudios Municipales No.7, ENEM, México, 1986. Págs. 35-61.
- (71) Consejo Estatal de Población. Estudio Socio-Demográfico del Estado de Puebla.
- (72) SPP/INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1976-1985, México, 1988.

## 2.- Bibliografía Consultada.

- Alameda Pacheco, A. El Gobierno y la Administración Local: Tradición y Cambio en los Ochenta. Rev. Estudios Municipales, No.14, CNEM, México, 1987.
- Arias Hernández, R. Una Aproximación al Enfoque Integral de la Región Económica. Instituto Nacional Indigenista, México, 1979.
- Bartlett Díaz, M. Reforma Municipal y Reforma Política. Rev. Estudios Municipales No.5, CNEM, México, 1985.

- Borja, J. Descentralización en la Experiencia Municipal Española. Rev. Estudios Municipales, No. 7, CNEM, México, 1986.
- Bervejillo, F. Et. al. Gobierno y Gestión de la Ciudad. Rev. Estudios Municipales, No. 13 CNEM, México, 1987.
- Carrillo Huerta, M.M. El Desarrollo Económico de Puebla: 1981-1986. Puebla, 1987.
- Carrillo Huerta, M.M. (Comp.). Lecturas Sobre Desarrollo Regional Mexicano I. El Colegio de Puebla, Puebla, 1985.
- Carrillo Huerta, M.M. Los Programas Regionales de Empleo en México, Colegio de Puebla, Puebla, 1986.
- Carrillo, Huerta, M.M. (Comp.). Teoría y Política Económica en el Proceso de Desarrollo. Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 1984.
- Cisneros, Quiroga, I. El Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y El Crédito Municipal. Rev. Estudios Municipales, No. 7, CNEM, México, 1986.
- Carpizo, J. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en

- México. Rev. Estudios Municipales, No.5, CNEM, México, 1985.
- Davila, O. Los Gobiernos Locales y la Planificación del Desarrollo Nacional. Rev. Estudios Municipales, No.16, CNEM, México, 1987.
- Flores González, S. La Inversión Pública y su Impacto en el Desarrollo Regional en el Estado de Puebla. Tesis de Maestría en Administración del Desarrollo Regional. Colegio de Puebla, Puebla, Pue, 1987.
- García Cáceres, F. Desintegración y Suspensión de Cabildo. Rev. Estudios Municipales, No. 10, CNEM, México, 1986.
- Garza Villarreal, R. Industrialización de las Principales Ciudades de México. Colegio de México, México, 1980
- Graebord, D. Desarrollo Municipal y Descentralización. Estudios Municipales No. 18, CNEM, México, 1987.
- González, Oropeza, M. La Autonomía Municipal en las Legislaturas Locales. Rev. Estudios Municipales No. 10, CNEM, México, 1986.
- Hernández, Franco, J.G. Impuesto Predial y Sistema Catastral en el Municipio Mexiquense. Rev. Estudios Municipales No.17, CNEM, México, 1987.

Inda, Ramos, J. Et. al. Niveles de Gobierno y Descentralización:  
El Federalismo Mexicano y el Unitarismo Francés. Rev.  
Estudios Municipales No. 16, CNEM, México, 1987.

INAP-DIF. La Administración Municipal y el Sistema Para el  
Desarrollo Integral de la Familia. INAP-DIF, México, 1987.

Jiménez, Ottalengo, R. Et. al. Los Municipios de México. UNAM,  
Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978.

Martínez, Assad, C. El Municipio en el Sistema Político  
Mexicano. Rev. Estudios Municipales No.4, CNEM, México,  
1985.

Martínez, García, G. Tendencias Demográficas y Migratorias.  
Rev. Estudios Municipales No.14, CNEM, México, 1987.

Moreno, Toscano, A. Convenios Intermunicipales. Rev. Estudios -  
Municipales No. 2, CNEM, México, 1985.

Mosquera, A. Et. al. El Proceso de Integración Municipal a la  
Planificación del Desarrollo Regional. Rev. Est. Municipi-  
pales No.13, CNEM, México, 1987.

Musgrave, R. A. La Hacienda Pública. Edit. Aguilar, Madrid,  
España, 1969.

Nava, Oteo, R. Cabildos de la Nueva España. SEP, Colección,  
SEP/SETENTAS, No. 78, México, 1973.

Ochoa, Campos, M. La estructura del Municipio Mexicano. Rev. Estudios Municipales No. 10, México, 1966.

Ohgaki, Kodama, K. Ayuntamiento de la Ciudad de México: 1808-1821. La Crisis Política de 1808 y el Camino Constitucional. Rev. Estudios Municipales No. 14, CNEM, México, 1987.

Proudhon, J. El Principio Federativo. Rev. Estudios Municipales No. 13, CNEM, México, 1987.

Duijano, Manuel, J. Et. al. Finanzas, Desarrollo Económico y Penetración Extranjera. UAP, Colección Pensamiento Económico, No. 2, México, 1985.

Quintana, Fco, C. Regulación Territorial del Municipio Mexicano. Rev. Estudios Municipales No. 6, CNEM, México, 1965.

Rosales, M. El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Nacional. Rev. Estudios Municipales, No. 17, CNEM, México, 1987.

R, Castellazo, José. Administración Municipal y Rectoría Económica. Rev. Estudios Municipales No. 9, CNEM, México,

Sales, Gutierrez, C. Políticas de Financiamiento Municipal. Rev.

Estudios Municipales No.15, CNEM, México, 1987.

Rancho, Martínez, A. El Convenio Único de Desarrollo Como -  
Alternativa para el Desarrollo de las Entidades Federati-  
vas en México. Tesis de Licenciatura en Administración  
Pública. Colegio de México, Centro de Estudios Interna-  
cionales, México, 1987.

Savigny, de J. El Estado Contra los Municipios. Instituto de -  
Administración Local, Colección Admon. y Ciudadano, No.5,  
Madrid, España, 1986.

Sepúlveda, Amor, A. Reforma Fiscal Municipal. Rev. Estudios  
Municipales No.1, CNEM, México, 1985.

Valadés, Ríos, D. El Desarrollo Municipal como Supuesto de la  
Democracia y del Federalismo Mexicano. Rev. Estudios Muni-  
cipales No. 5, CNEM, México, 1985.

Mandelli, L. El Ordenamiento Español de las Comunidades Autóno-  
mas. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid,  
España, 1980.

Velázquez, Carranza, Y. La Hacienda Municipal. Rev. Estudios

Consejo Nacional de Población. Estudio Socio-Demográfico del Estado de Puebla, México.

Consejo Estatal de Población. Estudio Demográfico de Puebla. Gobierno del Estado de Puebla, 1985.

Gobierno del Estado de Puebla. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. Sistema Integral de Planeación y Evaluación, Reporte Compartivo sobre Inversión Ejercida al Cierre de 1985, Puebla, 1986.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, México, 1980.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. SPP, México, 1983.

Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística. Séptimo censo General de Población, 1950: Estado de Puebla, México, CIO, 1955.

Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística. Quinto Censo General de Población, 1941: Estado de Puebla, México, CIO, 1951.

Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de

Estadística. Noveno Censo General de Población,  
1970. Estado de Puebla. México, SEP, 1974.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. Censos  
Generales de Población y Vivienda, 1970.  
Estado de Puebla. México, SPP-INEGI, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Gobierno del  
Estado de Puebla. Anuario Estadístico de Puebla  
1985. México, SPP, 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. Finanzas -  
Públicas Estatales y Municipales en México.  
1970-1982. SPP-INEGI, México, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. Finanzas  
Públicas Estatales y Municipales en México,  
1975-1983. SPP-INEGI, México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. Finanzas  
Públicas Estatales y Municipales en México,  
1976-1985. SPP-INEGI, México, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. Puebla:  
Cuaderno de información Para la Planeación.  
SPP-INEGI, México, 1987.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI. El Ingreso

el gasto Público en México, 1936. SEP-INEGI,  
México, 1997.