

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



33

Enero-Marzo, 1978

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



33

Enero-Marzo, 1978

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de **Ciencias Administrativas**

REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1978

Ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Luis García Cárdenas

Vicepresidente: Ignacio Pichardo Pagaza

Consejeros: Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Osear Reyes Retana Jr.
Adolfo Lugo Verduzeo
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo: Arminda Márquez Robles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Coordinación de Investigación:

Romeo Flores Caballero

Coordinador adjunto:

Alberto Castro Reguera

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:

Fernando Vega Robledo

Coordinación de Promoción Estatal:

Héctor Aguirre Costilla

Coordinación de Relaciones Internacionales:

Alejo Loustau Cortina

Coordinación de Difusión:

Jorge Fraymann Castro

Coordinación de Administración:

Julieta Ampudia Herrera

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Cabina Fraga
Gilberto Layo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Cabina Fraga **Gustavo Martínez Cabañas** **Andrés Caso**

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo Editorial:

Gabino Fraga

Antonio Martínez Báez

AHansa Noriega

Andrés Serra Rojas

Miguel Duhalt Krauss

Julietta Guevara

Adolfo Lugo Verduzco

Coordinador del Consejo Editorial:

José Carreña Carlón

Redacción y edición:

Jorge Fraymann Castro

Arminda Márquez Robles

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

Ave. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL

Jaime Luna Traill	
Los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano	11
Ernesto Rangel Domene	
La Administración en el Municipio Urbano: La Experiencia de Nuevo León .	21
Alfonso AyaIa Sáuchez	
Sistemas Administrativos de los Gobiernos Estatales .	31
Gustavo Martínez Cabañas	
La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México .	43
Jorge López Ochoa	
La Administración de la Contribución de Mejoras: Aproximación Financiera a Problemas Municipales .	51
Raúl Martínez Alntazán	
Las Finanzas Municipales en México .	55
José Chanes Nieto	
La Ley General de Asentamientos Humanos y el Municipio .	103
DOCUMENTOS:	
Eliseo Mendoza Berrueto	
Política Exterior y la Acción de los Parlamentos: El Caso de México	123
Marcelo Bítar Letayf	
Necesidad de Actualizar la Ley de Educación Agrícola	133
Raúl Horacio Pérez Barbosa	
La Política como Contentivo y Contenido de la Planificación	151

Este libro se terminó de imprimir el día 5 de junio de 1978 en los talleres de la Editorial Libros de México, S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Se imprimieron 1 000 ejemplares.

LOS PLANES ESTATALES Y MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO

Jaime LUNA TRAILL

Jaime Luna Traill, es ingeniero civil graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México; llevó a cabo estudios de postgrado en la Universidad de Stanford en California y recibió el grado de Maestro en Ciencias en la especialidad de Planeación e Ingeniería Económica.

Su actividad docente la ha realizado en las universidades Nacional Autónoma de México e Iberoamericana, donde ha impartido las cátedras de "Ingeniería Económica", "Planeación" y "Desarrollo Regional",

De enero de 1977 a la fecha, es Director General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Una gran parte de los estudios, las investigaciones y las primeras acciones que se han desarrollado durante los últimos años en el campo de los asentamientos humanos, corresponden a la necesidad de dar respuesta a la situación que se presenta en el país por la alta concentración de recursos humanos, financieros, industriales, comerciales y de servicios en tres ciudades; siendo la de mayor importancia la de México, con su área metropolitana, lo que ha traído como consecuencia la elevación de los costos sociales para su operación y administración, marginación social, irregular ocupación del territorio nacional, y que los recursos naturales del país se utilicen en forma irracional.

Por otra parte, se da una alta dispersión de poblados rurales habitados por un número reducido de personas, lo cual hace

imposible, desde el punto de vista económico, dotarlas de los elementales servicios sociales y darles un equipamiento adecuado.

Este grave contraste representa por una parte, una gran concentración metropolitana y por la otra una alta dispersión de comunidades pequeñas. Lo anterior, aunado a las recomendaciones emitidas en las reuniones mundiales sobre población y asentamientos humanos, han hecho que el Gobierno Federal tome medidas correctivas con el fin de tratar de llevar a cabo una ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante las siguientes políticas, que son señaladas en el Artículo 30. de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano.

- La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional.
- La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional.
- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de los trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso.
- El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano.

La descongestión de las grandes urbes.

El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad.

- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos **humanos**.

La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

El Artículo 40. de la mencionada ley señala que "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y

Los Planes de Ordenación de las ZONas conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional.

Estos Planes serán publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, correspondientes.

Asimismo, se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro".

En este sentido, los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano cumplen una función integradora desde el punto de vista espacial de los planes sectoriales de desarrollo **socioeconómico**.

Para cumplir con dicha función, el sistema de planeación deberá partir de los objetivos y políticas nacionales de desarrollo socioeconómico expresadas sectorialmente y plasmadas territorialmente,

A través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se le asignarán distintos papeles a las regiones, los estados, municipios y las localidades, los cuales serán considerados para la formulación de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y la definición de los elementos básicos de los

mismos. A partir de ahí, se considerarán los programas y **proyectos más importantes en cuanto a su incidencia sobre los asentamientos humanos para la integración de paquetes de inversión pública integrados territorialmente.**

El diagnóstico de la situación actual de los asentamientos **humanos, demuestra sin lugar a dudas, la necesidad de la creación de un sistema nacional de planeación y lo que es más importante, adoptar las medidas que se deriven de él.**

Con el objeto de dar una visión general del problema de los **asentamientos humanos, se presentan algunos datos del diagnóstico de la situación actual del país.**

La migración del campo a la ciudad es uno de los aspectos relevantes del fenómeno que nos ocupa. Los habitantes del país se concentran cada vez más en las ciudades, donde pretenden encontrar fuentes de trabajo y en ocasiones servicios que el medio rural es incapaz de darles.

Este proceso de migración se orienta a unos cuantos centros urbanos, destacándose en primer término la ciudad de México cuya población total incluye casi un 30% de inmigrantes.

En contrapartida a que el 19% de los mexicanos se concentran en el área metropolitana de la ciudad de México, 41% se asientan en más de 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes. Esta situación refleja los dos extremos en que se abre el problema: la concentración urbana y la dispersión de la población rural.

En el altiplano se tienen localizados a la mayor parte de los habitantes del país y de las actividades productivas. Por debajo de alrededor de los 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua, suelo y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que viven en localidades de este rango, y existen por arriba de ese nivel, 93 poblaciones que agrupan el 71% restante. También en el altiplano, pero solamente entre los paralelos 18 y 22 y arriba

de los 500 metros se concentra el 60% de la población y **aproximadamente el 80% de las actividades industriales.**

El tamaño y la localización de los mercados en conjunto con las economías de aglomeración, favorecieron el crecimiento industrial y de los servicios en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Como resultado de ello, el Distrito Federal y el Estado de México aportan casi el 44% del producto interno bruto de **nuestro país. Como dato comparativo, Nuevo León aporta el 7.0%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%, mientras que en el otro extremo siete Estados contribuyen con menos del 1% cada uno.**

El conjunto de localidades de 50 mil a un millón de habitantes, comprende sólo el 16.9% de la población del país, lo que **significa la carencia de núcleos importantes de personas que vivan en ciudades medias, para tener un sistema urbano menos desequilibrado.**

En las grandes ciudades son comunes el uso irregular del suelo y del equipamiento, la irracionalidad en la dotación de infraestructura, la especulación acentuada de tierra urbana y la escasez de vivienda, especialmente para los sectores de menores ingresos, así como la insuficiencia de organismos de planeación e instrumentos legales y reglamentarios para afrontar la problemática urbana.

Además, de no tomar medidas correctivas, los 64 millones que tiene actualmente el país, pasarán a ser 77 millones en 1982 y 149 en el año 2000.

La zona metropolitana de la ciudad de México seguirá siendo el principal punto de atracción, llegando de los 12.7 millones que tiene a 16.5 en 1982 y a 40 millones en el año 2000.

Tres aglomeraciones, la zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, representarían cerca del

30% de la población del país en 1982 y más del 38% (56 millones en el año 2000).

Para tratar de corregir a la situación anterior se han venido creando una serie de instrumentos [jurídicos los cuales se presentan a continuación junto con algunos aspectos relevantes del sistema de planeación y de la organización del gobierno federal en relación a los asentamientos humanos.

EL MARCO LEGAL

El Marco Legal de los asentamientos humanos en el país se da como resultado de normas de carácter constitucional, federal y estatal.

De Carácter Constitucional

Con el fin de poder crear una legislación en materia de asentamientos humanos, se reformó la Constitución Política en sus artículos 27, 73 Y 115.

Por lo que se refiere al artículo 27, se reformó el párrafo tercero quedando de la siguiente manera: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desa-

rollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras yaguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras yaguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

El artículo 73 constitucional que otorga las facultades al Congreso, fue modificado en su fracción XXIX-C, autorizándolo "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Las modificaciones del artículo 115 constitucional, están relacionadas con los Estados y Municipios.

Se le adicionaron al artículo 115, las fracciones IV y V quedando de la siguiente manera: "IV.-Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia".

"V.-Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tienden a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

Las normas que están relacionadas con los asentamientos humanos, son las siguientes;

De Carácter Federal

Leyes Generales de Asentamientos Humanos, de Población, de Bienes Nacionales; Leyes Federales de Reforma Agraria, de Aguas, Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de Expropiación, y la Ley Forestal.

Los reglamentos de tipo general relacionados con asentamientos humanos son; reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos, para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos, para la prevención y control de la contaminación de aguas y otros que se deriven de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Asentamientos Humanos

Se entiende por asentamientos humanos, dentro de su ley general a "la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran".

Además, la ley se refiere al mejoramiento de las funciones de vida de la población urbana y rural; de cómo se llevará a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Por lo que respecta a las entidades federativas y a los municipios, el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala.

"Artículo 16.-Corresponde a los Poderes de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias;

A) A las Legislaturas Locales;

1.-Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos y en esta ley.

En ella se incluirán las normas pertinentes para;

- a) La elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal;
- b) La elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberán participar los Ayuntamientos correspondientes;
- c) La coordinación entre los Planes Estatal y municipal;
- d) Fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación de los Planes Municipales y para la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

H.-Dictar los Decretos que procedan sobre fundación de centros de población;

IH.-Determinar los límites de los centros de población;

IV.-Establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre Municipios de la propia Entidad;

V.-Establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano; en la inteligencia de que contendrán como mínimo, un estudio previo del caso considerado y comparativo de otras soluciones posibles, la obtención de criterios técnicos sobre el particular y las fórmulas de consulta popular;

VI.-Señalar o instituir los tribunales o autoridades administrativas competentes para ventilar inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de decretos y reso-

luciones administrativas referentes al desarrollo urbano, y fijar las defensas y recursos procedentes, así como los términos para interponerlos;

VIL.-Establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de daños y señalamientos de sanciones.

VIII.-Establecer las medidas de ejecución administrativas, para hacer efectivas las obligaciones de hacer y de no hacer, que incumplan los particulares;

IX.-Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de leyes, reglamentos y Planes de Desarrollo Urbano y fijar las correspondientes sanciones; y

X.-Las demás atribuciones que les otorguen la presente y las respectivas leyes locales.

B) A los Ejecutivos Locales:

I.-Tomar la participación que les asignen las Leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 60. de la presente Ley y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación de dichos planes y de la expedición de las **declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;**

II.-Coordinar el Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano, haciendo al efecto las proposiciones que estimen pertinentes para la elaboración de este último y desahogar las consultas que al respecto se les formulen:

III.-Coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el territorio de su Entidad;

IV.-Participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en el territorio de su Entidad y de **otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación**, en los términos del artículo 24 de esta Ley;

V.-Iniciar ante la respectiva legislatura local la fundación de centros de población, en los casos que lo solicite el Gobierno Federal, según lo establece esta Ley.

VL.-Celebrar convenios con los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas o de la Federación, que apoyen **los objetivos y finalidades propuestas en los diversos planes;** y

VII.-Las demás atribuciones que les otorguen la presente Ley y las respectivas locales de Desarrollo Urbano".

De Carácter Estatal

Las leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas; códigos civiles de las entidades federativas y las leyes locales de expropiación.

En lo que toca a los reglamentos locales, se encuentran los de zonificación, destinos, usos y reservas del suelo en los estados; los de construcción, y otros que se deriven de las leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas.

EL SISTEMA DE PLANEACION

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Los Planes Esatales y Municipales de Desarrollo Urbano, deberán coordinar sus planteamientos con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano a fin de que exista congruencia a través de la fijación de políticas integradas en cada uno de los tres niveles de gobierno.

Las políticas que el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano contempla para lograr el ordenamiento del territorio y la distribución de la población, son los siguientes:

Disminuir el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Desarrollar ciudades regionales y ciudades medias.

Disminuir las disparidades regionales.

Desconcentrar territorialmente la industria y los servicios.

- Estimular el desarrollo de los centros de apoyo a la población rural dispersa.

Fortalecer los sistemas de enlaces interurbanos.

Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano

Para que se tenga una concepción del alcance de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, se señalan algunos de sus objetivos:

1. Establecer la imagen futura de los asentamientos humanos para la entidad, guiando su crecimiento y consignando la situación existente.
2. Servir de guía para la identificación de acciones del sector público en materia de asentamientos humanos y como apoyo **para la toma de decisiones.**
3. Definir en forma coherente y coordinada las políticas, planes, programas y proyectos específicos para la entidad y servir de guía a los organismos federales, estatales, municipales, privados y sociales, para lograr una acción congruente dentro del estado.
4. Interpretar en el ámbito estatal, las políticas y planes de orden jerárquico superior, localizando territorialmente las

zonas que ayuden a los propósitos del desarrollo socioeconómico, **determinando a su vez, las bases para la realización de planes a nivel jerárquico inferior y superior.**

5. Servir de base para determinar convenios con el gobierno federal.

6. Servir como fuente de información a la población en general y a los organismos del sector público.

Entre algunas de las ventajas que se obtienen con la elaboración de aplicación de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, se encuentran los siguientes:

1. En base a las actividades económicas y a la política de poblamiento, un reordenamiento de los centros de población, que comprenda la localización y determinación de funciones, así como su jerarquización. La reestructuración del subsistema de ciudades, lo que servirá de fundamento para la determinación de las provisiones, usos, reservas y destinos del suelo en la entidad.
2. Una mayor participación de la comunidad en la solución de los problemas generados por el desarrollo urbano.
3. Una disminución de las disparidades regionales a través de políticas coincidentes entre los Planes Estatales, Municipales y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por lo que se refiere a los Planes Municipales de Desarrollo Urbano se identifican como algunos aspectos concretos de ellos, los siguientes:

1. La distribución armónica de la población y de las actividades económicas en función de los subsistemas de localidades establecidas para el municipio.
2. El establecimiento de declaratorias sobre provisiones, reservas, usos y destinos de tierras, bosques y aguas del **municipio.**

3. El establecimiento de lineamientos para la programación de la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda.
4. El dictamen sobre los aspectos de prevención y/o regeneración ecológica, de las áreas o zonas del municipio que lo requieran.
5. El dictamen sobre las zonas del municipio afectadas por fenómenos naturales y procedimientos de acción para prevenirlos y/o atender las emergencias.
6. La promoción de programas de participación directa de la comunidad en el proceso de desarrollo urbano.
7. El diagnóstico sobre cuáles de los problemas operativos establecidos en los Planes Nacionales y Estatales de Desarrollo Urbano, pueden ser puestos en práctica en el ámbito del Municipio.

La instalación de industrias, comercios y servicios, el incremento de los cultivos y las mejores formas de organización social, se llevan a cabo dentro del municipio, de ahí que la atención a la solución de sus problemas dentro del campo de los asentamientos humanos es vital.

La planeación que se lleva a cabo en los asentamientos humanos, deberá ser eminentemente democrática, ya que las medidas que se recomiendan serán de carácter obligatorio para el sector público e inducidas para el social y privado. Además, se cumple con el artículo sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual dice: "Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente Ley".

Entre algunos de los estudios de carácter general que se han realizado están los siguientes:

1. "Manual de normas para la formulación de planes estatales de desarrollo urbano" (primera parte), el cual tiene como objetivos:

- a) Dotar a las autoridades del sector público estatal, encargadas de la elaboración de los planes y a las unidades estatales de asentamientos humanos -para efectos de una labor de asesoría- de una guía que permita la realización homogénea en la primera etapa de los planes estatales de desarrollo urbano.
- b) El desarrollar los planes estatales de las diversas entidades federativas, en base a una metodología homogénea, para facilitar la coordinación de dichos planes para propuestas de registro, control e integración de los mismos a nivel regional y nacional.

2. "Hipótesis para la estrategia del desarrollo urbano para los Estados", el cual tiene como objetivo fundamental, el permitir al sector asentamientos humanos, canalizar su programación de inversiones hacia áreas prioritarias y orientar consecuentemente la de otros sectores de administración pública, tanto Estatal como Municipal.

ORGANIZACION

La organización de las acciones del desarrollo urbano a nivel Estatal y Municipal se da a través de sus gobiernos, quienes han iniciado un proceso de creación de organismos especializados en esa materia, los cuales se coordinan a nivel federal con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas quien de acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde a ésta: "formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad".

En cada entidad federativa la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ha constituido un Centro SAH-OP, al cual se le han ido desconcentrando funciones y se

coordina directamente con los Gobernadores de los Estados, **para incrementar las acciones de planeación de los asentamientos humanos** en sus respectivos territorios.

Recientemente, los Gobiernos de los Estados han promulgado sus Leyes de Desarrollo Urbano y están trabajando en la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano. Para ello se han creado en cada Entidad Federativa unidades técnicas especializadas en el campo de los asentamientos humanos, contando con la asesoría de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con quien mantiene una comunicación permanente, con el fin de ir mejorando los métodos y los instrumentos que se están aplicando para lograr mejores resultados.

Además, los Gobernadores de los Estados han conocido el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con lo cual las medidas concretas que adopten dentro de sus territorios, se realizarán bajo un marco de coordinación total, encontrando la congruencia en los tres niveles: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Algunos de los resultados que se esperan obtener al aplicar las medidas de los Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, son los de lograr que con las acciones que realice tanto el sector de asentamientos humanos, como los otros sectores de la administración pública federal, se consiga un mejor ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

LA ADMINISTRACION EN EL MUNICIPIO URBANO: LA EXPERIENCIA DE NUEVO LEÓN

Ernesto RANGEL DOMENE

Ernesto Rangel Domene, es licenciado en Derecho graduado en la Universidad de Nuevo León; ha realizado estudios de Derecho Comparado en la New York University (1962-1963) Y cursos sobre Organización Administrativa en el Ministerio de Asuntos Extranjeros y de Comercio Exterior en Bruselas. Ha sido Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la materia de Administración Pública en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente es Secretario Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública y del Instituto de Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Se nos ha invitado a desarrollar el tema "La Administración en el Municipio Urbano" dentro de esta edición dedicada al estudio de "La Administración Estatal y Municipal", lo cual reviste para nosotros particular deferencia en atención a la problemática de nuestra entidad. Vamos a tratar de reflejar en estas notas la experiencia de Nuevo León en la materia, teniendo como marco de referencia los análisis realizados en este sentido en el seno de nuestro Instituto.

L-ADMINISTRACION URBANA: UN NUEVO CAPITULO EN LA ADMINISTRACION

México al igual que muchas otras naciones, que están en vías de desarrollo, e inclusive otras altamente desarrolladas, ha vivido en los últimos años una transformación radical en su ordenamiento poblacional, Su conformación ha ido gra-

dualmente cambiando del orden rural al urbano. De una proporción que en 1900 era de un 80% radicada en el campo contra un 20% en las ciudades, se estima que para finales de siglo se habrá invertido la relación.

Este cambio en el ordenamiento de nuestros países de rural a urbano ha sido debatido en importantes foros internacionales, considerándose como una de las transformaciones capitales experimentadas por la humanidad, equiparable -se ha dicho-- a los primeros asentamientos del hombre, en un lugar determinado, al encontrar en la agricultura una forma de vida, la cual mereció el nacimiento y desarrollo de las ciudades antiguas; o bien, a la revolución industrial que dio un nuevo sesgo a las relaciones entre los pueblos.'

¹ Aguilar Narváez, José Antonio, *La Administración Urbana en México*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

Cierto es que la agudización de este problema de los asentamientos humanos, se hace sentir bruscamente en los últimos 20 años, en la forma en que en las otras transformaciones capitales del hombre, no se estaba preparado para ellas. El mundo -se ha advertido en las reuniones internacionales-- se está convirtiendo en su totalidad, en un mundo urbanizado; todos los países están avanzando en este sentido a mayor o menor velocidad. La problemática aunque general, encuentra una diferencia importante: en las naciones desarrolladas o industrializadas, tradicionalmente la migración del campo a la ciudad correspondía a la creación de empleos, es decir, se requería la mano de obra en las ciudades; una persona llegaba a éstas, lograba un empleo, aportaba su esfuerzo, contribuía con su trabajo al proceso económico, recibía una paga, la cual le permitía satisfacer sus necesidades básicas, alimento, vestido, habitación y contribuía a la creación de los servicios públicos. En síntesis, una ciudad, en términos amplios, funcionaba como entidad autosuficiente.'

En nuestro caso las concentraciones humanas no corresponden a ese modelo teóricamente ideal. El alto crecimiento demográfico de nuestros pueblos, reflejado lógicamente en las ciudades; la tendencia a acumular los esfuerzos colectivos en pocas ciudades, que nos ha conducido a una centralización de la vida económica y política del país, es fuente hoy de un desarrollo desigual entre el centro y la provincia, el campo y la ciudad, el agro y la industria, con la consecuente emigración de la gente del campo en aras de un mejoramiento, las más de las veces ilusorio; lo anterior suscita en los centros urbanos, múltiples fenómenos deteriorantes de la convivencia, tales como la miseria en los asentamientos irregulares, la desintegración familiar, la insuficiencia o ausencia total de los servicios públicos, la existencia de contrastes ofensivos a la elemental forma de convivencia, como son la opulencia frente a la indigencia, el analfabetismo frente a élites de refinada cultura, etc.

² Aguilar Narváez, José Antonio, *La Administración Urbana en México*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

Estos fenómenos característicos de las grandes concentraciones, se presentan en nuestro país en las zonas metropolitanas del Distrito Federal, de Guadalajara y Monterrey, y empiezan a aparecer en otras ciudades que crecen, o están constituidas ya como polos de desarrollo y por tanto de atracción.

Es éste un nuevo capítulo en la convivencia social, que la administración pública, como instrumento de un poder político, emanado de la voluntad popular, que busca cumplir con las exigencias de la comunidad y la época, ha enmarcado para su estudio y atención dentro del tema y quehacer de Administración Urbana.

IL-SOLUCION POR INTEGRACION DE ESFUERZOS EN UN PLANO DE JUSTICIA Y LIBERTAD

Muchas técnicas, mecanismos e incluso programas pudiésemos plantear como solución práctica inmediata a esta problemática de la que veníamos hablando. Pudiéramos pensar, acaso, en que como problema manifiesto para una entidad administrativa, lo que importaría serían los resultados y que friamente aquí valdría el cumplimiento eficaz de los objetivos. Sin embargo, Tjerk Franken, se refiere a América Latina en su actual fase de reformulación, en términos de desarrollo, la que se ve invadida por "una cantidad de técnicas y técnicos que, en nombre de una racionalidad ahistórica y apolítica, se proponen resolver nuestros problemas más profundos, que son por definición de carácter histórico y político".¹ No se trata simple y llanamente de recurrir a fórmulas estadísticas y modelos matemáticos, se requiere una definición y la instrumentación de un programa acorde con el proyecto del país al que aspiramos, o con las normas de convivencia que deseamos para nosotros y nuestros hijos, normas que no tienen otra intención que la procuración de

¹ T. Franken, *La Tecnoocracia en la toma de decisiones Políticas y Administración Pública*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios 30, 1a. Edición, México, 1973.

justicia en todos los órdenes, dentro de un ámbito de libertad, Ahora bien, hablarle de libertades a un pueblo ávido de educación, cultura, salud, empleo, o incluso asiento regular para su habitación y convivencia, es mera retórica y en ocasiones demagogia, si no le damos oportunidad real de aspirar a estos satisfactores elementales; debemos aquí, y es objetivo de este capítulo, comprender en toda su magnitud la expresión política que da sustento a los medios administrativos requeridos; advertir y dejar claro que mientras no nos demos igualdad de seguridades no podremos hablar de igualdad de oportunidades, y esto nos Ueva a lo que el Presidente López Portillo nos ha exhortado, a no convertir "la libertad en conflicto"; no se trata pues de enfrentamientos estériles, que pretendiesen -otra vez en palabras de José López Portillo-s- encontrar soluciones por el camino del aniquilamiento y destrucción, sino por el de la justicia y la integración de esfuerzos,' y cito aquí a Pedro G. Zorrilla Martínez al señalar que "la paz sólo existe en la justicia y vale sólo en la libertad" porque si no nos damos estos satisfactores básicos ¿de qué libertad podemos hablar y en el plano de qué justicia?

III.-LA CIUDAD Y EL CAMPO

Antes de pasar a la parte central de nuestro estudio, es importante destacar la apreciación objetiva de que muchas de las soluciones a los problemas de nuestras ciudades, residen en el campo y viceversa. No verlo así, orientar nuestra atención exclusivamente a los problemas urbanos, sería incompleto, y la solución obtusa e injusta a esta problemática, una panacea transitoria y peligrosa, en el orden económico, social y político.

Primero, porque el sustento de las ciudades está precisamente en el campo y segundo, porque como hemos dicho, la atracción de las urbes es precisamente consecuencia de la au-

⁴ J. L. P., *Entrevista de Prensa*, Colima, Col 18 de Febrero de 1978.

⁵ P. G. Z. M' *II Informe de Gobierno*, 10. de marzo de 1975.

sencia de oportunidades en el medio rural. En la medida en que todos encontremos en nuestras comunidades los satisfactores mínimos indispensables a nuestra existencia, en esa medida permaneceremos en nuestros lugares de origen. Debemos mantener -y esto es fundamental- un equilibrio entre las políticas y acciones derivadas para uno y otro medio, a fin de ir promoviendo un desarrollo armónico, integral y sin menoscabo en uno u otro sentido.

Por último -y a ello nos referimos más adelante- sería injusto y equivocado suponer que la regularización de la tenencia urbana y la integración social de los marginados de la salud, educación, consumos básicos, servicios públicos elementales, y del trabajo, agravarían este desequilibrio.'

Este equilibrio, en el que hemos de insistir, es básico en las observaciones que hagamos sobre administración urbana.

IV.-LEGISLACION EN MATERIA DE URBANISMO

Las contrastantes condiciones prevalecientes entre los medios urbanos y rural, en plano de agudas concentraciones económicas y políticas reflejado en la existencia de 67 y 174 municipios urbanos y semiurbanos respectivamente ante 1,320 y 814 considerados como rurales y semi-rurales, y concretamente en tres zonas metropolitanas ya mencionadas -Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey- en las cuales las concentraciones adquirirían perfiles más drásticos, fueron precisamente los planteamientos a los que se abocó resolver la Ley General de Asentamientos Humanos.

A manera de ejemplo, veamos la situación prevaleciente en estas zonas metropolitanas en el año de 1970: En la Zona Metropolitana del Distrito Federal residía el 18% de la población del país, se localizaba el 27% de los establecimientos de la industria de la transformación, que daban ocupación a 43% del personal, pagaban el 15% de las remuneraciones y pro-

⁶ P. G. Z. M., *IV Informe de Gobierno*, 10. de marzo de 1977.

ducían el 46% de los bienes; en el área de los servicios, se concentraba el 33% de los establecimientos, con una ocupación del 35% del personal que recibía el 50% de los salarios, y una inversión del 50% del total de la República; se realizaba el 50% de la actividad comercial del país y en la Bolsa de Valores de la ciudad de México las operaciones realizadas representaban el 89% de las efectuadas en el país; en el orden educativo, funcionaban el 48% de los jardines de niños, el 52% de las secundarias, 45% de las preparatorias y vocacionales, 46% de escuelas normales y 45% de escuelas subprofesionales y profesionales.

En Guadalajara residía en ese mismo año el 44% del total de la población del Estado, se localizaba el 41% de las viviendas, el 33% de las industrias extractivas, el 58% de las de transformación que daban empleo al 76% de la población, dedicada a esta actividad, que elaboraba el 78% de la producción total; funcionaban el 20% de las escuelas primarias, a las que asistía el 41% de la población escolar en el Estado.

En el área metropolitana de Monterrey radicaba el 72% de la población del Estado, se encontraba el 70% de las industrias extractivas y el 78% de las de transformación, dando ocupación a más del 80% de la población dedicada a estas actividades, recibiendo los trabajadores más del 85% de las remuneraciones por la elaboración de aproximadamente el 87% de la producción estatal; el 23% de las escuelas primarias recibían al 70% de la población en edad escolar, del Estado.'

En 1980, la población radicada en el área metropolitana se estima—según datos de la Dirección de Estadística del Estado—, ascenderá al 85% de la población total.

Al considerar la situación antes mencionada y la que se suscita en otros importantes polos de desarrollo del país, aunque no en forma tan aguda, la legislación vincula al municí-

⁷ Chanes Nieto, José, *La Ley de Asentamientos Humanos y el Municipio*; UI Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

pio en este proceso de regulación del crecimiento urbano, otorgándole entre otras atribuciones y mediante coordinación con los Estados y la Federación, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; la elaboración, revisión y la ejecución de los planes municipales de desarrollo; la promoción de la colaboración de grupos sociales organizados en la elaboración de dichos planes; la regulación mediante disposiciones administrativas y de conformidad con la legislación local en cuestión, el mercado de los terrenos e inmuebles destinados a la vivienda popular; la realización de las obras y servicios públicos para el desarrollo urbano; proponer la fundación de centros de población y promover los correspondientes centros de trabajo.

En el caso de Nuevo León, la experiencia en la materia se remonta a la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la ciudad de Monterrey expedida el 18 de noviembre de 1927. De entonces a la fecha tres ordenamientos legales más fueron aprobados según las exigencias de la época. Una quinta Ley, la Ley de Urbanismo y Planificación fue expedida el 29 de enero de 1975. En ella se precisan conceptos de interés público que constituyen medios para el logro de los objetivos del desarrollo, cuyos conceptos incluyen en los planes, desde elementos físicos de las áreas urbanas, como calles y servicios públicos, hasta formas de desarrollo, como fraccionamientos y edificaciones para equipamientos, y elementos de conservación, como el medio ecológico, las propiedades públicas, con elementos naturales susceptibles de explotación y los lugares de belleza natural, valor histórico o cultural; contiene además, normas sobre zonificación de obras públicas, disposiciones fiscales relativas a derechos de cooperación por obras públicas y un recurso contra actos y acuerdos provenientes de la autoridad en materia de urbanismo.s

Es importante destacar en lo que se refiere al tratamiento a fraccionamientos, que en esta Ley se definen las caracte-

⁸ Martínez Serna, Carlos, *Nueva Ley de Desarrollo Estatal, Políticas de planificación y Desarrollo Urbanístico*; IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

ísticas de los industriales y campestres y respecto a habitacionales, mediante los fraccionamientos de urbanización progresiva – a que nos referiremos más adelante- se pretende regular el mercado de la tierra urbana a fin de que la población de bajos recursos tenga acceso a un asentamiento regular, planificado e integrado de los servicios públicos."

La Ley de Urbanismo y Planificación, que en algunos aspectos es precursora de la Ley de Asentamientos Humanos, habrá de adecuarse próximamente a esta última con la Nueva Ley de Desarrollo Estatal.

La Legislación a que nos hemos referido -Federal y Estatal- se propone constituir al Municipio en protagonista del desarrollo, desde su planeación hasta la ejecución de medidas concretas, lo que lejos de suponer que el Municipio deberá afrontar sólo estos planteamientos, quiere impulsar su participación en las tareas de desarrollo otorgándole el apoyo necesario por parte de Federación y Estado, a la vez que **mantener un respeto irrestricto a su autonomía.**

V.-UN PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO ARMONICO

Planteados dentro de los objetivos básicos del Plan de Desarrollo Socio-Económico para el Estado de Nuevo León en **1974** y reiterados ese mismo año en el Primer Informe de Gobierno dentro del capítulo de la Vida Económica de la Entidad, la reducción de los desequilibrios sectoriales y regionales, particularmente el mencionado entre campo y ciudad, y la aceleración de Un crecimiento económico compatible con la satisfacción de las necesidades de orden social, han sido política invariable en la Administración Pública de Nuevo León.

Con el objeto de proponer en una primera aproximación, una estrategia de desarrollo urbano equilibrado, mediante la sub-

⁹ Martínez Serna, Carlos, *Nueva Ley de Desarrollo Estatal, Política de Planeación y Desarrollo Urbanístico*. IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

regionalización y una distribución especial de ciudades apoyadas con políticas que permitan el mejor aprovechamiento **de los recursos, se realizó un análisis regional del Noreste.**

Este marco de referencia necesario para la planeación estatal, permite entender el papel que han de desempeñar las ciudades más importantes de esta región, para que puedan constituirse en polos de desarrollo, cuya influencia propenda al equilibrio y al ordenamiento del territorio regional, armonizando las actividades económicas con los recursos potenciales de cada subregión. El estudio incluye la potencialidad Agropecuaria y la Extractiva Industrial, para integrar la capacidad primaria del territorio con el sistema regional de ciudades y con los polos de desarrollo propuestos.

Apoyados en estos estudios regionales y en las disposiciones conocidas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, las políticas de desarrollo del Estado de Nuevo León, contemplan la **división del territorio en seis sub-regiones con sus respectivos polos de crecimiento"**

Por lo que respecta al área Metropolitana de Monterrey, ha sido definido y se ha ido implementando un programa de desarrollo urbano el cual comprende cuatro puntos fundamentales, que corresponden justamente a los renglones básicos dentro de cualquier tratado de administración urbana:

- a) **Programa de Obras Viales:** A fin de fortalecer y vincular las áreas urbanas existentes y en desarrollo, organizar y segregar los distintos movimientos de tránsito en el Area Metropolitana, promover y regenerar las áreas urbanas decadentes, y sustentar una política fiscal predial más justa, realista y adecuada.

De acuerdo al estudio realizado, este programa agrupa las obras viales en tres sistemas:

¹⁰ Martínez Serna, Carlos, *Planeación Regional, Estatal y Municipal*. En materia de Asentamientos Humanos. Reunión de Evaluación de la Alianza para la Producción. Marzo 28 de 1973.

Sistema de Penetración.-Basado en la necesidad de una relación fácil y eficaz de la estructura vial interior con las carreteras más importantes que unen a ésta con otras ciudades.

Sistema de Circulación.---Se fundamenta en la necesidad de unir con facilidad las zonas urbanas periféricas y de facilitar con un sistema de tránsito continuo las grandes relaciones de origen y destino que genera el Area Metropolitana.

Sistema de Ejes Iníemos.---Se proyecta para fortalecer y vincular las áreas urbanas centrales promoviendo su regeneración y mayor densidad, asegurando la integración de estos ejes con los sistemas de penetración y circulación.

- b) Programa de Infraestructura: Agua Potable y Drenaje **Sanitario:** Dentro de un esquema urbano como el que hemos venido analizando la planificación en el uso y distribución del agua, se constituye en factor básico por su vinculación tanto al proceso productivo, como a la esfera social. Tan es así, que no podemos prever un programa de bienestar social si no hemos pensado en las previsiones de este líquido vital. La mayoría de las ciudades de explosivo crecimiento, afrontan hoy en día esta problemática que incluso ha sido discutida con especial importancia en conferencias de las Naciones Unidas, llegándose en ellas al siguiente diagnóstico: "El agua es un recurso escaso, costoso de obtener y que consiguientemente requiere especial atención su preservación y administración".

En el caso del Area Metropolitana de Monterrey, el consumo del agua para el uso doméstico, comercial e industrial ha aumentado en función del crecimiento de la población y de la actividad económica.

Considerando entonces el agua como factor explicativo del desarrollo, tanto urbano como rural, es requerible la aplica-

¹¹ Bolaños, Ernesto, *La Planificación en el Uso y Distribución del Agua*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

ción de un enfoque integral a la solución de su problemática. Por ello es importante el establecimiento de políticas en la materia, congruentes con el desarrollo socio-económico de la comunidad."

Desde el punto de vista conceptual, su carácter eminentemente social no puede ser patrimonio exclusivo de grupo alguno, por lo que la política que se defina para el aprovechamiento de este recurso, debe ser congruente y coordinada con las decisiones político-administrativas de urbanismo, planificación y asentamientos humanos.

En este sentido toda decisión concerniente a la obtención del agua y el tendido del drenaje, como en los demás servicios públicos, deberá atenderse en justicia para todos los sectores, buscando siempre una distribución equitativa y proporcional para que -y es el caso concreto de Monterrey sobre la reciente polémica en torno a la función social del uso del agua-- "no se prefiera nunca la plusvalía de terrenos baldíos frente a la sed de las colonias populares y se destine el agua, -primero para quienes tienen sed y luego para el desarrollo armónico de fraccionamientos y el crecimiento tranquilo y ordenado de las ciudades".

Por esto afirma Zorrilla Martínez que: "frente a esta realidad, deben plantearse como problemas a resolver las situaciones injustas u opresivas, para dar nuevas dimensiones a la justicia social".»

En Nuevo León, el destino social del agua queda definido al autorizar el Jefe del Ejecutivo Estatal el sistema de tarifas en forma progresiva que tiene como fin que paguen más los que más agua consumen, y menos los usuarios que se ajustan a los mínimos de tarifa de los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

¹² Bolaños, Ernesto, *La Planificación en el Uso y Distribución del Agua*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

¹³ Zorrilla Martínez, Pedro, *Mensaje ante la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos*, Enero 6 de 1977.

¹⁴ P. G. Z. M" *IV Informe de Gobierno*, lo. de marzo de 1977.

En nuestro caso, la administración estatal ha realizado diversas actividades dentro de un programa de infraestructura cuyo objetivo principal es satisfacer la demanda creciente de este servicio, proporcionándolo con una eficacia cada vez mayor, permitiendo además de satisfacer una necesidad básica, lograr efectos favorables en el renglón sanitario, al abatir el alto índice de enfermedades gastrointestinales.

- c) Equipamiento Urbano; Espacios Abiertos y Recreativos: Uno de los problemas más graves que padecía el Área Metropolitana de Monterrey era la falta de espacios abiertos y áreas recreativas tan necesarias para los habitantes de cualquier población. Para atender este problema se estableció un programa de gran alcance y sentido social, a fin de promover un sano esparcimiento y disminuir el ocio improductivo, reduciéndose así el índice de delitos y atropellamientos a la convivencia pacífica.

Dentro de éste se encuentra el aprovechamiento del canal del Río Santa Catarina para incorporarlo a las áreas verdes y recreativas, con una extensión de 120 hectáreas, que han convertido el área mencionada en un extenso complejo deportivo, único en su género en América Latina.

Su ubicación lo hace estratégico por estar en el centro de la ciudad de Monterrey, donde las diferentes funciones urbanas aledañas hacen más lógica su utilización y donde concluyen además, las estructuras viales y peatonales más importantes.

- d) Programa de Asentamientos Urbanos no Controlados: Aspecto de fundamental importancia dentro de esta armonización del desarrollo urbano, lo constituye el problema de los asentamientos no controlados, mencionado en algunos casos, como problema de posesionarios, de precarismo en otros, o simplemente de asentamientos humanos, es en realidad un problema social producto del orden injusto de la marginación urbana. Se le ha pretendido visualizar o "solucionar" considerándolo como problema de barandilla, cuando como se ha venido señalando, es un problema de falta de oportunidades.

Este fenómeno de migración del campo hacia la ciudad es un fenómeno consubstancial al desarrollo y concretamente al proceso de urbanización de nuestras ciudades.

Las causas profundas son de todos bien conocidas -las hemos mencionado anteriormente-s-: los campesinos vienen a la ciudad por hambre, desempleo; quizá porque en el campo no les hemos dado la suficiente justicia ni los hemos orientado a que tengan la suficiente productividad en sus tierras; vienen porque desean elevar el nivel de vida de sus gentes. Nos encontramos concretamente ante el fenómeno de repulsión de sus lugares de origen.¹⁵

"La incorporación al bienestar con esfuerzo propio, ayuda mutua, apoyo público y solidaridad social, crea trabajo y empleos, salud que se comparte y educación que redime y capacita. En suma, justicia traducida en progreso social".

"La incorporación social es justa para los que nada o poco tienen, y para los que algo o mucho han obtenido con su empresa, iniciativa, preparación y trabajo". Esto ha dicho Pedro Zorrilla Martínez en su IV Informe de Gobierno y es una apreciación objetiva del problema.

Comprendido lo anterior, y no sin antes volver a insistir en el equilibrio entre las acciones que se deriven para los medios rural y urbano, es conveniente repasar en términos muy generales la experiencia de nuestra Entidad.

Como mecanismo creado para la solución de los Asentamientos Humanos no controlados, Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), es un organismo que nace el 30 de junio de 1973, cuya función está relacionada con esta planeación en el aspecto técnico de la armonización del desarrollo urbano.

Sus objetivos principales son coadyuvar a resolver el problema de la vivienda popular y "precarismo", y ayudar a

¹⁵ Gómez Pablo, *La Planeación y la Función de FOMERREY. IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.*

efectuar un desarrollo armónico urbano del Area Metropolitana de Monterrey.

Los métodos que sigue FOMERREY para cumplir con sus objetivos son los siguientes:

Primero: La regularización en los propios asentamientos antes invadidos; cuando esto es posible, es decir cuando existe disposición de compra-venta por parte tanto de los propietarios como de los ocupantes, posteriormente tratar de mejorar las condiciones de vida de los nuevos propietarios, introduciendo los servicios públicos más elementales, en principio, en forma colectiva y posteriormente en forma domiciliaria; asimismo, en coordinación con dependencias federales, estatales y municipales instalar escuelas, casas de salud, talleres de capacitación centros de esparcimiento y recreación que permitan elevar el nivel de vida.

El Segundo método consiste en la creación de fraccionamientos populares FOMERREY; posteriormente comienza lo que se llama urbanización progresiva consistente en introducir los servicios con la ayuda de los colonos, hasta que llegue el momento en que todas las familias sean sujeto de crédito y tengan acceso a préstamos a largo plazo que resolverán de manera definitiva el problema de los servicios.

Una actitud asumida por FOMERREY desde su creación es la de no fomentar el paternalismo, La autoconstrucción de las viviendas permite que los colonos abatan el costo por el ahorro de la mano de obra y además que cada familia construya su casa de acuerdo a sus necesidades y posibilidades.

Como hemos señalado el problema de asentamientos humanos es fundamentalmente un problema de empleo, por consiguiente existe una labor de integración social orientada a tratar de conseguir empleo a estas personas a través de tres enfoques: en primer lugar; la creación de pequeños talleres, de pequeñas y prácticas empresas, que dan empleo, junto con las obras directas de FOMERREY, a buen número de jefes de familia; en segundo lugar, una bolsa de trabajo

que relaciona a los demandantes de trabajo con los oferentes, y por último procurar la comercialización de los productos que algunos de los colonos fabrican, logrando que estas personas, **que ya producen, tengan acceso al mercado y sus productos sean comercializables,**

Creemos que la labor de regularización sería completamente inútil si no fuera complementada por una labor de integración social.

En síntesis, la solución a esta problemática no es sino una solución de aplicación de la libertad y de creación de un ambiente propicio para el desarrollo familiar y social de las clases marginadas. No hacer esta labor entre los desposeídos acentuaría contrastes punzantes; la convivencia debe garantizar trabajo y satisfacción de necesidades primarias. Todas estas familias situadas en una realidad desigual requieren de todo el afecto, comprensión y apoyo de quienes tenemos responsabilidades político-administrativas.

Particularmente en este caso, la participación de los municipios es muy importante, porque estos grupos van a pertenecer definitivamente a las áreas municipales y por consiguiente, los beneficios y los problemas que ello acarrea, incidirán en la vida municipal."

Por otra parte se ha propuesto para el año de 1978 y los siguientes, incrementar y estrechar la coordinación de FOMERREY con las dependencias federales, estatales y municipales; DIF y FONAPAS, INDECO e INFONAVIT, autoridades educativas, y con los sectores de la Iniciativa Privada que tienen la obligación social de intervenir positivamente en la solución de un problema que exige la participación decisiva de todos los organismos públicos y privados, así como de todas las organizaciones obreras y populares.

Esta estrategia coordinadora y participativa que debe comenzar por acentuarse con los propios beneficiarios, es la

16 Gómez, Pablo, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

única manera de enfrentar creativamente la marginación, que como lo ha señalado el señor Gobernador es un caso de estricta corresponsabilidad social y además un problema que está comprobado se puede resolver.¹⁷

CONSIDERACIONES FINALES

La definición de una política, la elaboración de un programa, la implementación de un mecanismo o la simple decisión de la ejecución de una obra por modesta que sea, conllevará por naturaleza propia el surgimiento de una controversia. Resolver si una escuela se ubica aquí o más allá, si una avenida pasa por este sector o algún otro, o si el destino de una tubería para la conducción del agua va a determinada colonia, producirá determinados beneficios, pero a la vez afectará algunos intereses. Por ello, una función básica del administrador público radica precisamente en la adecuación de intereses parciales, no obstante lo lícito de sus propósitos, a un interés general.

El destino de la obra pública, radica entonces por elemental justicia social, en pensar y decidir solamente en función de los destinatarios reales de los beneficios que ésta reporta, que se inscriben dentro una política que busca ser en todos los casos respetuosa de todos pero prioritaria en atenciones para los sectores más desposeídos.

La base de un desarrollo y de un crecimiento armónico integral en el orden urbano y no de un desarrollismo o de un despegue y una historia de crecimiento concentrado que acentuaría presiones sociales, estriba justamente en la coin-

cidencia de un interés privado con el interés general; en la generación de medios para una posibilidad real de asentamiento urbano legal; en un equilibrio real entre las acciones dirigidas al agro y la ciudad; en el establecimiento de una política fiscal acorde con las posibilidades reales de los causantes; en la determinación de tarifas progresivas en los servicios públicos, adecuados al realismo de sus costos y al realismo de la situación socio-económica de los usuarios; en la función social -concretamente- que otorguemos a cada decisión política.

Estas injusticias y desequilibrios a los que nos hemos referido no son producto de nuestro sistema social, son en esencia defectos en las condiciones y en la voluntad para resolver los problemas.

Convencidos entonces con Pedro G. Zorrilla que "la voluntad, libre, es la mayor potencia para querer, mover y hacer", y que en Nuevo León son "vida y carácter"¹⁸ podemos así con definiciones y experiencias como las que brevemente hemos querido relatar, avanzar en momentos como éstos, en los que como José López Portillo sabemos que "le hacen a uno sentir la vida y su importancia, porque cada día es un reto a la imaginación y a la voluntad".¹⁹

y nuevamente en palabras de José López Portillo, el "incremento demográfico, urgencias de sobrevivencia y limitaciones severas de financiamiento, son los tremendos retos que tenemos ante nuestro inmediato futuro y respecto de los cuales tenemos que hacer un gigantesco esfuerzo de imaginación, de organización de trabajo y de honestidad".²⁰

¹⁷ Canavati Tafich, Ricardo, *Objetivos, Metas y Evaluación en materia de Asentamientos Humanos*. Reunión de Evaluación de la Alianza para la Producción. Marzo 28 de 1978.

¹⁸ Zorrilla Martínez, Pedro, *V Informe de Gobierno*,

¹⁹ López Portillo, José, Junio 7 de 1977, México, D. F.

²⁰ López Portillo, José, Noviembre 23 de 1975, Durango, Dgo.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES *

—RESULTADOS PRELIMINARES—

COORDINADOR: Alfonso Ayala Sánchez

Alfonso Ayala Sánchez es licenciado en Derecho graduado en la Universidad Veracruzana; llevó a cabo estudios de postgrado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París.

Ha sido profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana desde el año de 1972, y a la fecha es maestro titular de la materia de Derecho Constitucional. Actualmente es Delegado Regional de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en los estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, y Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.

PRESENTACION

Este artículo contiene los resultados preliminares del desarrollo que ha tenido el proyecto "Sistemas Administrativos de los Gobiernos Estatales", iniciado en 1976.

Hemos considerado a la Administración Pública Mexicana como un sistema y hemos seleccionado, como objeto de nuestro estudio, la evolución que las administraciones públicas de las entidades federativas han tenido desde 1923.

Hasta la fecha hemos recabado información de cuatro estados y obtenido algunos resultados previos que hoy presen-

* Coordinador del trabajo Alfonso Ayala Sánchez. Investigadores: Pascual Yebra Martínez, Adalberto Fugüemann López, Tomás Barriga Guzmán, Manlio Favio Alvaréz Barradas.

tamos a la consideración de los lectores, correspondientes a Veracruz.

En la etapa inicial del proyecto ha participado el Doctor Carlos Michelsen Terry, quien puso a nuestra disposición la experiencia derivada de su trabajo "Cincuenta Años de Evolución Histórica de la Estructura Organizacional del Gobierno de Nuevo León". Asimismo, han colaborado como asesores, el Maestro Enrique Barriga Guzmán, el Maestro Alejandro Rodríguez Valle y el Doctor Miguel Ángel Jiménez.

En este artículo se presentan los primeros resultados de la aplicación de dos instrumentos estadísticos: regresión secuencial múltiple y componentes principales.

Los integrantes del grupo de investigación dedicamos estas letras a Alejandro Carrillo Castro y Miguel Rico Ramírez.

1. EXPOSICION DE METODOS y DE LOS RESULTADOS DE LA APLICACION DE LA TECNICA DE REGRESION SECUENCIAL MULTIPLE

Regresión Secuencial Múltiple

Esta técnica estudia las relaciones entre una variable (que denotaremos por Y), llamada dependiente, con un conjunto de variables, que denominaremos Xi's, llamadas variables independientes. En los métodos de regresión secuencial se eligen mediante el uso de un criterio estadístico preestablecido, aquellas variables que contribuyan a explicar o predecir de un modo más completo, la conducta de la variable dependiente bajo estudio. Para aquellos lectores no familiarizados con el método de regresión, se abunda un poco más sobre el tema en el apéndice estadístico A.

INTRODUCCION

Considerando que el conocimiento de la estructura de los sistemas administrativos de los gobiernos estatales facilita la programación y planeación en estas entidades así como en las organizaciones federales, el presente estudio investiga, en esta primera etapa, el comportamiento que exhiben los cambios administrativos en los gobiernos de los estados* de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Nuevo León apoyándose en datos socioeconómicos de dicho estado en un periodo de aproximadamente 50 años a partir de 1923. A fin de estudiar los cambios administrativos en los estados, se tomó como punto de partida el trabajo "50 años de Evolución Histórica de la estructura organizacional del gobierno de Nuevo León" del Dr. Carlos Michelsen Terry.' Sin embargo cabe hacer notar que en el seno del grupo de investigación se propusieron algunas modificaciones sustanciales al modelo original del Dr. Michelsen (p.e, el uso de las técnicas de regresión secuencial y análisis factorial), más adelante se menciona lo que se utilizó de este modelo.

* En el presente trabajo se muestran únicamente resultados para el Estado de Veracruz, ya que el proceso de análisis e interpretación de la información en los otros estados, aún no se ha concluido.

OBJETIVO.-Descripción cualitativa y cuantitativa de factores que influyeron o que se relacionaron de alguna manera con los cambios administrativos en los estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Nuevo León.

EL MODELO.-El problema se presenta como una búsqueda de factores que influyen en los cambios de tipo administrativo.

Por ser el presente estudio de tipo cuantitativo, es necesario definir lo que se entiende por "cambio administrativo" y asignar a éste un valor numérico que refleje de una manera más adecuada tanto la calidad, como la intensidad de dichos cambios; a fin de conseguir este objetivo se definirán los cambios administrativos y se les asignará una calificación, tal como se propone en el trabajo del Dr. Michelsen, esto es: se considera una variable llamada "PUNTAJE ADMINISTRATIVO", obtenida analizando los cambios ocurridos en un año con respecto al inmediato anterior (p.e. 1935 respecto a 1934), a cada cambio se le dio una jerarquía superior, intermedia o inferior de acuerdo al nivel de cambio, considerado de un organigrama que se dedujo del presupuesto del año correspondiente: si el cambio ocurría a nivel organizacional de Gobernador o Secretario, se consideró una jerarquía superior y se calificó con tres puntos; si el cambio ocurría entre los niveles de subsecretario a jefe de Departamento, se consideró intermedio y se le asignaron dos puntos; y si el cambio ocurría a nivel inferior a Jefatura de Departamento, la designación fue de un punto.

Al mismo tiempo ese cambio, además de tener una jerarquía, ocurría dentro de una tipología determinada (vertical, horizontal, movilidad intraorganizacional, cambio de nombre, etc.), a la cual se le asignó también un puntaje que va desde dos hasta ocho puntos. La suma del puntaje de todos los cambios de un año con respecto al anterior da un puntaje total para ese año.

Respecto a esta variable, podemos aclarar que puede emplearse de dos formas:

- 1) Considerando el total de puntaje administrativo de cada **año,y**
- 2) Considerando el total de cambios administrativos ocurridos cada año (números cardinales).

Esta forma de asignación numérica a los cambios administrativos puede parecer un tanto subjetiva, cabe explicar sin embargo que esta manera de proceder ha sido usada en algunos estudios científicos con buenos resultados. Por tanto **creemos que es razonable el uso de este método, y que en última instancia, la congruencia de los resultados con la realidad será el mejor indicador de la bondad del criterio utilizado.**

Asimismo se usó también la tipología teórica de cambios propuesta en el Modelo de Michelsen, la cual se explica a continuación: un estudio de los cambios administrativos debe considerar dos características principales de los mismos, esto es, el origen de los cambios (endógenos o exógenos, es decir cambios que se originan dentro de los sistemas estatales, y cambios ajenos a dichos sistemas) y la rapidez con que ocurrieron tales cambios (en forma gradual o en forma intermitente). De acuerdo con esto se tiene la clasificación siguiente para los patrones de cambio, a saber:

- i) Patrón de cambio incremental.-Este tipo de cambio es de origen interno y gradual.
- ii) Patrón de cambio evolutivo.-De origen externo y con una rapidez lenta.
- iii) Patrón de cambio tecnocrático.-De origen interno e intermitente.
- iv) Patrón de cambio innovativo.-Exógeno e intermitente.

Una vez establecida esta tipología, se procedió a seleccionar las variables más representativas de cada patrón de cam-

bio, Las variables correspondientes a tales patrones son las **siguientes:**

Patrón de Cambio Incremental

- i) Personal que año con año integró el sector denominado administrativo en el esquema del gobierno estatal. Es pertinente aclarar que no se refiere al total del personal administrativo del gobierno, sino al personal ubicado dentro de las unidades dedicadas a la administración del gobierno. Esta variable para efectos de computación se denominó SECADM.
- ii) Personal ubicado dentro de las unidades que conforman el llamado sector social, esto es: Seguridad Social, Educación, Ayudas Sociales, etc. La abreviatura usada para esta variable es SECSOC.
- iii) Personal ubicado en el sector económico, esto es, en las unidades administrativas dedicadas a la realización de obras de capital. La abreviatura para efectos de computación es SECECO.

Patrón de Cambio Evolutivo

- i) Presupuesto de la Federación (montos) distribuido por sectores: Administrativo, Social y Económico, las abreviaturas respectivas a estas variables son PREAD, PRESOC y PREECO.
- ii) Otra variable fue el indicador del nivel de vida, para esto se usó el presupuesto estatal per cápita, es decir, el total de presupuestos de egresos del año considerado entre la población estatal del mismo año. La abreviatura para esta variable es INVID.
- iii) Población de la capital del Estado año con año. Abreviatura: POMUN.
- iv) Población estatal en los años bajo estudio, abreviatura: POEDO,

Patrón de Cambio Teenocrático

Para cada año se consideró el personal siguiente:

- i) Personal ubicado en las oficinas del Gobernador: PESECP
- ii) Personal ubicado en el Sector Administrativo: PERGOB
- iii) Personal ubicado en el Sector Policial: PESEG.
- iv) Personal ubicado en el Poder Judicial: PERJUD.
- v) Personal ubicado en la Tesorería del Estado: PERTES.
- vi) Personal ubicado en el Sector Educativo: PEREDUC.

Patrón de Cambio Innovativo

- i) En este patrón se incluye una única variable: El presupuesto estatal de cada año a precios corrientes y a precios constantes, PRECON.

A continuación se describen variables que no están consideradas en el Modelo del Dr. Michelsen, la razón de la inclusión de ellas se explica a continuación:

Periodos Económicos.-Se consideró pertinente estudiar el impacto de diferentes periodos económicos en los cambios administrativos. Para tal efecto se utilizaron variables llamadas postizas (dummy variables; ver p.e.').

- i) Periodo de recesión, que comprende los años 1923-1933. Esta variable se tomó como punto de referencia para los demás periodos.
- Ji) Periodo prebélico y bélico, comprende los años 1934-1946, PERGUE.

iii) Periodo Postguerra, comprende los años 1947-1965, PPOSG.

iv) Periodo de inflación, comprende los años 1966-1977, PERINF.

Habiéndose construido gráficas del puntaje administrativo anual, se observó un patrón de forma ciclica, que se repetía aproximadamente sexenio con sexenio. Esto sugirió la conveniencia de incluir variables que captaran la posible naturaleza ciclica del proceso; debido a esto se propusieron las dos variables siguientes:

i) $SEN = \text{seno } 2 \pi \frac{j}{6}$, donde $j = 1, 2, \dots, 6$. Es una variable

que toma seis valores distintos, esto es, cuando se tiene el primer año de cualquier sexenio j es igual a 1, y por tanto $SEN = \text{seno } 2 \pi \frac{j}{6}$, para el segundo año del sexenio

$j = 2$, por lo tanto $SEN = \text{seno } 4 \pi \frac{j}{6}$, etc.

Ji) $COSEN = \text{Coseno } 2 \pi \frac{j}{6}$, donde $j = 1, 2, \dots, 6$. La explicación es análoga a la de la variable anterior.

En el modelo bajo estudio, el puntaje administrativo es la variable dependiente, y el resto se consideran como variables independientes.

El objetivo de las técnicas de regresión secuencial es seleccionar, de acuerdo a cierto criterio estadístico, las variables independientes más significativas en la explicación de la variable dependiente.

En el presente trabajo se usaron las subrutinas de regresión secuencial contenidas en el STATISTICAL PACKAGE FOR THE SOCIAL SCIENCES (SPSS) Second Edition. Ver,¹²

La ecuación de regresión resultante fue:

Ecuación

$$(1) Y (\text{Puntaje Administrativo}) = 47.45 (\text{PERJUD}) + 46.63 (\text{COSEN}) + 35.56 (\text{SEN}) + 0.86 \times 10^{-3} (\text{INVID}) + 0.29 \times 10^{-6} (\text{PRECON}) + .16 \times 10^{-1} (\text{POEDO}) + 50.68 (\text{PERGOB}) + 39.05 (\text{PEREDUC}) + 44.11 (\text{PERTES}) + 41.15 (\text{PESEG}) + 21.42 (\text{PERGUE}) - 0.35 (\text{PREECO}) - 0.29 \times 10^{-2} (\text{POMUN}) - 39.95 (\text{PPOSG}) + 3.07 (\text{SECSOC}) - 4055.54 (\text{Constante}).$$

Esta ecuación muestra que tres variables han sido eliminadas, éstos son: PREAD, SECADM y PERINF, lo cual indica que estas variables no son relevantes al cambio administrativo. Puede decirse que el efecto de las variables independientes está bastante diluido ya que el número de las que aparecen como relevantes es bastante grande. Esto sugiere la búsqueda de variables que estén más directamente relacionadas con los cambios organizacionales.

Para aquellos lectores que no han tenido oportunidad de tener contacto con los métodos de regresión, es conveniente aclarar que las interpretaciones que se dan a continuación no expresan necesariamente relaciones de causa-efecto.

Observaciones

Las observaciones que siguen se refieren a la ecuación (1).

Las variables que tienen coeficiente de regresión positivos indican que los cambios administrativos tienden a aumentar al crecer dichas variables, y a disminuir junto con ellas.

Coefficientes negativos indicarán que al aumentar las variables correspondientes existirá una tendencia a disminuir en la variable dependiente. Recíprocamente al disminuir estas variables habrá una tendencia de la variable dependiente a aumentar.

Nótese que todas las variables que ponderan el personal (con excepción de PERGOB) presentan coeficientes positivos, lo cual parece plausible, ya que los cambios en el tamaño de las organizaciones están generalmente correlacionados positivamente con los cambios administrativos.

La variable PERGOB tiene un coeficiente negativo y relativamente alto, lo cual parece indicar que el crecimiento de esta variable es un probable obstáculo a los cambios administrativos. Es pertinente aclarar que el personal de gobierno (PERGOB) es el que proporciona apoyo administrativo al propio gobierno.

La inclusión en la ecuación de regresión de las variables SEN y COSEN parecen confirmar la hipótesis sobre la naturaleza cíclica del proceso. Nótese además que estas variables entran en los primeros pasos de la regresión secuencial.

Las variables demográficas POMUN y POEDO exhiben un comportamiento opuesto en la ecuación de regresión, la primera es de signo negativo y la segunda es positiva. Parece natural que las presiones demográficas propicien cambios. de ahí el coeficiente positivo para la variable que mide la población estatal (POEDO). El signo negativo para el coeficiente que acompaña a la variable que registra la población municipal (POMUN), muestra que al crecer ésta existe una tendencia a disminuir en la variable dependiente.

El signo positivo del coeficiente de la variable INVID puede explicarse a través de su relación con la variable POEDO.

El coeficiente de la variable que indica el presupuesto estatal anual a precios constantes (PRECON) presenta signo negativo, esto es, una tendencia de esta variable a crecer,

es seguida por una tendencia de la variable dependiente a **decrecer; el conocimiento de los factores que influyen sobre** el crecimiento de este presupuesto, sería de utilidad para clarificar la relación existente entre PRECON y PADMT.

2. EXPOSICION DE RESULTADOS PRODUCTO DEL USO DE COMPONENTES PRINCIPALES

Componentes Principales

Esta metodología se originó en un trabajo del estadístico Karl Pearson publicado en 1901, cuyo propósito era el ajuste de planos por medio de mínimos cuadrados ortogonales. Posteriormente, en 1933, H. Hotelling propuso que la técnica desarrollada en el trabajo de Pearson tuviera el propósito particular de analizar la estructura de las correlaciones de **varias variables**.

Así, dado un conjunto de variables (correlacionadas o no correlacionadas), es deseable, para facilidad de interpretación, obtener de éstas, mediante una transformación matemática y siguiendo cierto criterio estadístico, un número menor de variables no correlacionadas, que capten la casi totalidad de la información contenida en las originales; a estas últimas se les llama componentes principales, de ahí el nombre de la **técnica**.

En el presente trabajo, la metodología mencionada se emplea además en la construcción de índices.

INTRODUCCION

Se cuenta con un banco de datos originado por los requerimientos de información del modelo propuesto en la sección de regresión secuencial. Esta información fue extraída principalmente de los presupuestos de egresos de los estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Nuevo León. A fin de explotar **de manera más eficiente la información contenida en este** banco de datos, se propuso utilizar la técnica de componentes

principales con el propósito de construir indicadores que captaran de una manera concentrada las cualidades más importantes del conjunto de variables bajo estudio.

Dicho en otras palabras, el objetivo de esta parte del estudio es la construcción de índices de tipo socioeconómico, mediante el uso de una técnica de estadística multivariada llamada "Componentes Principales" (Nota: El lector que desconozca **la técnica y cuyas bases matemáticas no sean muy fuertes**, puede consultar por ejemplo el libro de Child-).

No fue posible construir los índices para la totalidad de los años bajo estudio, ya que en algunos la información requerida no existía,

En el apéndice estadístico B se presentan algunas consideraciones estadísticas acerca de la metodología empleada.

A continuación se presenta la interpretación de los componentes principales para el Estado de Veracruz. Dichos componentes fueron obtenidos utilizando las subrutinas de análisis factorial contenidas en el paquete SPSS, mencionado líneas arriba.

INTERPRETACION DE RESULTADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

Nota: A fin de facilitar al lector la comprensión de las interpretaciones efectuadas, se presentan en la tabla 1 los coeficientes de las variables que tienen un valor más significativo, habiéndose eliminado aquellos valores que se consideran poco relevantes.

La tabla 2 presenta los componentes cuyo valor característico es mayor que 1. Nótese que el total de la varianza explicada es del 80.7%.

La totalidad de los coeficientes se presentan en la tabla 3 (matriz estructural o de componentes principales),

Para el Estado de Veracruz, los componentes principales más importantes se interpretaron de la manera siguiente:

a) De la observación de la matriz estructural, las cifras muestran que el primer componente puede pensarse como una "tendencia de crecimiento burocrático", ya que los coeficientes de variables que están fuertemente ligadas al crecimiento de las dependencias "típicamente" burocráticas muestran una correlación positiva alta, mientras que los coeficientes de las variables indicadoras del crecimiento de dependencias que prestan servicios sociales son negativos y relativamente altos.

b) El segundo componente podemos denominarlo "Inversión Social federal influida por el crecimiento demográfico", ya que está correlacionada de manera alta y positiva con variables demográficas y de tipo social. Por otra parte, la correlación del componente con una variable que mide el gasto federal en lo puramente administrativo es negativa y alta, lo cual hace pensar que éste es indicativo del grado en que la presión demográfica determina la orientación del gasto federal en lo social, en detrimento del aparato administrativo.

e) El tercer componente se puede interpretar como un factor que mide la magnitud del gasto federal en el renglón económico en el Estado, por lo que podemos llamarlo "transferencia económica".

TABLA 1

ESTADO DE VERACRUZ

<i>Dimensión</i>	<i>Componente 1</i>	<i>Componente 2</i>	<i>Componente 3</i>
Variables con mayor "carga"	Secadm (.72)	Prcad (— .68)	Preco (.79)
	Secsoc (— .62)	Presoc (.83)	
	Sececo (.85)	Pomun (.87)	
	Pergob (.95)	Poedo (.87)	
	Pesecp (.94)	Precon (.88)	
	Peseg (.61)		
	Perjud (.91)		
	Pertes (.92)		
	Pereduc (— .90)		

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

TABLA 2

PORCENTAJE DE VARIANZA DE LOS COMPONENTES MÁS IMPORTANTES (AQUELLAS CON VALOR CARACTERÍSTICO MAYOR O IGUAL QUE 1)

<i>Componente</i>	<i>Valor característico</i>	<i>% de varianza</i>	<i>% de varianza flcum.</i>
1	9.06209	56.6	56.6
2	2.76177	17.3	73.9
3	1.08726	6.8	80.7

TABLA 3

MATRIZ ESTRUCTURAL

	<i>Componente 1</i>	<i>Componente 2</i>	<i>Componente 3</i>
Pread	.01780	— .67653	.49813
Preco	— .10034	.32837	.78928
Presoc	.04450	.82871	.26718
Invid	— .18167	.10534	.52054
Pomun	— .37298	.87353	.15790
Poedo	— .39280	.86544	.24124
Precon	— .37138	.88419	.00214
Sccadm	.72170	— .21968	— .17169
Secsoc	.61705	.43707	.38751
Sececo	.85419	— .17675	.32186
Pergob	.95316	— .14516	— .10211
Pesccp	.93919	— .01272	— .19203
Peseg	.61762	— .27524	— .50297
Perjud	.90836	— .26809	— .23736
Pertes	.91873	— .18747	— .16743
Pereduc	— .90350	.24181	.30157

OBSERVACIONES SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS INDICES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

La tabla 4 muestra los valores de los índices para el Estado de Veracruz. En el apéndice estadístico B se expone el procedimiento usado en la construcción de índices.

A fin de describir el comportamiento de los índices en este Estado, se elaboraron las figuras 1, 2 Y3. El rango de variación (es decir, el intervalo comprendido entre el valor mínimo y máximo del índice) de los índices se dividió en cuatro intervalos de igual tamaño, a los cuales se les dio, de acuerdo a su posición, las calificaciones siguientes: bajo, moderado, fuerte y muy fuerte.

A continuación Se da una breve explicación de las figuras con el propósito de facilitar al lector la observación de este comportamiento.

a) El índice 1 (es decir, el indicador de la tendencia de crecimiento burocrático) ver figura 1 muestra que los años 1940, 1946, 1952, 1958, 1964 Y 1970 tuvieron un crecimiento burocrático fuerte y que el año 1925 tuvo un crecimiento bajo, etc.

b) El índice 2 (indicador de la inversión social federal influenciada por el crecimiento demográfico) ver figura 2, muestra **coincidencia con la distribución de año en los rangos "muy fuerte" y "bajo"** del índice 1, indicando que la presión demográfica tuvo una baja influencia en 1925 y una muy fuerte en los años 1940, 1946, 1952, 1958, 1964 Y 1970 sobre la inversión social, etc.

e) Por último el índice 3 (indicador de la transferencia económica), ver fig. 3, muestra que para 1937, la transferencia económica de la federación hacia el Estado fue fuerte, mientras que en 1925, 1927 Y 1971 fue baja, etc.

TABLA 4

INDICES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

<i>Año</i>	<i>Índice 1</i>	<i>Índice 2</i>	<i>Índice 3</i>
1923	-.47610	-.138217	-.151859
1925	-274682.82516	-65800.79613	-72246.83799
1926	4393.43972	889.33514	-568.78520
1927	11526.68138	3730.46711	-5948.73626
1937	11670.29782	7461.83899	23412.80714
1938	1.74711	-.31743	.19847
1940	299595.88375	115095.32950	72138.02788
1941	1906.53863	413.02587	--.308.19627
1942	10914.44334	3571.65976	--5791.26376
1941	38864.74995	45970.61618	78344.70979
1944	1.81065	-.16126	-.70581
1946	299680.41549	115307.85071	72132.25034
1947	2588.92990	585.86258	-477.88465
1948	10509.28375	3465.82683	-5690.66403
1949	38856.43498	45978.62414	78295.05524
1950	-.61585	--.97775	.71763
1952	299841.62328	115742.88186	72118.42846
1953	4961.42251	1177.26356	-997.79045
1954	15103.28305	4646.08781	-6845.92679
1955	38947.67320	45940.34167	78473.74638
1956	-.23421	-.68532	1.41712
1958	300026.23856	116212.02540	72102.42769
1959	1356.23653	258.60366	-128.96452
1960	26719.73069	7612.40638	--9698.71716
1961	39116.40393	45863.51720	78819.20873
1962	-.30875	.42301	.09441
1964	300264.03273	116816.04409	72082.24075
1965	2013.74360	416.38359	-268.84487
1966	59043.01931	15832.19075	—17484.37134
1967	39349.80342	45762.48895	79283.94159
1968	--.22056	1.55809	-.20862
1970	300713.59067	117958.45888	7204.1.02376
1971	21608.43478	5367.19300	-4861.08249
1972	71869.12028	19085.14244	-20551.74388
1973	39361.76029	45755.12471	79311.27947
1974	-.79784	1.39528	-.33447

FIGURA 1

ESTADO DE VERACRUZ. INDICE 1.

(INDICADOR DE LA TENDENCIA DE CRECIMIENTO BUROCRATICO)

DIRECCION DE CRECIMIENTO DEL INDICE

<i>Bajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Muy fuerte</i>
-274,682	-130,773	13,136	157,045
300,955			
1925	1923	1943	1940
	1926	1949	1946
	1927	1954	1952
	1937	1955	1958
	1938	1960	1964
	1941	1961	1970
	1942	1966	
	1944	1967	
	1947	1971	
	1948	1972	
	1950	1973	
	1953		
	1956		
	1959		
	1962		
	1965		
	1968		
	1974		

FIGURA 2

ESTADO DE VERACRUZ. INDICE 2

INDICADOR DE LA INVERSION SOCIAL FEDERAL INFLUIDA POR EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

DIRECCION DE CRECIMIENTO DEL INDICE

<i>Bajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Muy fuerte</i>
65.800	-19,861	26.078	72,017
117.25G			
1925	1923	1943	1940
	1926	1949	1946
	1927	1955	1952
	1937	1961	1958
	1938	1967	1964
	1941	1973	1970
	1942		
	1944		
	1947		
	1948		
	1950		
	1953		
	1954		
	1956		
	1959		
	1960		
	1962		
	1965		
	1966		
	1968		
	1971		
	1972		
	1974		

FIGURA 3

ESTADO DE VERACRUZ. INDICE 3.

(INDICADOR DE UNA TRANSFERENCIA ECONOMICA)

DIRECCION DE CRECIMIENTO DEL INDICE				
<i>Rajo</i>	<i>Moderado</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Muy fuerte</i>	
72,246	-34,357	3,2532	41,4-21	79,310
●	●	●	●	●
1925	1923	1937	1940	
1927	1926		1943	
1971	1938		1946	
	1941		1949	
	1942		1952	
	1944		1955	
	1947		1958	
	1948		1961	
	1950		1964	
	1953		1967	
	1954		1970	
	1956		1973	
	1959			
	1960			
	1962			
	1965			
	1966			
	1968			
	1972			
	1974			

APENDICE ESTADISTICA A

Nota Metodológica sobre regresión secuencial

Las técnicas de regresión lineal se utilizan principalmente para obtener los objetivos siguientes:

- Un estudio general.-Es posible que el investigador desee conocer el patrón que subyace en la relación de la variable dependiente con las variables independientes o predictores.

- Predicción.-lvI mediante la ecuación de regresión lineal, es posible obtener un pronóstico para la variable dependiente sustituyendo en ella los valores de las variables dependientes para las cuales se desea hacer la predicción.

Las técnicas de regresión secuencial son un caso particular de regresión múltiple; se usan en la situación siguiente: supóngase que se desea establecer una ecuación de regresión lineal para una particular variable dependiente "Y" en términos de variables independientes X_1, \dots, X_k , Supóngase además que estas k variables son todas las que pueden tener alguna relación con la variable dependiente. Existen dos criterios de selección para la ecuación que son opuestos, a saber:

- Con el fin de hacer la ecuación útil para propósitos predictivos, desearíamos incluir en el modelo tantas X's como sea posible, a fin de que las predicciones que se hagan resulten confiables.

- Debido a los costos que resultan de obtener información sobre un gran número de X's, desearíamos que la ecuación seleccionada contuviera el menor número posible de variables independientes. Además un número pequeño de variables facilita la interpretación de resultados.

A fin de cumplir con estas dos necesidades, se usan las técnicas de regresión secuencial; ellas proporcionan el número óptimo de variables independientes según cierto criterio estadístico, es decir, eligen las variables independientes más importantes, siguiendo un criterio estadístico preestablecido.

APENDICE ESTADISTICA B

- Consideraciones estadísticas acerca de la metodología de componentes principales.

- En la elección de los componentes más importantes se utilizó el criterio de H. Kaiser, es decir se eligieron aquellos componentes que correspondían a valores característicos mayores o iguales que 1 (para explicación más extensa ver p.e. Mulaik"),

ii) Se siguió la recomendación de Morrison" en el sentido de que los componentes elegidos deben explicar cuando menos el 75% de la varianza y que el número de ellos no debe exceder a 5. Este requerimiento lo cumplen nuestros resultados, ver tabla 2.

2) Construcción de índices. El procedimiento se explica con un ejemplo: Suponga que se desea construir el índice 2 para el año 1938. Se toma cada uno de los coeficientes que están en la columna con el encabezado "componente 2" (ver tabla 5) y se multiplican por el valor estandarizado que toma la variable correspondiente (es decir la que está en la misma fila que el coeficiente) en el año 1938. Se suman todos estos productos y el resultado es el valor del índice 2 para el año 1938, esto es:

Valor del índice 2 para el año 1938 = $-.14393$ (valor estandarizado de la variable PREAD en 1938) $- .08467$ (valor estandarizado de la variable PREECO en 1938) $+ \dots$ $.06286$ (valor estandarizado de la variable PEREDUC en 1938).

De manera análoga se construyen los índices 1 y 3.

Para mayor abundamiento en el tema ver el libro de Cooley y Lohnes- y el artículo del Dr. Méndez."

TABLA 5

COEFICIENTES UTILIZADOS EN LA CONSTRUCCION DE LOS INDICES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

	Componente 1	Componente 2	Componente 3
Preed	--.10148	- .14393	-.20481
Preeco	.07873	-.08467	.51677
Presoc	.10765	.27392	--.00981
Invid	.01835	---.11211	.36037
Pomun	.01719	.28372	-.14338
Poedo	.01975	.25634	-.07821
Precon	.00479	.32985	--.26712
Secadm	.11179	.02081	-.01131
Secsoc	-.05183	.02055	.13014
Sececo	.18600	-.08132	.37237
Pergob	.17173	.05389	.04321
Pesecp	.17299	.13117	--.06327
Peeeg	.05646	.07697	-.26303
Perjud	.13959	.03533	--.03299
Pertes	.15515	.05079	.00072
Percdud	-.06286	-.06286	.09033

BIBLIOGRAFIA

1 Cattell, R. F. *Factor Analysis: An Introduction to Essentials*. (1) Title Purpose and Underlying Models, (11) The Role of Factor Analysis in Research. *Biometrics*, 21. pp. 190-215, 405-435, 1965.

2 Child, D. *The Essentials of Factor Analysis*. Holt, Rinehart and Winston. 1970.

3 Cooley, W. W. y Lohnes, P. R. *Multivariate Data Analysis*, John Wiley and Sons 1971.

4 Draper, N. R. y Smith, H. *Applied Regression Analysis*. John Wiley and Sons 1966.

5 Dunn, O. J. y Clark, A. C. *Applied Statistics: Analysis of Variance and Regression*; John Wiley and Sons 1974.

6 Harria, R. J. *A Primer of Multivariate Statistics*. Academic Press. 1975.

7 Kendall, M. G. *A Course in Multivariate Analysis*. Griffin, 1972.

8 Méndez, I., Martines, E. y Deffis, G. *Definición de Areas Geométricas en México*. Boletín Informativo, Dirección General de Planeación Educativa SEP. México. Agosto de 1975.

9 Michelsen, C. *50 Años de Evolución Histórica de la Estructura Organizacional del Gobierno de Nuevo León*. Monterrey, Méx., 1974.

10 Morrison, D. F. *Multivariate Statistical Methods*. Mc Graw Hill Book Company. 1967.

11 Mulaik, S. A. *The Foundations of Factor Analysis*. 1972.

12 Nie, N. H., Bent, D. N. y Hull, C. H. *Statistical Package for the Social Sciences*. Mc Graw Hill Book Company. 1970.

13 Wilkie, J. W. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*. University of California Press, 1967.

LA POSICION DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE MEXICO

Gustavo MARTINEZ CABAÑAS

Gustavo Martínez Cabañas es graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha realizado estudios posteriores en la American University, Washington, D. C. y en la propia UNAM. Ha sido funcionario en diversas Secretarías de Estado y participado en repetidas ocasiones en Delegaciones y Comités Técnicos de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la Organización de Estados Americanos, Presidente del Instituto de Administración Pública (1961-1968) y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1974-1977), Ha sido Catedrático en la Escuela Nacional de Economía (1937-1941), y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1963-1973). Actualmente es asesor del Gobierno del Estado de Guerrero y Miembro del Consejo de Honor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Somos una República Federal, representativa y democrática, compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal; que tiene en su seno más de dos mil trescientos Municipios (2,375). La Constitución que actualmente nos rige data de 1917, anteriormente a ésta, tuvimos otra en 1857 y desde 1824 hemos tenido diversos ordenamientos constitucionales.

En México ha habido movimientos hacia la centralización enmarcados en sus respectivas constituciones y ha habido movimientos tendientes a la descentralización.

Desde 1857, en la Constitución anterior a la que nos rige actualmente, tenemos una República descentralizada en el sentido de que la soberanía de los Estados está reconocida por la Carta Magna, Cada una de las Entidades Federativas tiene su propia Constitución y dentro de cada una de ellas se establece el régimen legal de los Municipios. El Municipio es libre, cada Estado es soberano y la República es Federal. El Municipio tal como lo tenemos actualmente, es una institución que data desde los principios de la Independencia de México. Tiene sus antecedentes en la Legislación y costum-

bre españolas, en la cual existió y existe todavía el Municipio y toda la tradición greco-latina de las ciudades.

El Municipio es una entidad político-administrativa que forma la unidad básica dentro del sistema federal mexicano; los Municipios están regidos, como lo indicaba antes, por la Constitución Federal y por la Constitución de cada uno de los Estados y además, existen en cada Estado, leyes orgánicas municipales, en donde se define la autoridad y su forma de gobierno.

El Artículo 115 de la Constitución Federal determina la forma en que se distribuye la autoridad en México, a nivel estatal y municipal. En este Artículo, se consagra la soberanía de cada Estado y se asegura también la libertad y dignidad, la autodeterminación del Municipio.

La autoridad del Municipio reside en el Ayuntamiento; el Ayuntamiento es el órgano máximo del Gobierno Municipal. El Ayuntamiento está formado por un Presidente, por un Síndico y por varios Regidores, según su población.

Hay Municipios que comprenden las capitales de los Estados en que su población sobrepasa cien mil, doscientos, quinientos mil y más habitantes. Hay otros Municipios de menor importancia. El Municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial que comprende no solamente las ciudades, sino también los pueblos y comunidades que se encuentran dentro de su territorio. Para el gobierno de las pequeñas comunidades que están fuera de las ciudades existen las "Comisarias", que son realmente Delegaciones de la autoridad municipal.

La vida municipal en México, es muy desigual, hay Municipios importantes que constituyen las Capitales de los Estados; estos Municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos. Hay Municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turística. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las

reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del Municipio se dedique.

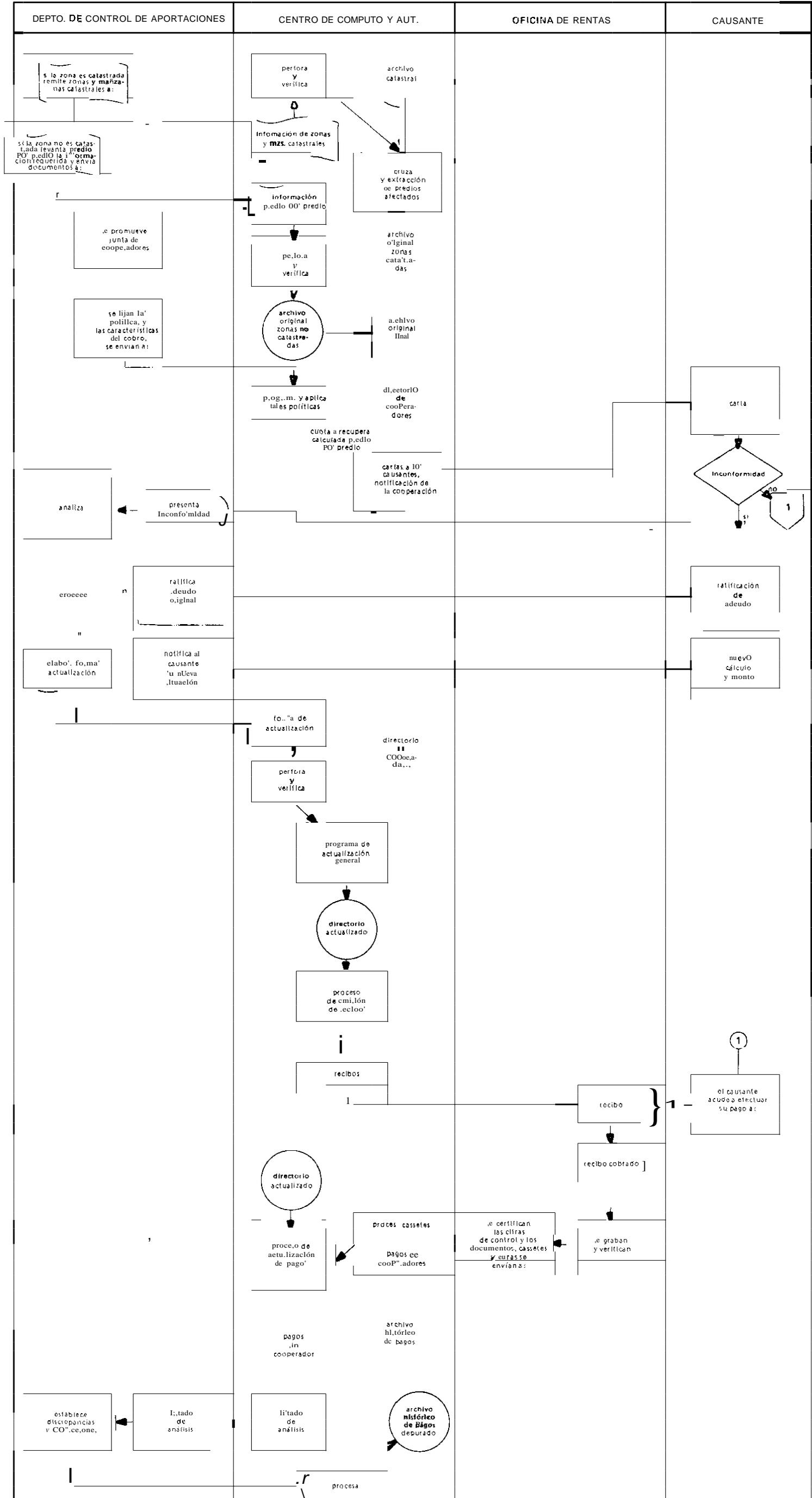
En México, el Municipio es importante porque es la unidad político-administrativa que está más cercana a la población, que ve por sus necesidades más inmediatas como son los servicios públicos, que en todas las comunidades casi siempre son los mismos, como: el servicio de agua potable, el alumbrado público, el servicio de limpia, los mercados, los panteones, etc., y hay una serie de otros servicios que constituyen todo un conjunto de acciones y de funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población, tal como es el Servicio de Policía, el Servicio de Bomberos y en algunos Estados -porque esto no es regla general en México--, también tienen la función de la educación elemental y los centros de salud.

Existe una constante emigración que se ve en casi todos los países: del campo a las ciudades, constituyendo grandes aglomeraciones en los Municipios urbanos, generando una serie de problemas derivados de la gran concentración y acumulación de gente que reclama mayores servicios, mejor calidad de los mismos y naturalmente, todos los problemas concernientes a los asentamientos humanos, es decir, lugar donde tengan habitación, donde haya escuelas, donde establecer centros de salud para todas las poblaciones que caóticamente emigran de las áreas rurales a los centros urbanos.

Este problema de los asentamientos humanos no había sido contemplado en la Constitución que nos rige desde 1917 y fue necesario, para que pudiéramos tener una Ley General de Asentamientos Humanos, introducir reformas a dicha Constitución para conceder atribuciones concretas a los Estados y a los Municipios en materia de asentamientos humanos y preservación del ambiente.

Gracias a esas medidas pudo el Congreso de la Unión de México, aprobar la Ley General de Asentamientos Humanos que tiene esta característica importante: define las atribuciones de la Federación, de los Estados y de los Municipios

APORTACIONES PARA MEJORAS
FLUJO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO



en materia de asentamientos humanos, en forma concurrente, en la que las tres esferas administrativas y políticas tienen perfectamente bien definidas cuáles son sus responsabilidades.

En los Gobiernos Federales hay varias maneras de establecer la relación que existe entre Federación-Estado-Municipio; los autores que más se han ocupado de este problema, el distinguido Profesor Tena Ramírez de la Facultad de Derecho, reconoce tres posibilidades: una, en la cual se encuentran definidas en la Constitución cuáles son las atribuciones que se otorgan al Gobierno Federal, dejando para los Estados todo aquello que no haya sido concedido al Gobierno Federal. En otras palabras, los Estados no tienen límite, en sus atribuciones son libres y soberanos para legislar en toda materia que no esté específicamente asignada a la Federación.

La segunda posibilidad es aquella, en que la definición existe tanto para los Estados como para la Federación y se encuentran específicamente detallados en el texto constitucional.

y la tercera hipótesis, es aquella en la cual se definen los derechos y atribuciones de los Estados y se deja a la Federación el resto que no ha sido expresamente concedido a los Estados.

Dentro de las tres hipótesis, el sistema mexicano es el primero, o sea, que en la Constitución están definidos los derechos y las atribuciones de la Federación y todo lo demás corresponde a los Estados.

Las conclusiones son obvias: un Gobierno Federal fuerte, el cual tiene como obligación primordial -en nuestros tiempos- impulsar y orientar el desarrollo socioeconómico de la Nación y requiere para ello, de mayores facultades, consecuentemente, necesita también mayores recursos fiscales.

Esto ha provocado naturalmente, una gran concentración económica y de poder en manos de la Federación y una mar-

cada debilidad económica y política en los Gobiernos de los Estados y asimismo, en los Municipios.

La distribución del ingreso fiscal nacional, es muy desigual; un enorme porcentaje de los ingresos que se perciben en la Nación van a parar al Ministerio de Hacienda. Un pequeño porcentaje que oscila entre el 15 y el 17% del total se distribuye entre todos los Estados y solamente, entre un 2 y 3% participan los Municipios.

La primera consecuencia que derivamos de esto, es que no obstante que en la Constitución se establecen derechos y atribuciones bien delimitados a la Federación y el resto a los Estados y Municipios, en la práctica, debido a condiciones históricas y políticas de este país, fue necesaria esta concentración inicial y llegamos a nuestros días frente a una situación en la cual hay una Federación fuerte, hay unos Estados que podríamos clasificar entre débiles o medianamente débiles y la casi totalidad de los Municipios muy pobres.

Ha habido en el transcurso de los años impulsos y programas hacia la descentralización; la primera descentralización la encontramos en la propia estructura del sistema mexicano como una República Federal, en donde existen 31 Entidades Federativas, cada una de ellas con su gobierno propio, con sus tres poderes integrados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En más de 60 años que lleva la Constitución vigente, ha habido dos corrientes: una corriente de gran centralización para salir del caos económico en que se encontró el Gobierno de la República a raíz de la Revolución Mexicana en 1917 y un movimiento de descentralización a partir de los años 30, hasta nuestros días. Puede decirse que ha habido intentos serios de descentralización especialmente en los últimos tres sexenios, en el del expresidente Díaz Ordaz, en el del expresidente Echeverría y en el del actual Presidente López Portillo.

La descentralización que estamos experimentando en estos momentos, es un producto de esta corriente general de des-

centralización que empieza como ya se ha indicado, en la misma estructura de la República. Ahora bien, cuando un país concentra su potencial económico en grandes centros de población con grandes recursos, es muy difícil operar políticamente la descentralización.

El panorama que presenta la República Mexicana es aquel en el que hay Estados que han avanzado más rápidamente, más eficazmente y con mayores resultados que otros. En los 31 Estados, su división política no obedeció a causas de agrupación por criterios de orden económico o social o de vías de comunicación, en su mayoría imperaron criterios de tipo geográfico-político, los que condicionaron la presente división territorial de la Nación.

No se diga la de los Municipios, en cuya división se encuentran las más grandes arbitrariedades. Hay un Estado de la República que tiene más de 500 Municipios y otro que sólo tiene 4 Municipios, el primero es el Estado de Oaxaca y el Estado de Baja California Norte, el segundo. Hay un Municipio en Baja California Norte, que puede albergar a uno o varios países europeos dentro de su propio territorio.

Persiste en México la intención y el impulso de darle al Municipio cada vez más suficiencia económica y más autonomía política, sin embargo, la situación no podemos decir que es enteramente satisfactoria, todavía existen grandes desigualdades, una inmensa variedad de modelos de desarrollo entre las Entidades Federativas; hay Entidades muy minúsculas que no tienen casi recursos y las hay inmensamente grandes, que ha habido necesidad de regionalizar su territorio para atacar sus problemas fundamentales.

La Federación habiendo concentrado tal cantidad de recursos y atribuciones ha podido desarrollar su capacidad administrativa y de ejecución de programas en mucho mayor escala y con mayor eficiencia. Los programas de electrificación, de caminos, de obras de irrigación, los programas destinados al fomento de la agricultura, la ganadería, la minería, los transportes, etc., han requerido enormes inversiones de parte

del Gobierno Federal. Uno de los principales problemas para poder hacer la redistribución de recursos entre las Entidades ha sido el de la determinación de criterios; a quién se le da más: al que es más pobre, al que está más abandonado o a aquel que tiene una capacidad de obtener el mayor provecho por peso invertido.

Cuando se tiene un país cuyo desarrollo económico está a veces condicionado a ayuda externa, siempre hay que tomar en cuenta estos criterios que varían mucho de institución a institución y de país a país. En la práctica se emplean todos los criterios: los de costo-beneficio, los de rentabilidad, los de necesidad, los de sobrepoblación y los de mantener la unidad política del país y otros.

No se puede basar en principios rigurosamente científicos la distribución equitativa de las rentas de la inversión pública, en su distribución general. Los servicios de educación se han descentralizado, los servicios de sanidad se han descentralizado, los servicios correspondientes al impulso a los programas de la agricultura, la ganadería, la minería lo mismo; pero lo más importante que constatamos en la presente Administración y es una referencia digna de mencionarse porque es una novedad; es que se han formulado Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, mediante los cuales la Federación cede a los Estados la prerrogativa de poder desarrollar dentro de sus territorios determinados programas con fondos provenientes de la inversión pública federal.

Los Estados han quedado en libertad de decidir en dónde, para qué, cómo y quién hace esos proyectos y esto también se ha trasladado en menor escala a la capacidad ejecutiva de los propios Municipios.

Los Convenios tienen apenas un año de actualidad, no se puede saber con certeza si han dado un resultado positivo, todas las indicaciones parecen manifestar que efectivamente a través de los Convenios se fortalece el Federalismo Nacional en el sentido de que los Estados van a gozar de mayores

recursos y de más autoridad para la ejecución de sus propios programas.

Esto naturalmente va a tener una repercusión política, fortaleciendo las Entidades en lo económico y habrán de fortalecerse también en lo político.

Queda el tercer nivel, al cual todavía no ha llegado esta forma de traslación de atribuciones, de recursos, de programas de los Gobiernos de los Estados a los Gobiernos de los **Municipios**.

Hay Municipios en capacidad de poder desarrollar sus propios programas, Acapulco es un Municipio y tiene alrededor de 400,000 habitantes, Guadalajara es Cabeza de Municipio y tiene una gran población, Monterrey, Veracruz, Hermosillo, Mexicali, Tijuana; hay gran cantidad de áreas urbanas que cuentan ya con recursos técnicos, económicos y con una mayor libertad política para la selección de programas propios y de decidir sobre sus destinos.

Resumiendo la posición del Municipio en el marco constitucional, podemos afirmar que está definida en la Constitución en términos generales; el Municipio en principio es libre, puede hacer uso de su Hacienda Pública y debe tener los ingresos suficientes para mantener los servicios más indispensables.

Tiene la facultad de gastar, pero no tiene la facultad de fijar, ni los rubros de sus ingresos ni el monto de los mismos, por lo tanto, la absoluta libertad económica del Municipio no existe, está parcialmente limitada por las legislaturas locales, o sean, los Congresos locales de los Estados que son los que aprueban las leyes de ingresos y las leyes de egresos de los Municipios.

Los Municipios tienen facultades bien definidas en materia de conservación del ambiente y en materia de asentamientos humanos; aquí de nuevo nos encontramos con una Legisla-

ción muy moderna, muy nueva, que todavía no ha sido posible aplicar porque todavía no existe formalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del País, ni existen los planes estatales, ni tampoco los planes Municipales.

Nuestra legislación es muy reciente y su puesta en práctica es una labor probablemente de varios sexenios; en lo económico los Municipios por lo general carecen de recursos suficientes para hacer frente a los problemas de la convivencia en las grandes urbes. En los Municipios rurales el problema se presenta por la escasez de recursos económicos para hacer frente a lo más indispensable.

En lo político, la situación es muy diversa también. Hay Estados que han logrado una significativa independencia política y que son susceptibles de manejar internamente sus cuestiones político-electorales.

En materia de política electoral municipal, no creo que se haya avanzado en la misma forma y todavía la institución Municipio sigue sumamente controlada por las autoridades estatales, es decir, no ha llegado a realizarse el sistema tal cual aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siempre se nos ha presentado este dilema, debemos seguir con la institución Municipio o debe desaparecer por no poder cumplir con sus obligaciones, ni con sus atribuciones. La verdad de las cosas es que, no ganaríamos mucho con su desaparición, porque nada nos garantizaría que pudiéramos **generar otra institución más efectiva**.

¿Qué hemos hecho en algunas Entidades? hemos podido realizar programas de Fortalecimiento Municipal; hay Entidades como en el Estado de México, donde estos programas se vienen desarrollando desde hace más de tres sexenios; hay Entidades como Jalisco, Nuevo León, especialmente las Entidades de la frontera norte, que probablemente han sido influenciadas por la autonomía de la vida municipal del sur

de los Estados Unidos de Norteamérica, en que también se ha ganado mucho en el Fortalecimiento Municipal; ha habido programas y existen actualmente funcionando más o menos eficazmente.

y por qué les hemos llamado "fortalecimiento"; porque se quiere a través de estos programas llevar asistencia, ayuda, recursos a los Municipios, sin que los Municipios pierdan en absoluto su integridad, su autonomía y su libertad. Claro que estas tres palabras tenemos que tomarlas en su valor relativo, si no tienen su correspondiente expresión en términos económicos y políticos.

En estos programas, por ejemplo en el Estado de Guerrero, donde me ha tocado participar, y es una de las razones por las cuales estoy aquí en este tema, lo primero que hicimos fue una encuesta de 75 Municipios que comprenden el Estado y tener un diagnóstico de cuál era su situación desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades en la comunidad, sus recursos fiscales, su organización interna y sus posibilidades de mejoramiento. El resultado de esa encuesta reveló cosas sumamente interesantes.

De 75 Municipios, solamente una docena de ellos tenían ingresos mayores de 1 millón de pesos por año; había doce Municipios que tenían cuatrocientos cincuenta mil a un millón de pesos; había otros veinticinco que iban de 100 mil a 450 mil y había veintiséis Municipios que tenían ingresos anuales de \$6,000.00 hasta \$100,000.00.

¿Qué puede hacer un Municipio con \$6,000.00 anuales de ingresos para cubrir todas sus necesidades, entendiéndose que Municipio no es nada más la ciudad capital del Municipio, sino que es toda la circunscripción geográfica? No había recursos siquiera para pagar los sueldos de los Presidentes Municipales.

Véanse las transformaciones que se han efectuado en los Municipios del Estado de Guerrero, en parte gracias a la acción del Programa de Fortalecimiento Municipal;

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO

PARA 1975:

26 Municipios:	menos de \$100,000.00
25 Municipios:	\$100,000.00 a \$450,000.00
12 Municipios:	\$450,000.00 a 1 millón de pesos
12 Municipios:	Más de 1 millón de pesos.

PARA 1976:

14 Municipios:	menos de \$100,000.00.
32 Municipios:	\$100,000.00 a \$450,000.00
17 Municipios:	\$450,000.00 a 1 millón de pesos
12 Municipios:	más de 1 millón de pesos

PARA 1977:

36 Municipios:	\$100,000.00 a \$450,000.00
17 Municipios:	\$450,000.00 a 1 millón de pesos
20 Municipios:	1 millón de pesos a 10 millones de pesos
2 Municipios:	más de 10 millones de pesos. Que son Acapulco y Zihuatanejo.

Se ha conseguido también una mayor concientización de parte de las autoridades respecto de su papel dentro del Municipio como institución. En la actualidad ya hay un mayor conocimiento de cuáles son sus obligaciones frente a la comunidad y se han podido establecer mejores canales de comunicación entre ésta y sus autoridades, que es una de las debilidades más serias del Municipio, como institución universalmente considerada.

El Programa ha podido capacitar a los Tesoreros Municipales para tener mayores ingresos sin aumentar las tasas de sus impuestos ni crear otros nuevos, simplemente con mejoras en la administración tributaria.

Tenemos casos de Municipios que solamente en un año han quintuplicado sus ingresos, hay Municipios en que solamente

con un censo de los causantes han duplicado sus rentas, pero no solamente la parte de ingresos ha sido la única preocupación del Programa de Fortalecimiento, sino también la aplicación de los gastos.

La mayor parte de los Municipios, si no es que la inmensa mayoría de ellos, carecen de recursos suficientes para poder dar los servicios elementales. ¿Qué ha sucedido? Que han tenido que recurrir al Estado o a la Federación para poder suministrarlos. Actualmente se está pensando muy seriamente en una reforma a fondo de la distribución de los ingresos nacionales para dar a los Municipios mayor capacidad económica, especialmente a través de los impuestos sobre la propiedad territorial.

Para concluir, podemos resumir diciendo: la institución "Municipio" está definida en la Constitución; no está bien dotada de recursos económicos; por lo general no está bien organizada. Por esa razón hemos tratado de romper el círculo vicioso a través de programas y de estímulos que lo fortalezcan en su organización, su administración y sobre todo, de la selección de sus mejores gentes.

Ahí, ya nos salimos de lo administrativo y económico y se pisan los umbrales del problema político, que es muy complejo en el área municipal. Problema que ameritaría un Seminario dedicado exclusivamente a su planteamiento, análisis y a la búsqueda de soluciones.

•

LA ADMINISTRACION DE LA CONTRIBUCION DE MEJORAS: APROXIMACION FINANCIERA A PROBLEMAS MUNICIPALES

Jorge LOPEZ OCHOA

Jorge López Ochoa es licenciado en Derecho, graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Director de la Dirección de Finanzas y Administración del Instituto de Acción e Integración Social (AURISJ., en el Estado de México.

En el campo tributario, reviste especial importancia el que se implementen los sistemas más adecuados, ágiles y dinámicos, que **permitan** una mejor administración, persiguiéndose con ello que el erario cuente siempre con la disponibilidad oportuna de recursos y pueda así el sector público llevar a cabo las acciones de beneficio a la colectividad que le son propias.

En el rubro de Contribuciones de Mejoras, denominado también Aportaciones de Mejoras u Obras Públicas por Cooperación, se hace palpable el que se cuente con instrumentos que **permitan** su administración en forma altamente eficiente, por tratarse de un tributo que afecta a un número específico de propietarios o poseedores de bienes inmuebles, en zonas previamente delimitadas, por periodos determinados y que se encuentra destinado a la realización de una obra en particular cuyo costo debe ser recuperado en **forma** tal que permita su desarrollo programado o bien el cumplimiento oportuno en el pago de los créditos que en su caso se hubiera precisado obtener para llevarla a cabo.

La correcta administración de las Contribuciones de Mejoras, se inicia desde el momento en que se establece una adecuada comunicación entre las autoridades y los particulares que a ella son afectos, para que sea por todos conocida la obra a realizar, los beneficios que ésta produce, así como la **forma** y monto con que se debe contribuir para llevarla a cabo.

Partiendo entonces de las disposiciones legales que deben contemplarse en los ordenamientos correspondientes, se debe contar con la participación de los particulares que estarán obligados a contribuir para la realización de las obras, considerándose conveniente para ello que en las llamadas Comisiones de Planificación y Desarrollo o Juntas de Cooperadores, participen conjuntamente con las Autoridades los Sectores más representativos de la zona en que se llevarán a cabo dichas obras, los que pueden ser de industriales, comerciantes, propietarios de bienes inmuebles y en **términos** generales de aquellos que por verse afectados deben o pueden proporcionar en alguna medida su experiencia y conocimientos para el mejor desarrollo de los trabajos y dependiendo

su participación si los beneficios que se pretenden obtener van dirigidos a zonas urbanas habitacionales o industriales, a zonas rurales o en su caso a todas ellas.

Es comprensible el que si antes de iniciarse una acción que por su magnitud o costo va a requerir de la contribución de los por ella beneficiados deben éstos conocer sus alcances, ya que si bien es cierto que les proporcionará beneficios, también lo es que en alguna medida les afectará su economía personal al comprometerse a aportar una determinada cantidad para que se logren llevar a cabo las mejoras en la zona en que se encuentran ubicadas sus propiedades.

Para una mejor administración de este tributo resulta ideal el que se cuente previamente con un catastro, es decir con un inventario de la propiedad raíz actualizado y que básicamente es el mismo que en el aspecto meramente fiscal se utiliza para conocer a los causantes del Impuesto Predial. En el caso de que no se contara con ese inventario o que el existente no se considerara lo suficientemente confiable, es conveniente llevar a cabo el catastro mediante los procedimientos técnicos más apropiados, de la zona en la que será realizada la obra, así como en la que será derramado su costo, estando entonces en posibilidad de conformar un inventario de predios integral para que les corresponda a todos ellos sin excepción contribuir en forma equitativa y con bases justas en la realización de esa obra que sin duda alguna les beneficiará.

Una vez que se cuente con ese inventario de los predios que se encuentran ubicados en la zona de derrama y se determinen las cuotas que a cada uno de los propietarios o poseedores corresponde cubrir, es indispensable el formar un archivo en el que se contemplen los siguientes elementos:

- a) Clave Catastral o en su defecto número de cuenta predial (si se considera conveniente un número específico de cooperador por predio).
- b) La ubicación del predio.

- e) Domicilio para notificaciones.
- d) El nombre del propietario o poseedor.
- e) La superficie del predio.
- f) El frente del predio.
- g) El monto de la cooperación que le corresponde.
- h) Intereses a cubrir (en el caso de pago diferido).
- i) Forma de pago.

Es de interés señalar que en el caso de la Contribución de Mejoras así como en los Impuestos Predial, Sobre Ingresos Mercantiles, Sobre la Renta y otros rubros impositivos, en donde los contribuyentes son numerosos, debe buscarse siempre el contar con mecanismos automatizados que permitan con un alto índice de confiabilidad y en tiempos mínimos conocer en todo momento el padrón de quienes se encuentran sujetos a este tributo, su actualización, adicionando o substituyendo cualquier dato concerniente a las características de los predios o a los datos de los cooperadores, constituyendo además, el uso de un eficiente sistema de computación, un instrumento ideal para un adecuado control del avance de las obras, de las inversiones realizadas y básicamente el control de cada uno de los cooperadores para que su aportación en las mejoras realizadas sea oportuna.

Contando entonces con el padrón a que se ha hecho mención es posible proceder a notificar a los cooperadores el monto o cuota que a cada uno le corresponde cubrir siendo un procedimiento conveniente y adecuado el enviar una comunicación o notificación a cada uno de ellos en la que se señale el porqué de la cooperación, la forma en que puede cubrirla y en su caso los beneficios que podría obtener o bien los intereses que deberá cubrir según escoja el plazo para hacer el entero del crédito a su cargo.

Las disposiciones legales de algunas Entidades Federativas, señalan también la obligación de notificar a cada causante diversos datos, como una descripción sintética de la obra, su

costo total, el área beneficiada con la obra y la zona de influencia, así como los periodos de iniciación y de probable conclusión de la obra. Resulta también de interés para los cooperadores, el que conjuntamente con la notificación se les dé a conocer mediante un pequeño croquis la ubicación de la obra a realizar en el que se encuentra comprendido el terreno de su propiedad.

Al notificar a cada uno de los propietarios o poseedores de los predios que se encuentran en la zona de derrama, el crédito a su cargo, les permite el inconformarse, en los términos previstos en las disposiciones legales correspondientes, con los datos en ella contenidos.

Las inconformidades que normalmente pueden presentarse, se refieren al monto de la cooperación asignada a un predio en particular o a errores en datos de orden administrativo.

Para la atención de las inconformidades es conveniente el que se establezcan secciones especiales ya sea en las Oficinas Recaudadoras cercanas a la zona en que se realiza la obra y que normalmente es en donde deben de ser cubiertas las cuotas correspondientes o bien en el Departamento o Sección que para el control de las contribuciones se establezcan en las Tesorerías y en las que se cuente con personal especializado que atienda en forma eficiente y en el menor tiempo posible las inconformidades presentadas. Es indudable que el dar una atención personal a quienes se encuentran obligados a cubrir al Fisco cualquier tributo, propicia una más rápida solución a los posibles conflictos que su implantación pudiera presentar y sobre todo mejora las relaciones Fisco-Causante.

Si las inconformidades que se presentan se refieren, como antes se dijo, al monto asignado como contribución, se hace necesario el que en una forma expedita se revisen los procedimientos técnicos aplicados, para determinar si existen errores de cálculo de acuerdo con el sistema que se haya decidido establecer. Si dichas inconformidades se refieren a aspectos meramente administrativos tales como el nombre

o razón social del propietario o poseedor del predio, el nombre de la calle o su número oficial, del domicilio para notificaciones, de la forma de pago convenida, la que puede ser mensual, bimestral, semestral, etc.; debe entonces contarse con formas especialmente diseñadas y codificadas en aquellos casos en que se cuente con sistemas de computación para que también una vez aclarados los datos y verificados éstos se proceda a modificar el archivo en el que se encuentra el inventario o padrón de causantes de esa obra en particular.

Esto permitirá que ya dentro de un sistema de cobranza, las boletas que se emitan para el cobro de la contribución consignen datos veraces, lo que conduce a que en ningún momento se vea retrasado su cobro por estos motivos.

Es de vital importancia establecer sistemas de cobranza altamente eficientes a efecto de que la recuperación de las inversiones se ajuste al tiempo programado y que permita también atender en forma ágil a quienes acuden a las Oficinas Recaudadoras a realizar el pago de la cuota que les corresponde.

Una vez procesada la información de cada uno de los cooperadores, misma que en su conjunto forma el padrón o inventario de las obras que mediante el sistema de Contribución de Mejoras se realizan, se hace necesaria la emisión de las boletas o recibos a que se hizo mención en el párrafo anterior.

Tomando en consideración el que normalmente son emitidos mediante el uso de computadoras o en secciones de las Tesorerías creadas al efecto, es conveniente que conjuntamente con un listado sean remitidos a la Oficina Recaudadora en la que usualmente los propietarios de los bienes inmuebles efectúan el pago del Impuesto Predial, sintiéndose que es de gran utilidad el que a su vez se creen en las mencionadas Oficinas Recaudadoras secciones y cajas que específicamente tramiten lo necesario para que sean atendidos con celeridad los contribuyentes.

En virtud de que los recibos emitidos cuentan con la información suficiente para identificar el predio, que básicamente es la clave catastral o en su caso número de cuenta del cooperador, su nombre y la ubicación del inmueble, así como una clave y nombre que identifica la Oficina Rentística en la que debe ser cubierto el crédito a cargo de los cooperadores, son fácilmente localizables al archivarlos utilizando cualquiera de los datos antes mencionados en forma progresiva.

De esta manera al presentarse a efectuar el pago el cooperador y utilizándose ya sea el listado que contiene en forma integral al conjunto de contribuyentes, el que puede ser de consulta constante y útil sobre todo al efectuarse los primeros pagos, o bien mediante la localización en los archivos antes mencionados de la boleta de pago, podrán realizarse las operaciones de caja necesarias que acrediten el pago de la cuota,

El recibo o boleta en la que se certificó dicho pago y que normalmente se emite con una copia o que tiene adherido un talón y a efecto de contar con un eficiente control de la recaudación deben ser remitidos por las Oficinas Recaudadoras a través de los Departamentos o Secciones que se encarguen del control de pagos en forma centralizada en las Tesorerías para que sean procesados de preferencia en un Centro de Computación, pudiéndose crear de esta manera diversos archivos en los que se contendrán los datos de los cooperadores que han cubierto con toda oportunidad sus créditos y en consecuencia el de aquellos causantes morosos, permitiendo este último el que con base en las disposiciones

legales del caso se inicien los procedimientos de ejecución necesarios para obtener el pago de lo adeudado.

Con el objeto de facilitar el pago a los contribuyentes, en la misma forma en que se lleva a cabo el cobro de otros tributos, resulta de gran utilidad el convenir con las Instituciones Bancarias el que los cooperadores puedan efectuar sus pagos en cualquiera de sus oficinas, ya que se ha comprobado que el procurar esta facilidad a quienes deben cubrir sus obligaciones fiscales hace más expedita y oportuna la recuperación programada.

Como al principio de este trabajo se señaló, una adecuada administración de la Contribución de Mejoras, al igual que en todos los rubros impositivos es de la mayor importancia.

Contamos o podemos contar con una adecuada legislación en el Área Fiscal.

Utilizamos o podemos utilizar las técnicas más avanzadas para coordinar, como sería en el caso de la Contribución de Mejoras la programación y ejecución de las obras, e importantemente para la determinación de las cuotas que han de cubrir los cooperadores sobre bases justas y equitativas.

Debemos asimismo, contar con sistemas eficaces que den la agilidad necesaria a la administración de todos y cada uno de los rubros impositivos, lo que dará por resultado una oportuna recaudación, la posibilidad de llevar a cabo las acciones programadas y por ende el establecimiento de mejores relaciones entre los cooperadores y el Fisco.

LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MEXICO

Raúl MARTINEZ ALMAZAN

Raúl Martínez Almazán es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha realizado estudios en el "Texas Mexican Industrial Institute", de Kingsville Texas, en los Estados Unidos de Norteamérica.

Ha sido Oficial Mayor del Ayuntamiento de Naucalpan, Estado de México, y ha ocupado el puesto de Vicepresidente de la Comisión Nacional de Arbitrios y Director de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Catedrático de la Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.

INTRODUCCION

México es un País pobre y dependiente, con uno de los más altos índices de desequilibrio interregional en el mundo, dentro del cual el Municipio se halla fundamentalmente involucrado. Salir del atraso económico, político y social, requiere del País un vigoroso impulso al desarrollo regional, a fin de lograr un avance substancial en la redistribución del ingreso y la riqueza y una participación popular de la política y el poder, en cuyas tareas el Municipio debe ser factor determinante.

El desarrollo integral es una responsabilidad social y política del Estado, a él corresponde afrontarlo, definiendo su presente y orientando su futuro. La crítica situación del País no permite más la improvisación, el desperdicio de recursos ni

soluciones parciales; reclama una programación nacional, basada en el trabajo y en la determinación de todos.

La estrategia para alcanzar los objetivos debe contemplar todas las regiones y habitantes del País. Dentro de este enfoque el Federalismo constituye la organización más eficaz si se han de efectuar amplias transformaciones sociales y no simples reformas institucionales. No hacerlo implica en esta etapa de crisis, un férreo centralismo y un Modelo de desarrollo que continuará acentuando el beneficio exclusivo del actual sector minoritario, constituido por el 5% de la población que concentra en sus manos el 30% del ingreso nacional. Este Modelo continuaría soslayando y dilatando la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, agudizando factores del subdesarrollo, como son el déficit de la balanza comercial, el acrecentamiento de la deuda nacional, la depen-

dencia con el exterior, el estancamiento de las actividades agropecuarias y, fundamentalmente, entorpeciendo la realización plena del mexicano.

Con respecto al Federalismo, debemos decir que brinda a la Nación la oportunidad de constituir una alianza económica social y una estructura vigorosa por la acción coordinada de los Estados Miembros y sus Municipios. Sin embargo, habrá que preguntarse cuáles son las posibilidades reales que tienen estos últimos de ser incorporados a los programas de desarrollo regional y nacional. Existen numerosos obstáculos administrativos, económicos y sociales, así como políticos y jurídicos, que anulan en su base misma estas posibilidades, de ahí que se estime que la estructura de la administración pública a nivel municipal requiere ser actualizada, liberándola de las limitaciones y obstáculos que anulan o difieren el cumplimiento de sus objetivos. Deberá hacerse así porque el Municipio, desde su origen constituye la forma de agrupación política más adecuada a la realidad de México, mediante la cual el individuo y la familia pueden satisfacer directa, inmediata y concretamente sus necesidades y resolver sus problemas, pese a las crisis por las que ha atravesado durante las diferentes etapas de la Historia, porque el Municipio es una comunidad natural espontánea que el Estado no ha creado, concretándose a reconocerla como entidad jurídico-social resultante de la agrupación de familias, que al trascender a la vida social dio fisonomía democrática a la Nación y expresión política al Estado Mexicano.

Concebir como necesaria la autonomía regional, sólo es posible mediante una paralela autonomía municipal. La regionalización se logra cuando está precedida de un auténtico municipalismo. Sobre municipios pobres o no integrados no podrá fincarse jamás la grandeza ni el desarrollo de la Nación.

CONTENIDO Y ALCANCE DEL MUNICIPIO ACTUAL

En las diferentes etapas del proceso histórico jurídico del país se han señalado las funciones públicas de cada nivel

de gobierno. No obstante, y este sería uno de los más importantes pasos a dar, ha faltado en el sistema constitucional del país la definición clara del contenido, funciones y alcance político-económico del Municipio actual, para que en función de ello, establezcamos su competencia y le alleguemos los **recursos necesarios para su integración real.**

Supuestamente el Municipio tiene funciones propias intransferibles, como las siguientes:

SEGURIDAD PUBLICA: Entendida como la prestación de los servicios de policía, bomberos, médicos de emergencia, tránsito, prisiones y la administración de la justicia.

EDUCACION: Bibliotecas, centros recreativos y deportivos, la construcción y atención de guarderías, jardines de niños, impartición de educación elemental, media y técnica media.

SALUD PUBLICA Y LAS PRESTACIONES SOCIALES: Construcción y atención de hospitales, realización de campañas de prevención y control de enfermedades, epidemias y endemias, casas de cuna, orfanatorios y asilos.

SERVICIOS URBANOS: En lo que se refiere al alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpieza de calles, pavimentación, recolección de basura, construcción y operación de mercados públicos, rastros, cementerios, prestación de servicios de transportación pública y de distribución de agua.

OTROS SERVICIOS: Tales como el del registro civil, catastro, reclutamiento para el servicio militar nacional, etc.

El cumplimiento de estas funciones, la satisfacción de las necesidades y la solución de los problemas sociales que implican las mismas, están determinados por una serie de factores con diferentes grados de complejidad como la población, el crecimiento económico, etc. y, de manera fundamental, por el acervo periódico de recursos materiales y fiduciarios con que los municipios cuentan.

La realidad es que los municipios, por carecer principalmente de recursos financieros, físicos y humanos, no ejercen eficazmente las tareas que le son propias y debidas, en perjuicio de las comunidades que representan. Ello ha llevado a la Federación y a los Estados a asumir, sustituyéndose en facultades y cargas que no son las suyas, progresivamente funciones legal y exclusivamente municipales, especialmente como consecuencia del creciente y general proceso de urbanización, de la explosión demográfica, de la desaparición progresiva aniquilante de pequeñas comunidades, del mejoramiento de las comunidades y del crecimiento de la demanda de servicios públicos, todo lo cual ha contribuido a la pérdida de una clara determinación de cuál es el ámbito jurídico y político social del Municipio, cuáles son sus materias y funciones propias de la vida local y cuál su competencia exclusiva. Todo va diluyéndose en un centralismo de hecho, en el que el Municipio tiene poco que hacer.

Tal es el caso de las obras de drenaje, agua potable, regulación del crecimiento urbano, cementerios, el tránsito, etc., que escápase o nace escapando a la acción y determinación municipales y a sus efectos prácticos. Demandar sin embargo la devolución de todas las funciones que le son propias al Municipio en todos los casos y en las actuales condiciones en que se encuentran muchos de ellos, ni sería realista, ni parece conveniente que la reforma municipal contemple siempre la participación de los municipios en el cumplimiento de esas funciones, sino al cabo de un proceso de reforzamiento de la capacidad económico-administrativa de los municipios que finalmente los lleve a atender con eficacia las materias que tradicionalmente son de su competencia.

NECESIDAD DE UNA TIPOLOGIA MUNICIPAL

Ni durante la etapa colonial ni en la del México Independiente, existió una auténtica preocupación por crear una estructura jurídica y política, capaz de resolver los requerimientos que demandaba la heterogénea composición de la nación mexicana, simplemente se trasplantaron uniformes postulados que resultaron incongruentes con las distintas for-

mas de relaciones políticas y sociales en un vasto país como el de México, que con independencia de una muy diversa regionalización en lo demográfico, en lo geográfico y en lo económico, la tiene en cuanto a grado de evolución social y jurídica.

Contamos con 2,373 municipios en el país, para los cuales no es fácil plantear ni con la mejor intención una nueva división territorial, fundamentalmente por las razones históricas, económicas y hasta psicológicas que prevalecen y que definen a cada uno de ellos. Sólo un avanzado desarrollo económico-social podrá permitir una reestructuración geográfica de los municipios, con base en los predicados de ese propio desarrollo.

El Municipio está integrado por innumerables facetas que hasta el momento no han quedado ni claramente conocidas ni claramente definidas. Hace falta no obstante, la elaboración de una tipología municipal que permita intentar una clasificación y elementalmente agruparlos, sabiendo cuál es industrial, cuál urbano, rural, indígena o artesanal; que permita clasificarlos de acuerdo con su población y con la diversidad de sus recursos.

Nuestro país ofrece el panorama de municipios cuyas comunidades tienen lenguas distintas, situaciones geográficas adversas o prósperas, diversas costumbres, o nos ofrecen ciudades nuevas que crecen vertiginosamente, reclamando más y mejores servicios o nuevas formas de desarrollo. Municipios que reciben el embate de innumerables corrientes migratorias en busca de empleo o acomodo. Municipios convertidos en "pueblos fantasmas" porque sus hombres, atraídos por la gran ciudad y desarraigados por la carencia de empleos los han abandonado, o simplemente porque se ha agotado el recurso que los creó, como ocurre con los municipios mineros o forestales.

LOS INGRESOS MUNICIPALES

La satisfacción de las necesidades colectivas, sólo es posible mediante la obtención de recursos, fijados por la comunidad

y puestos a disposición del organismo directivo. El Municipio constituye en nuestro país y esto es de sobra conocido, la base de la división territorial y de la organización político-administrativa, por ello debe, y así fue concebido, administrar libremente su hacienda pública, con recursos suficientes decretados por él mismo para cubrir sus propias necesidades, sin más limitaciones que la capacidad económica y decisión de sus propias comunidades.

El Artículo 31 Constitucional en su fracción Cuarta, establece la obligación de los mexicanos, de "contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Y el Artículo 115 Constitucional en su fracción Segunda, señala que "Cada Municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".'

Hay que considerar sin embargo, que los recursos económicos de que dispone la Federación, los Estados y los Municipios en conjunto son más reducidos que los gastos que demandan los Poderes Públicos para el ejercicio de sus actividades y ello es consecuencia de la propia pobreza del país, a lo que se aúna la existencia de vicios administrativos y políticos que han llevado a los municipios a una situación económico-financiera crítica.

Es verdad que ha habido una preocupación por lograr el fortalecimiento de las haciendas públicas de las entidades federativas y de los municipios desde el nivel federal, como es el hecho de que, en virtud del aumento de las participaciones en impuestos federales, el conjunto de presupuestos de las entidades federativas creció, de \$17,540'683,974 en 1970, a \$24,869'838,639 en 1973;² es decir, un 42% en 4

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículos 31 fracción IV y 115 fracción II.

² Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.

años. En el caso de los municipios que integran el Estado de México, los ingresos totales que en el año de 1969 fueron de 147,088 millones de pesos, se incrementaron hasta aproximadamente 800 millones de pesos en 1975;³ es decir en un 452%; pero el crecimiento ¹¹⁰ fue igual en todos ellos. La mayoría no incrementó significativamente su presupuesto. Los grandes aumentos se produjeron en los nuevos municipios industriales y urbanos de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Atizapán, Toluca y Nezahualcóyotl que polarizaron este aumento. Sólo el Municipio de Naucalpan incrementó sus ingresos totales de aproximadamente 50 millones de pesos en 1970, a 243 millones de pesos en 1975.

Paralelamente a dichos logros existe el hecho de que los sistemas de captación de ingresos de los tres niveles de gobierno han implicado un profundo deterioro respecto de las haciendas municipales. Tal es el caso derivado de la política fiscal de algunos gobiernos estatales que gravan arbitrios tradicionalmente considerados de **competencia** municipal, que constituyen parte fundamental de sus erarios, en muchos casos, como son los llamados "ramos menores" consistentes en los impuestos que cobran sobre el uso permanente o eventual de las calles, plazas o caminos, sobre diversiones públicas, sobre el comercio ambulante y el efectuado en los mercados, sobre matanza de ganado y el pequeño comercio.'

Un análisis de los ingresos municipales nos permitirá captar mejor la situación actual que guardan los municipios del país.

Para el periodo 1955-1970, los ingresos ordinarios del Gobierno Federal tuvieron un crecimiento a precios corrientes del 15.2% anual; los gobiernos estatales obtuvieron ingresos cuya tasa similar media fue del 14%. Como consecuencia de ello, la participación de los ingresos municipales ordinarios en relación con el ingreso público total de la Nación, ha ido disminuyendo considerablemente. No es exagera-

³ Gobierno del Estado de México. Dirección General de Hacienda.

⁴ *Iniciativa de reformas a los Artículos 73 fracción 29 y 115 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. pp. 5 Y 6.

do afirmar que el Municipio mexicano es incapaz de satisfacer las necesidades colectivas y que el precepto constitucional que le fija estas fundamentales atribuciones como de materia exclusiva es una vana ilusión. (Cuadro No. 1)

En 1970, los ingresos fiscales brutos del país ascendieron a 126,300 millones 831 mil pesos, de los cuales correspondió a los municipios el 1.6% ; es decir, 2,029 millones 204 mil pesos, frente a un 86.4% que recibió la Federación equivalente a 109,064 millones 399 mil pesos y a un 12.0% recaudado por los estados, o sea 15,207 millones 228 mil pesos.

Se entenderá mejor lo anterior si recordamos cuál ha sido la recaudación de los municipios respecto de la recaudación total del país en los últimos 45 años y que la acción municipal se extiende a más del 60% de la población del país, lo que hace que los habitantes del Municipio reciban el equivalente a \$63.52 per cápita del gasto municipal que muchas veces es el único en la acción pública.'

Con Plutarco Elías Calles, los municipios recibieron el 8%, con Lázaro Cárdenas, el 6% ; con Manuel Avila Carnacho, el 4% ; en los periodos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortínes y Adolfo López Mateos, el 3% y con Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez en 1970, el 1.6%'. (Cuadro No. 2).

En los últimos 20 años, la tasa media de los ingresos ordinarios municipales ha sido en Impuestos de un 10.1%, en Derechos 16.6%, en Productos 8.5% y en Aprovechamientos 12.3%.' O sea, que en términos financieros los Impuestos que son los recursos fiscales justos tradicionales, invierten su importancia respecto con los demás que se ven acrecidos por la fuerza de las necesidades, pero con todas las desventajas fiscales de un recurso aleatorio y privativo en el cuadro de ingresos de una economía moderna.

* Dirección General de Estadística. S. J. C.

5 Se calculó \$22,861'566,506, ingreso total de los municipios en 1972 entre el total de la población nacional sin considerar el D. F.

6 Pablo González C. *La Democracia en México*. pp. 35-36

1 Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

Estratificación del Ingreso Municipal

En 1972, sólo Monterrey y Guadalajara que representan el .10% del total de municipios del país, tuvieron un presupuesto superior a 100 millones de pesos. Para 1975 se sumaron Mexicali, Puebla, Culiacán, Nauealpan y Tlalnepantla. 77 Municipios tuvieron un presupuesto que se ubicó entre los 5 y 100 millones de pesos. Representaron sin embargo, el 3.25% del total de los municipios. De ese año a la fecha, Nauealpan y Tlalnepantla incrementaron sus ingresos a más de 100 millones, inclusive más que Monterrey y Guadalajara, pero en ambos casos el fenómeno deriva del desbordamiento de la población urbana.

Paralelamente, 673 municipios, o sea el 28.4% de los municipios del país, percibieron de 250,000 pesos a 5 millones. 691 Municipios que representan el 29.17% contaron con 50,000 a 250,000 pesos anuales. 675 municipios, o sea 28.49% percibieron de 5,000 a 50,000 pesos. 222 municipios que representan el 9.37% del total, sólo contaron con 100 a 5,000 pesos. Finalmente las estadísticas registraron que 29 municipios, o sea el 1.22% no percibieron ingreso alguno. (Ver Cuadro No. 4).

El Ingreso Municipal Per Cápita.

Muestra Nacional: 138 Municipios

Hemos seleccionado 138 municipios dentro de los cuales se encuentran algunos que se han caracterizado por un importante crecimiento, también algunos de los más pobres, lo cual nos permitirá conocer y comparar su situación hacendaria.

Al relacionar los ingresos municipales con la población correspondiente a 1973, resulta un panorama demasiado dramático aun en términos de cifras para ser descrita la situación que prevalece en el país. El ingreso municipal en servicios públicos per cápita anual más alto, se ubicó en los municipios de: Toluca con \$174.37; Garza García, N. L., con

\$316.19 y Naucalpan, México con \$223.78. Actualmente estas cifras han cambiado un poco y acaso Naucalpan alcance el más elevado índice nacional de ingreso municipal por servicios, de aproximadamente \$350.00 per cápita. Sin considerar al Distrito Federal con un índice de \$1,588.00, ni por ejemplo, circunscripciones urbanas del primero como Satélite con \$500.00 por habitante aproximadamente.'

Los municipios de Monterrey con \$129.18, Guadalajara \$136.02, Veracruz, \$112.02; Puebla, \$77.61; Hermosillo, \$97.15, frente a los cuales tenemos municipios como Tepic con un per cápita de \$34.31, Camargo, Chih., \$41.24, Salamanca, Gto. \$79.18 e Iguala, Guerrero \$64.03. Finalmente municipios principalmente ubicados en el Estado de Oaxaca, con un per cápita menor de \$5.00; Distrito de Zimatlán con \$17.53, Distrito de Juxtlahuaca \$4.10 y Distrito de Choapan con \$2.84. El análisis de todos estos contrastes resulta deprimente y el denominador en términos de desarrollo, absolutamente nulo. (Cuadro No. 5).

EL IMPUESTO PREDIAL

En términos generales la recaudación del impuesto predial en los estados del país, presenta ciertas condiciones de retraso considerable.

La legislación en la materia en el mayor de los casos resulta obsoleta ante el creciente número de poblaciones importantes que se han desarrollado.

La determinación de los diferentes valores, base del impuesto predial y punto clave del sistema impositivo, se resuelve con un método simplista basado en la asignación del monto más alto determinado por diferentes criterios de calificación que frecuentemente no son ni justos ni objetivos. Es frecuente encontrar también que las cuotas de este impuesto, los diversos registros y los padrones son imprecisos e incompletos.

⁸ Cálculo: Ingreso total municipal entre población total municipal.

Existen también diferentes criterios de aplicación de la ley que las diversas autoridades hacendarías imponen en forma unilateral o en franca contradicción con los ordenamientos legales vigentes.

Los procedimientos administrativos frente a la realidad evidencian un retraso importante.

La operación y actualización de los diferentes padrones, el control de las cuentas corrientes, etc., se realiza mediante mecanismos elementales de naturaleza manual.

Cada entidad lleva sus propios medios de control y en muchos casos carecen de una unidad de procedimientos y de una autoridad central que en un momento dado maneje la información en forma correcta y adecuada.

Estas incoherencias tanto en la legislación como en la administración del Impuesto Predial han estado asociadas evidentemente a las características de un desarrollo precario.

Algunos estados por su parte han logrado establecer sistemas modernos de catastro y computación que junto con una adecuada administración les ha permitido recaudar importantes ingresos por concepto del Impuesto Predial. Destaca así el Estado de México: En 1970 recaudó 77 millones 093 mil pesos, para 1975 había alcanzado la cifra de 269 millones de pesos lo que significó en ese periodo un incremento de 248.93%' En 1970 recaudó por concepto del Impuesto de traslado de dominio 25 millones 373 mil pesos y para 1975 136 millones 328 mil pesos, o sea, un 437.29%.'

Otros estados también lograron avances considerables, tales son los casos de Jalisco que obtuvo en 1975 una recaudación aproximada de 152 millones; Nuevo León con 140 millones; Guanajuato alrededor de 88 millones; Chihuahua con 83 millones y Sinaloa con 81 millones de pesos.'

⁹ Gobierno del Estado de México, Dirección General de Hacienda.

¹⁰ Gobierno de los Estados.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 1

INGRESOS NETOS DE LA NACION 1929-1977

(Miles de Pesos)

AÑO	T O T A L	FEDERACION	%	ESTADOS	%	D.F.		MUNICIPIOS	%
1929	452,574	322,335	71.22	62,663	13.85	33,261	7.35	34,315	7.58
1930	418,411	288,863	69.04	62,760	15.00	33,399	7.98	33,389	7.95
1931	382,310	256,088	66.98	61,917	16.20	33,260	8.70	31,045	8.12
1932	331,420	212,347	64.07	56,926	17.17	33,066	9.98	29,081	8.78
1933	358,674	222,900	62.15	60,478	16.86	46,400	12.94	28,896	8.05
1934	439,830	295,277	67.13	69,846	15.88	42,388	9.64	32,319	7.35
1935	462,891	313,891	67.63	72,675	15.70	44,035	9.51	33,107	7.16
1936	552,479	385,174	69.72	78,024	14.12	55,327	10.01	33,954	6.15
1937	625,873	451,110	72.08	85,797	13.71	52,500	8.39	36,466	5.82
1938	632,407	438,328	69.31	92,399	14.61	63,395	10.02	38,285	6.06
1939	748,727	535,812	71.56	104,109	13.90	67,494	9.01	41,312	5.53
1940	808,094	577,004	71.40	115,455	14.29	72,639	8.99	42,996	5.32
1941	936,447	664,919	71.00	127,575	13.62	96,487	10.30	47,466	5.08
1942	1,049,116	745,596	71.07	151,197	14.41	99,192	9.45	53,131	5.07
1943	1,443,055	1,091,597	75.64	172,874	11.98	109,221	7.57	69,365	4.81
1944	1,690,939	1,295,338	76.60	195,922	11.59	120,132	7.10	79,547	4.71
1945	1,857,992	1,404,025	75.57	214,662	11.55	137,530	7.40	101,775	5.48
1946	2,526,157	2,011,502	79.63	254,116	10.06	175,049	6.93	85,490	3.38
1947	2,624,473	2,054,694	78.29	289,710	11.04	181,300	6.91	98,769	3.76
1948	3,330,038	2,654,642	79.72	338,746	10.17	227,141	6.82	109,509	3.29
1949	4,687,623	3,891,216	83.01	409,904	8.74	257,450	5.49	129,053	2.76
1950	4,583,560	3,640,807	79.43	487,862	10.64	303,225	6.62	151,666	3.31
1951	6,116,513	4,883,666	79.84	703,737	11.51	356,834	5.83	172,276	2.82
1952	7,796,786	6,338,083	81.29	793,613	10.18	457,873	5.87	207,217	2.66
1953	6,458,871	5,023,106	77.77	799,262	12.37	409,250	6.34	227,253	3.52
1954	9,477,003	7,713,833	81.40	968,449	10.22	525,444	5.54	269,307	2.84

CUADRO No. 1

-2-

AÑO	T O T A L	FEDERACION	%	ESTADOS		D.F.		MUNICIPIOS	%
1955	11,149,312	9,023,531	80.93	1,166,678	10.46	631,939	5.67	327,164	2.94
1956	12,789,420	10,193,522	79.70	1,414,793	11.06	797,747	6.24	383,358	3.00
1957	13,676,722	10,869,859	79.48	1,541,595	11.27	816,704	5.97	448,564	3.28
1958	16,119,787	13,183,250	81.78	1,480,751	9.19	937,323	5.81	518,463	3.22
1959	18,460,213	14,163,433	76.72	1,825,432	9.89	1,879,845	10.18	591,503	3.21
1960	24,767,648	19,457,602	78.56	2,172,848	8.77	2,434,571	9.83	702,627	2.84
1961	25,687,670	19,941,051	77.63	2,267,707	8.83	2,714,077	10.57	764,835	2.97
1962	26,750,830	20,397,949	76.25	2,595,563	9.70	2,962,715	11.08	794,607	2.97
1963	26,778,694	19,703,908	73.58	6,229,861	23.26			844,925	3.16
1964	37,474,635	28,976,059	77.32	7,482,245	19.97			1,016,331	2.71
1965	73,078,190	64,282,701	87.96	7,657,141	10.48			1,138,348	1.56
1966	76,595,515	66,619,378	86.98	8,668,062	11.32			1,308,075	1.70
1967	90,361,854	79,458,982	87.93	9,494,980	10.51			1,407,892	1.56
1968	98,125,901	85,277,612	86.91	11,262,534	11.48			1,585,758	1.61
1969	112,782,866	97,508,687	86.46	13,482,489	11.95			1,791,690	1.59
1970	126,300,831	109,064,399	86.35	15,207,228	12.04			2,029,204	1.61
1971	140,501,304	120,549,290	85.80	17,563,584	12.50			2,388,430	1.70
1972	161,551,201	138,872,782	85.96	20,022,485	12.39			2,655,934	1.65
1973	185,760,475	159,981,445	86.12	22,825,632	12.29			2,953,398	1.59
1974	213,604,022	184,298,624	86.28	26,021,220	12.18			3,284,178	1.54
1975	245,628,209	212,312,014	86.44	29,664,190	12.08			3,652,005	1.48
1976	282,461,647	244,583,440	86.59	33,817,177	11.97			4,061,030	1.44
1977	324,827,570	281,760,123	86.74	38,551,582	11.87			4,515,865	1.39
Tasa media									
1955-1977		15.2%		14.0%				11.2%	

FUENTES: De 1929 a 1960, Pablo González Casanova, La Democracia en México, 2a. Edición. págs 35,36, 193 y 194.

De 1961 a 1971, Anuario Estadístico Compendiado 1972.- Dirección General de Estadística, - Secretaría de Industria y Comercio.

De 1972 a 1977, Estimado.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 2

INGRESOS Y EGRESOS NETOS DE LA NACION 1961-1977

(Miles de Pesos)

AÑO	Ingresos T O T A L E S	Egresos	Ingresos FEDERALES	Egresos	Ingresos ESTATALES	Egresos	Ingresos MUNICIPALES	Egresos
1960	24'767.648	25'310.878	19'457.602	20'150.330	4'607.419	4'460.602	702.627	699.946
1961	25'687.670	25'707.836	19'941.051	20'362.040	4'981.784	4'576.023	764.835	764.835
1962	26'750.830	26'448.736	20'397.949	20'219.159	5'558.278	5'441.143	794.607	788.444
1963	26'778.694	27'317.508	19'703.908	20'294.906	6'229.861	6'178.593	844.925	844.009
1964	37'474.635	37'282.671	28'976.059	28'285.590	7'482.245	7'985.145	1'016.331	1'011.936
1965	73'078.190	72'133.294	64'282.701	64'019.537	7'657.141	6'991.931	1'138.348	1'121.826
1966	76'595.515	75'514.915	66'619.378	66'054.247	8'668.062	8'178.455	1'308.075	1'282.213
1967	90'361.854	90'308.503	79'458.982	79'451.979	9'494.480	9'473.064	1'407.892	1'383.460
1968	98'125.901	96'666.388	85'277.612	83'421.813	11'262.534	11'994.308	1'585.758	1'550.267
1969	112'782.866	114'322.997	97'508.687	98'001.224	13'482.489	14'439.398	1'791.690	1'882.375
1970	126'300.831	126'600.723	109'064.399	109'260.986	15'207.228	15'301.916	2'029.204	2'037.821
1971	140'501.304	140'740.324	120'549.290	121'360.207	17'563.584	17'007.930	2'388.430	2'372.187
1972	161'551.201	161'833.870	138'872.782	139'806.959	20'022.485	19'389.040	2'655.934	2'637.871
1973	185'760.475	186'094.435	159'081.445	161'057.617	22'825.632	22'103.506	2'953.398	2'933.312
1974	213'604.022	213'098.215	184'298.624	185'538.375	26'021.220	25'197.997	3'284.178	3'261.843
1975	245'628.209	246'093.094	212'312.014	213'740.208	29'664.190	28'725.717	3'652.005	3'627.169
1976	282'563.902	283'009.448	244'583.440	246'228.719	33'817.176	32'747.317	4'163.286	4'033.412
1977	324'941.277	325'472.579	281'760.123	283'655.484	38'551.580	37'331.941	4'629.574	4'485.154
Tasa Media 1960-1970			15.2 %		14.0 %		11.2 %	

FUENTES : 1960-1970 Anuario Estadística de los Estados Unidos Mexicanos 1970- 1971.
 Sría. de Industria y Comercio, Dir. Gral. de Estadística.
 1971- Anuario Estadística Compendiado 1972.
 Sría. de Industria y Comercio, Dir Gral. de Estadística.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO NO. 2

INGRESOS Y EGRESOS ORDINARIOS DE LA NACION 1960-1977

(Relativos)

AÑO	INGRESOS T O T A L	EGRESOS	INGRESOS FEDERALES	EGRESOS	INGRESOS ESTATALES	EGRESOS	INGRESOS MUNICIPALES	EGRESOS
1960	100.00	100.00	78.56	79.61	18.60	17.62	2.84	2.77
1961	100.00	100.00	77.63	79.20	19.39	17.80	2.98	3.00
1962	100.00	100.00	76.25	76.45	20.78	20.57	2.97	2.98
1963	100.00	100.00	73.58	74.29	23.26	22.62	3.16	3.80
1964	100.00	100.00	77.32	75.87	20.43	21.42	2.25	2.71
1965	100.00	100.00	87.96	88.75	10.48	9.69	1.56	1.56
1966	100.00	100.00	86.98	87.47	11.32	10.83	1.70	1.70
1967	100.00	100.00	87.93	87.98	10.50	10.49	1.57	1.53
1968	100.00	100.00	86.91	86.30	11.48	12.08	1.61	1.62
1969	100.00	100.00	86.46	85.72	11.95	12.73	1.59	1.65
1970	100.00	100.00	86.35	86.30	12.04	12.09	1.61	1.61
1971	100.00	100.00	85.80	86.23	12.50	12.08	1.70	1.69
1972	100.00	100.00	85.96	86.39	12.39	11.98	1.65	1.63
1973	100.00	100.00	85.64	86.55	12.29	11.88	2.07	1.57
1974	100.00	100.00	86.28	87.07	12.18	11.82	1.54	1.11
1975	100.00	100.00	86.44	86.85	12.08	11.67	1.48	1.48
1976	100.00	100.00	86.56	87.00	11.97	11.57	1.47	1.43
1977	100.00	100.00	86.71	87.15	11.86	11.47	1.43	1.38

FUENTES: 1960-1970 Anuario Estadística de los Estados Unidos Mexicanos 1970-1971
 Sría. de Industria y Comercio, Dir. Gral. de Estadística.
 1971-Anuario Estadístico Compendio 1972.
 Sría. de Industria y Comercio, Dir. Gral. de Estadística.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 3

INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES POR FUENTES DE RECAUDACION 1955 - 1977.

(Miles de Pesos)

AÑO	Ingreso Global	Impuestos	% del Total	Derechos	% del total	Productos	% del Total	Aprovechamien tos.	% del TOTAL
1955	289.209	117.866	40.76	41.986	14.52	80.000	27.66	49.357	17.06
1956	334.045	376.291	42.70	47.163	14.12	82.719	24.76	61.511	18.42
1957	376.291	144.718	30.46	65.193	17.32	99.847	26.53	66.533	17.68
1958	432.919	164.805	38.07	72.724	16.80	119.376	27.57	76.014	17.56
1959	494.768	194.079	39.23	77.578	15.68	127.843	25.84	95.268	19.25
1960	576.392	229.217	39.77	90.762	15.75	141.601	24.56	114.812	19.92
1961	613.559	254.041	41.41	96.372	15.71	144.271	23.51	118.875	19.37
1962	675.931	578.285	41.17	98.73	14.51	172.027	25.45	127.546	18.87
1963	742.238	315.204	42.46	106.130	14.30	177.897	23.97	143.007	19.27
1964	889.273	369.471	41.55	129.529	14.57	211.411	23.77	178.862	20.11
1965	1'016.146	441.215	39.01	137.653	14.17	230.516	20.38	206.732	18.28
1966	1'124.557	471.056	41.89	159.160	14.51	253.676	22.56	240.665	21.40
1967	1'233.903	513.244	61.60	179.069	14.51	261.454	21.19	280.136	22.70
1968	1'377.138	573.401	41.64	187.444	13.65	292.800	21.26	322.993	23.45
1969	1'550.158	641.427	41.38	224.878	14.51	318.902	20.57	364.951	23.54
1970	1'727.408	714.754	41.38	269.239	17.15	346.785	20.07	369.630	21.40
1971	1'920.911	785.653	40.90	344.804	17.95	375.730	19.56	414.724	21.59
1972	1'136.053	459.193	40.42	213.464	18.79	216.304	19.04	247.092	21.75
1973	2'375.290	947.978	39.91	466.744	19.65	440.142	18.55	520.426	21.91
1974	2'641.322	1'040.417	39.39	542.273	20.53	475.966	18.02	582.676	22.06
1975	2'937.150	1'141.083	38.85	630.019	21.45	514.588	17.52	651.460	22.18
1976	3'280.851	1'256.332	38.29	734.602	22.39	558.328	17.02	731.589	22.30
1977	3'699.936	1'416.030	38.27	856.546	23.15	605.786	16.37	821.574	22.21
Tasa Media		10.1 %		16.6 %		8.5 %		12.3 %	

FUENTES: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (1970-1971) Secretaria de Industria y Dir. Gral. Estad.
Anuarial Estadístico compendiado - 1972, Sría. de Industria y Comercio, Dir. Gral. de Estad.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

Cuadro N.º 4

ESTRATIFICACION DEL INGRESO MUNICIPAL (1971)

MUNICIPIOS

19	1.22%	SIN INGRESO		
6	.15	de \$	100.00 •	500.00
15	1.06		501.00	1,000.00
191	8.06		1,001.00	5,000.00
110	9.18		5,001.00	10,000.00
455	19.11		10,001.00	50,000.00
156	10.81		50,001.00	100,000.00
435	18.36		100,001.00	150,000.00
164	11.14		150,001.00	500,000.00
199	8.40		500,001.00	1,000,000.00
110	8.86		1,000,001.00	5,000,000.00
13	.97		5,000,001.00	10,000,000.00
43	1.81		10,000,001.00	50,000,000.00
11	.46		50,000,001.00	100,000,000.00
1	.10	MAS DE	100,000,000.00	

1369 100.00 T O T A L

FUENTE: **Secretaria de Industria y Comercio.
Dirección General de Estadística, 1972**

NOTAS: **No se consideraron al Distrito Federal (16 delegaciones Ni Quintana Roo (4 Municipios).**

CUADRO N.º 4

ESTRATIFICACION DEL INGRESO MUNICIPAL (1971)

NOTA EXPLICATORIA

FUENTE: **INGRESOS 1972. SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA.**

POBLACION MUNICIPAL 1970: IX CENSO GENERAL DE POBLACION

POBLACION 1971 POR ENTIDAD FEDERATIVA
LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS DE 1974
CUADRO I., PAG. 9.

POBLACION MUNICIPAL 1971, SE INCREMENTO EN PROPORCION AL AUMENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 5

INGRESOS ORDINARIOS EN 138 MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA EN 1973

(CIFRAS EN PESOS)

<u>MUNICIPIO</u>	ENT. FEO	POB ^o MUNI- CIPAL	INGRESO TOTAL	% TOTAL	PER CAPITA
AGUASCALIENTES	AGS.	226,517	31'385,250	100	138.55
MEXICALI	B.C.N.	444,834	22'997,020	100	51.69
TIJUANA	B.C.N.	382,270	36'874,700	100	96.46
LA PAZ	B.C.S.	66,324	41'073,238	100	619.28
CAMPECHE	CAMP.	251,556	5'794,064	100	23.03
C. OEL CARMEN	CAMPo	84,814	6'547,426	100	77.19
MONCLOVA	COAH.	86,656	20'603,507	100	237.76
PIEDRAS NEGRAS	COAH.	49,420	9'915,625	100	200.64
SALTILLO	COAH.	202,129	28'807,246	100	142.52
TORREAN	COAH.	265,129	56'736,660	100	213.99
COLIMA	COL.	80,191	10'469,821	100	130.56
MANZANILLO, COL.	COL.	50,805	4'956,401	100	97.55
TECOMAN	CHIS.	48,797	3'649,492	100	74.78
S.C. LAS CASAS	CHIS.	35,154	1'209,646	100	34.41
TAPACHULA	CHIS.	115,730	4'088,303	100	35.32
TONALA	CHIS.	43,571	2'388,864	100	54.82
TUXTLA GUTIERREZ	CHIS.	76,019	6'549,522	100	86.15
COMITAN	CHIS.	41,764	1'839,760	100	44.05
CO. CAMARGO	CHIH.	38,928	1'605,368	100	41.24
CD. CUAUHTEMOC	CHIH.	71,850	10'825,599	100	150.67
CHIHUAHUA	CHIH.	297,798	37'052,400	100	124.42
PARRAL	CHIH.	66,435	2'595,078	100	39.06
CD. JUAREZ	CHIH.	455,827	43'435,613	100	95.29
CASAS GRANDES	CHIH.	9,492	445,262	100	46.91
DURANGO	OGO.	216,526	10'514,688	100	48.56

<u>MUNICIPIO</u>	<u>ENT. FEQ.</u>	<u>POB₀ MUNI- CIPAL</u>	<u>INGRESO TOTAL</u>	<u>% TOTAL</u>	<u>PER CAPITA</u>
GOMEZ PALACIO	DGO.	140,509	5'960,000	100	42.41
CD. LERDO	DGO.	58,591	2'347,939	100	40.07
CELAYA	GTO.	158,025	18'652,231	100	118.03
GUANAJUATO	GTO.	70,091	6'220,581	100	88.75
IRAPUATO	GTO.	187,482	23'897,812	100	127.46
LEaN	GTO.	450,820	19'447,99Q	100	43.14
SALAMANCA	GTO.	113,213	8'964,200	100	79.18
ACAPULCO	GRO.	257,619	67'345,665	100	261.41
CHILPANCIÑO	GRO.	63,767	7,435,292	100	116.60
IGUALA	GRO.	66,018	4'227,288	100	64.03
TAXCO	GRO.	62,769	3'517,284	100	56.03
PACHUCA	HGO.	96,392	7'286,947	100	75.59
TULA	HGO.	40,731	1'442,133	100	35.40
TULANCINGO	HGO.	49,154	2'903,010	100	59.06
AUTLAN	JAL.	33,633	2'516,258	100	74.81
CD. GUZMAN	JAL.	53,393	3'561,395	100	66.70
CHAPALA	JAL.	26,278	1'675,757	100	63.77
GUADALAJARA	JAL.	1'296,091	176'293,579	100	136.02
LAGOS DE MORENO	JAL.	71,256	4'750,935	100	66.67
PUERTO VALLARTA	JAL.	38,800	7'137,074	100	183.94
TLAQUEPAQUE	JAL.	109,066	8'024,961	100	73.58
ZAPOPAN	JAL.	167,997	42'936,546	100	255.58
ATI ZAPAN DE ZARAGOZA	MEX.	51,152	11'368,417	100	222.24
CUAUTILAN	MEX.	47,498	12'190,288	100	256.65
ECATEPEC	MEX.	249,756	36'741,012	100	147.10
NAUCALPAN	MEX.	441,079	98'704,324	100	223.78
NETZAHUALCOYOTL	MEX.	668,969	18'814,059	100	28.12
TLALNEPANTLA	MEX.	423,479	74'501,017	100	175.92
TOLUCA	MEX.	276,131	48'150,687	100	174.37
APATZINGAN	MICH.	70,976	2'318,461	100	32.66
LAZARa CARDENAS	MICH.	25,812	128,050	100	4.96
MORELIA	MICH.	231,538	9'725,961	100	42.00
PATZCUARO	MICH.	39,925	1'502,494	100	37.63
LA PIEDAD	MICH.	55,651	4'045,761	100	72.69
URUAPAN	MICH.	108,952	4'231,416	100	38.83

<u>MUNICIP I O</u>	ENT. FED.	POB _o MUNI- CIPAL	INGRESO TOTAL	% TOTAL	PER CAPITA
ZITACUARO	MICH.	75,094	1'815,065	100	24.17
CUAUTLA	MOR.	74,608	7'415,365	100	99.39
CUERNAVACA	MOR.	173,823	15'278,153	100	87.89
JOJUTLA	MOR.	34,821	2,414,539	100	69.34
SANTIAGO IXCUINTLA	NAY.	91,880	3'732,591	100	40.62
TEPIC	NAY.	120,532	4'135,672	100	34.31
TUXPAN	NAY.	30,359	1'660,440	100	54.69
GARZA GARCIA	N.L.	51,119	16'163,247	100	316.19
GUAOALUPE	N.L.	177,794	9'778,241	100	54.99
MONTERREY	N.L.	953,970	123'236,090	100	129.18
SN.NICOLAS D.LOS GARZA	N.L.	125,704	6'836,901	100	54.39
DISTRITO CENTRO	OAX.	181,848	8,193,919	100	45.06
DIST. COIXTLAHUACA	OAX.	18,177	264,511	100	14.55
DIST. CHOAPAN	OAX.	31,801	90,335	100	2.84
DIST. JUCHITAN	OAX.	213,624	4'271,748	100	19.99
DIST. JUXTLAHUACA	OAX.	51,783	212,651	100	4.10
DIST. NOCHISTLAN	OAX.	66,457	434,602	100	6.54
DIST. TEHUANTEPEC	OAX.	116,324	2'413,087	100	20.74
DIST. TUXTEPEC	OAX.	217,648	4'750,203	100	21.82
DIST. ZIMATLAN	OAX.	46,998	824,018	100	17.53
ATLIXCO	PUL.	77,156	5'489,735	100	71.15
HUAUCHINANGO	PUE.	41,141	2'350,068	100	57.12
PUEBLA	PUE.	568,684	44'139,210	100	77.61
CHOLULA	PUE.	20,491	2,293	100	0.11
TEHUACAN	PUE.	72,848	11'209,481	100	153.87
TEZIUTLAN	PUE.	43,435	2'829,895	100	65.15
ZACATLAN	PUE.	39,500	620,354	100	15.70
OUERETARO	ORO.	177,001	11'798,440	100	66.65
SAN JUAN DEL RIO	ORO.	58,502	5'622,209	100	96.10
CIUDAD VALLES	S.L.P.	81,854	4'026,178	100	49.18
MATEHUALA	S.L.P.	52,049	1'869,554	100	35.92
RIO VERDE	S.L.P.	60,350	2'466,384	100	40.87
SAN LUIS POTOSI	S.L.P.	283,218	41'919,780	100	148.01
TAMAZUNCHALE	S.L.P.	66,121	1'496,666	100	22.63
AHOME	SIN	181,948	47'840,413	100	262.93

<u>MUNICIPIO</u>	<u>ENT. FEO.</u>	<u>POB^o MUNI- CIPAL</u>	<u>INGRESO TOTAL</u>	<u>% TOTAL</u>	<u>PER CAPITA</u>
CULIACAN	SIN.	398,111	44' 311,267	100	111.30
MAZATLAN	SIN.	185,148	23' 795,356	IDO	128.52
SINALOA	SIN.	58,479	2' 252,881	100	38.52
CIUDAD DBREGON	SON.	199,264	33' 123,426	100	166.22
GUAYMAS	SON.	94,572	17' 977,112	100	190.09
HERMOSILLO	SON.	226,784	22' 033,770	100	97.15
NAVOJOA	SON.	73,034	9' 483,068	IDO	129.84
NOGALES	SON.	58,279	11' 628,282	100	199.52
SAN LUIS RIO COLORADO	SON.	69,293	9' 002,926	100	129.92
VILLAHERMOSA	TA8.	181,322	26' 148,987	100	144.21
COMALCALCO	TAB.	79,218	5' 211,943	100	65.79
HUIMANGUILLO	TAB.	78,519	3' 054,775	100	38.90
MACUZPANA	TAB.	82,335	2' 868,778	100	34.84
CIUDAD MADERO	TAMPS.	99,633	4' 748,443	100	47.66
CIUDAD MANTE	TAMPS.	89,966	4' 462,882	100	49.60
MATAMOROS	TAMPS.	203,271	12' 995,870	100	63.93
NUEVO LAREDO	TAMPS.	165,168	25' 997,530	100	157.40
REYNOSA	TAMPS.	164,658	15' 760,439	100	95.71
TAMPICO	TAMPS.	202,207	11' 507,880	100	56.91
APIZACO	TLAX.	28,469	1' 581,440	100	55.55
HUAMANTLA	TLAX.	27,656	1' 104,965	100	39.95
TLAXCALA	TLAX.	23,018	921,710	100	40.04
ACAYUCAN	VER.	37,907	2' 867,773	100	75.65
ALVARADO	VER.	35,747	1' 949,977	100	54.55
BOCA DEL RIO	VER.	24,982	2' 520,753	100	100.90
CFRRO AZUL	VER.	25,464	1' 466,976	100	57.61
COATEPEC	VER.	39,133	2' 417,242	100	61.77
COATZACOALCOS	VER.	119,226	24' 113,447	100	202.25
COROBA	VER.	101,489	12' 823,158	100	126.15
JALAPA	VER.	141,849	11' 613,388	100	81.87
MARTINEZ DE LA TORRE	VER.	69,828	3' 223,820	IDO	46.17
ORIZABA	VER.	100,654	14' 382,447	100	142.89
PANUCO	VER.	105,632	2' 641,135	100	25.00
POZA RICA	VER.	131,057	17' 294,207	100	131.96
RIO BLANCO	VER.	29,642	3' 110,245	100	104.93

<u>MUNICIPIO</u>	ENT. FEO.	POB ₀ MUNI- CIPAL	INGRESO TOTAL	<u>% TOTAL</u>	<u>PER CAPITA</u>
TUXPAN	VER.	77,386	6'305,129	100	81.47
VERACRU	VER.	240,468	28'058,952	100	112.02
MERIDA	YUC.	256,245	25'508,377	100	99.54
PROGRESO	YUC.	22,609	1'189,731	100	52.62
TIHMIN	YUC.	37,746	1'546,897	100	40.98
FRESNILLO	IAC.	108,060	3'637,224	100	33.66
JEREI	ZAC.	51,620	2'294,096	100	44.44
ZACATECAS	IAC.	60,871	2' 119,825	100	34.82

F U E N T E: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA.
SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 6

EGRESOS ORDINARIOS EN 138 MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA EN 1973.

(CIFRAS EN PESOS)

MUNICIPIO	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION MUNICIPAL	EGRESO TOTAL	PER CA- PITA
AGUASCALIENTES	AGS.	226,517	23'453,669	143.27
MEXICALI	B.C.N.	444,834	62'236'553	139.91
TIJUANA	B.C.N.	282,270	90'612,491	237.04
LA PAZ	B.C.S.	66,324	76'715,007	1,156.67
CAMPECHE	CAMP.	251,556	5'794,064	23.03
CD. DEL CARMEN	CAMPo	84,814	7'327,592	86.39
MONCLOVA	COAH.	86,656	34'560,229	398.82
PIEDRAS NEGRAS	COAH.	49,420	11'065,209	223.90
SALTILLO	COAH.	202,129	29'527,246	146.08
TORREON	COAH.	265,129	58'778,831	221.70
COLIMA	COL.	80,191	12'506,161	155.95
MANZANILLO	COL.	50,805	4'456,401	87.71
TECOMAN	COL.	48,797	3'651,492	74.83
S.C. LAS CASAS	CHIS.	35,154	1'362,265	38.75
TAPACHULA	CHIS.	115,730	6'682,349	57.74
TONALA	CHIS.	43,571	2'395,915	54.99
TUXTLA GUTIERREZ	CHIS.	76,019	7'221,622	94.99
COMITAN	CHIS.	41,764	2'070,261	49.57
CD. CAMARGO	CHIH.	38,928	2'172,272	55.80
CD. CUAUHTEMOC	CHIH.	71,850	6,013,692	83.69
CHIHUAHUA	CHIH.	297,798	48'294,318	161.17
PARRAL	CHIH.	66,435	4'244,823	63.89
CD. JUAREZ	CHIH.	455,827	54'819,708	120.26
CASAS GRANDES	CHIH.	9,492	709,686	74.76
DURANGO	DGO.	216,526	12'356,373	57.06
GOMEZ PALACIO	DGO.	140,509	8'636,000	61.46
CD. LERDO	DGO.	58,591	2'347,939	40.07
CELAYA	GTO.	158,025	20'807,173	131.67

M U N I C I P I O	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION MUNICIPAL	EGRESO TOTAL	PER CA- PITA
GUANAJUATO	GTO.	70,091	3'957,881	56.46
IRAPUATO	GTO.	187,482	27'199,572	145.07
CD. GUZMAN	JAL.	53,393	4'705,847	88.13
CHIAPALA	JAL.	26,278	4'439,014	168.92
GUADALAJARA	JAL.	1'296,091	253'347,555	195.47
LAGOS DE MORENO	JAL.	71,256	4'805,935	67.44
PUERTO VALLARTA	JAL.	38,800	11'564,920	298.06
TLAQUEPAQUE	JAL.	109,066	9'724,961	89.16
ZAPOPAN	JAL.	167,997	45'821,579	272.75
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	MEX.	51,152	12'918,417	252.75
CUAUTITLAN	MEX.	47,498	12'658,854	266.51
ECATEPEC	MEX.	349,756	28'735,546	115.05
LEON	GTO.	450,820	48'622,114	107.85
SALAMANCA	GTO.	113,213	12'762,037	112.72
ACAPULCO	GRO.	257,619	67'352,050	261.44
CHILPANCINGO	GRO.	63,767	4'016,974	62.99
IGUALA	GRO.	66,018	4'217,288	64.03
TAXCO	GRO.	62,769	3'517,284	56.03
PACHUCA	HGO.	96,392	7'500,000	77.80
TULA	HGO.	40,731	1'522,269	37.37
TULANCINGO	HGO.	49,154	2'980,846	60.64
AUTLAN	JAL.	33,633	4'761,606	141.57
NAUCALPAN	MEX.	441,079	101'119,201	229.25
NETZAHUALCOYOTL	MEX.	668,969	19'169,972	28.65
TLALNEPANTLA	MEX.	423,479	79'134,639	186.86
TOLUCA	MEX.	276,131	90'113,971	326.34
APATZINGAN	MICH.	70,976	3'272,320	46.10
LAZARO CARDENAS	MICH.	25,814	143,984	5.58
MORELIA	MICH.	231,538	13'551,390	58.32
PATZCUARO	MICH.	39,925	1'443,390	36.15
LA PIEDAD	MICH.	55,651	4'688,945	84.25
URUAPAN	MICH.	108,952	5'581,697	51.23
ZITACUARO	MICH.	75,094	2'393,754	31.87
CUAUTLA	MOR.	74,608	7'772,968	103.51
CUERNAVACA	MOR.	173,823	14'969,860	86.12
JOJUTLA	MOR.	34,821	2'564,243	73.64

M U N I C I P I O	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION MUNICIPAL	EGRESO TOTAL	PER CA- PITA
S. IXCUINTLA	MOR.	91,880	4'069,359	44.29
TEPIC	NAY.	120,532	1'629,953	63.30
TUXPAN	NAY.	30,359	1'660,440	54.69
GARZA GARCIA	N. L.	51,119	18'629,8)0	364.44
GUADALUPE	N.L.	177,794	13'925,052	78.32
MONTERREY	N.L.	953,970	256'885,474	269.28
S. NICOLAS DE LA GARZA	N. L.	125,704	9'888,302	78.66
DISTRITO CENTRO OAXACA	OAX.	181,848	8'003,451	44.01
DISTRITO COIXTLAHUACA	OAX.	18,177	266,011	14.63
DISTRITO CHOAPAN	OAX.	31,801	122,139	3.84
DISTRITO JUCHITAN	OAX.	213,624	4' 302, 713	20.14
DISTRITO JUXTLAHUACA	OAX.	51,783	220,770	4.26
DISTRITO NOCHISTLAN	OAX.	66,452	445,937	6.71
DISTRITO TEHUANTEPEC	OAX.	116.324	2'440,587	20.98
DISTRITO TUXTEPEC	OAX.	217,648	4'989,489	22.92
DISTRITO ZIMATLAN	OAX.	46,498	230,895	4.96
ATLIXCO	PUE.	77,156	5'846,135	71.11
HUAUCHINANGO	PUE.	41,141	2'350,068	57.12
PUEBLA	PUE.	568,684	69'464,530	122.15
CHOLULA	PUE.	20,491	33,653	1.64
TEHUACAN	PUE.	72,848	6' 344, 778	87.09
TEZIUTLAN	PUE.	43,435	3'748,945	86.31
ZACATLAN	PUE.	39,500	1' 127,920	28.55
QUERETARO	QRO.	177,001	15' 372, 518	86.85
SAN JUAN DEL RIO	QRO.	58,502	4'653,209	79.54
CD. VALLES	S. L. P.	81,854	4'879,877	59.61
MATEHUALA	S.L.P.	52,049	1'894,406	36.39
RIO VERDE	S. L. P.	60,530	2' 467,212	40.88
SAN LUIS POTOSI	S.L.P.	283,218	43'540,690	153.73
TAMAZUNCHALE	S.L.P.	66,121	1'497,068	22.64
AHOME	SIN.	181,948	54'848,651	301.45
CULIACAN	SIN.	398,111	69'871,931	175.51
MAZATLAN	SIN.	185,148	39'496,547	213.32
SINALOA	SIN.	58,479	2' 293, 692	39.22
CD. OBREGON	SON.	199,264	43'931,278	218.46
GUAYMAS	SON.	94,572	53'880,760	569.73
HERMOSILLO	SON.	226,784	36'881,411	162.62

MUNICIPIO	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION MUNICIPAL	EGRESO TOTAL	PER CEN- TENA
NAVOJOA	SON.	73,034	15'631,665	214.03
NOGALES	SON.	58,279	11'628,282	199.52
SAN LUIS RIO COLORADO	SON.	69,293	11'980,912	172.90
VILLIHERMOSA	TAB.	181,322	41'213,060	227.29
COMALCALCO	TAB.	79,218	5'211,943	65.79
HUIMANGUILLO	TAB.	78,519	3'193,600	40.67
MACUZPANA	TAB.	82,335	3'683,571	44.73
CD. MADERO	TAMPS.	99,633	6'949,866	69.75
CD. MANTE	TAMPS.	89,966	5'336,094	59.31
MATAMOROS	TAMPS.	203,271	20'797,077	102.31
NUEVO LIREDO	TAMPS.	165,168	33'067,320	200.20
REYNOSA	TAMPS.	164,658	16'7g2,965	101.98
TAMPICO	TAMPS.	220,207	24'589,408	121.60
APIZACO	TLIIX.	28,469	1'582,960	55.60
HUAMANTLA	TLAX.	27,656	1'169,793	42.29
TLAXCALA	TLIIX.	23,018	921,710	40.04
ACAYUCAN	VER.	37,907	2'867,973	75.65
ALVARADO	VER.	35,747	2'193,515	61.36
BOCA DEL RIO	VER.	24,982	2'592,753	103.78
CERRO AZUL	VER.	45,464	1'266,976	49.75
COATEPEC	VER.	39,133	2'992,955	76.48
COATZACOALCOS	VER.	119,226	25'263,447	211.89
CORDOBA	VER.	101,489	13'005,925	128.15
JALAPA	VER.	141,849	15'861,924	111.82
MTZ. DE LA TORRE	VER.	69,828	5'068,943	72.59
ORIZABA	VER.	100,654	16'323,355	162.17
PANUCO	VER.	105,632	2'759,095	26.12
POZA RICA,	VER.	131,057	17'967,240	137.09
RIO BLINCO	VER.	29,642	3'183,482	107.39
TUXPAN	VER.	77,386	6'952,522	89.84
VERACRUZ	VER.	250,468	46'542,104	185.82
MERIDA	YUC.	265,245	46'086,710	101.80
PROGESO	YUC.	22,609	1'424,930	62.93
TIZIMIN	YUC.	37,746	2'470,664	65.45
FRESNILLO	ZAC.	108,060	4'990,250	46.18
JEREZ	ZAC.	51,620	2'453,032	47.52
ZACATECAS	ZAC.	60.871	3'376,101	55.46

FUENTE: Dirección General de Estadística.
Secretaría de Industria y Comercio.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

Cuadro NQ 7

Participaciones en 138 Municipios de la República Mexicana en 1977

NQ	HUNICIPIO	ENTIDAD	PARTICIPACION	% DEL TOTAL
1	Aguascalientes	Ags,	4 756 369	1.31
2	Mexicali	B.C.	14 674 667	4.04
3	Tijuana	B.C.	11 314 945	3.12
4	La Paz	B.C.S.	5 496 064	1.51
5	Campeche	Camp.	2 194 543	.61
6	Cd. del Carmen	Cemp,	3 551 565	.98
7	Minclova	Coah,	2 844 033	.78
8	Piedras Negras	Coah,	2 118 075	.58
9	Saltillo	Coah,	5 631 104	1.55
10	Torreón	Coah,	8 962 173	2.47
11	Colima	Col.	2 241 399	.62
12	Manzanillo	Col.	1 532 213	.42
13	Tapachula	Chis.	2 388 450	.66
14	Tuxtla Gutiérrez	Chis.	2 509 360	.69
15	Tecornán	Chis.		-.--
16	San Cristobal Las Casas	Chis.	895 209	.25
17	Tonalá	Chis.	754 635	.22
18	Comitán	Chis.	741 87	.21
19	Chihuahua	Chih.	6 884 807	1.89
20	Hidalgo del Parral	Chih.	2 478 031	.68
21	Cd. Juárez	Chih.	10 453 159	2.88
22	Cd, Camargo	Chih.	1 386 902	.38

23	Cd. Cuauhtémoc	Chih.	1 534 645	.42
24	Casas Grandes	Chih.	318 995	.10
25	Durango	Dgo.	4 975 710	1.37
26	Gómez Palacio	Dgo.	2 914 077	.80
27	Cd. Lerdo	Dgo.	724 479	.21
28	Celaya	Gto.	1 582 859	.43
29	Guanajuato	Gto.	3 256 878	.89
30	Irapuato	Gto.	1 965 081	.54
31	si León	Cta.	3 990 840	1.01
32	Salamanca	Cto.	1 206 581	.33
33	Acapulco	Gro.	3 102 290	.85
34	Taxco	Gro.	1 595 592	.44
35	Chilpancingo	Gro.	1 384 688	.38
36	Iguala	Gro.	1 459 061	.40
37	Pacifica	Hgo.	995 686	.28
38	Tula	Hgo.	844 351	.24
39	Tulancingo	Hgo.	309 989	.09
40	Guadalajara	Jal.	19 485 289	5.36
41	Tlaquepaque	Jal.	1 983 635	.54
42	Zapopan	Jal.	2 117 485	.58
43	Autlán	Jal.	775 271	.22
44	Cd. Guzmán	Jal.	1 233 962	.33
45	Chapala	Jal.	544 116	.16
46	Lagos de Moreno	Jal.	1 473 829	.40
47	Puerto Vallarta	Jal.	632 237	.18
48	Netzahualcoyotl	Méx.	3 840 169	1.05
49	Tlalnepantla	Méx.	3 618 073	.99
50	Atizapán de Zaragoza	Méx.	817 483	.23
51	Cuautitlán	Méx.	585 690	.17

52	Ecatepec	Méx.	1 761 605	.48
53	Naucalpan	Méx.	2 531 560	.69
54	Toluca	Méx.	1 875 954	.51
55	Morelia	Mich.	2 680 509	.74
56	Zitácuaro	Mich.	1 461 223	.40
57	Apatzingán	Mich.	458 485	.13
58	Lázaro Cardenas	Mich.	214 735	.07
59	Pátzcuaro	Mich.	625 071	.18
60	La Piedad	Mich.	743 516	.21
61	Uruapan	Mich.	1 277 623	.35
62	Cuautla	Mor.	1 793 381	.49
63	Cuernavaca	Mor.	3 845 127	1.06
64	Jojutla	Mor.	850 099	.24
65	Santiago Ixcuintla	Nay.	1 705 167	.47
66	Tepíc	Nay.	2 291 376	.63
67	Tuxpan	Nay.	610 273	.18
68	Guadalupe	N. L.	4 348 '072	1.20
69	Monterrey	N. L.	9 735 666	2.68
70	Garza García	N. L.	3 906 214	1.08
71	San Nicolás de los Garza	N. L.	515 319	.15
72	Oaxaca	Oax ,	1 186 638	.32
73	Coixtlahuaca	Oax ,		-.--
74	Choapan	Oax.		-.--
75	Juchitán	Oax ,	318 558	.10
76	Juxtlahuaca	Oax ,		-.--
77	Nochistlán	Oax ,		-.--
78	Tehuantepec	Oax ,		-.--
79	Tuxtepec	Oax ,		-.--
80	Zimatlán	Oax ,	142 687	.05

81	Puebla	Pue,	11 305 886	3.11
82	Tehuacán	Pue,	3 508 100	.96
83	Atlixco	Pue.	1 523 206	.42
84	Huachinango	Pue.	817 419	.23
85	Cholula	Pue.	217 544	.07
86	Teziutlán	Pue.	1 401 699	.38
87	Zacatlán	Pue.	475 717	.14
88	Querétaro	Qro.	3 143 249	.86
89	San Juan del Río	Qro.	1 050 769	.29
90	San Luis Potosí	S.L.P.	3 538 693	.97
91	Cd. Valles	S.L.P.	1 169 120	.32
92	Matehuala	S. L. P.	703 540	.20
93	Río Verde	S.L.P.	812 503	.23
94	Tamazunchale	S. L. P.	1 230 081	.34
95	Ahome	Sin.	4 144 517	1.14
96	eualiacán	Sin.	7 035 742	1.94
97	Mazatlán	Sin.	4 413 912	1.21
98	Sinaloa	Sin.	2 172 189	.60
99	Cd. Obregón	Son.	5 703 169	1.57
100	Guaymas	Son.	2 996 806	.82
101	Hermosillo	Son.	6 528 186	1.80
102	Navojoa	Son.	2 330 505	.64
103	San Luis R'ío colorado	Son.	2 112 532	.58
104	Nogales	Son.	1 854 254	.51
105	Villahermosa	Tab.	4 176 218	1.15
106	Huimanguillo	Tab.	7 026 670	1.93
107	Comalcalco	Tab.	6 724 029	1.85
108	Macuzpana	Tab.	1 303 338	.36
109	Cd. Madero	Tamps.	2 776 518	.76
110	Cd. Mante	Tamps.	3 307 300	.91

111	Matamoros	Tamps.	7 903 659	2.17
112	Nuevo Laredo	Tamps.	5 436 524	1.49
113	Reynosa	Tamps.	5 151 661	1.42
114	Tampico	Tamps.	8 721 840	2.40
115	Apizaco	Tlax	367 716	.11
116	Huamantla	Tlax .	303 694	.09
117	Tlaxcala	Tlax .	292 189	.09
118	Coatzacoalcos	Ver .	1 818 156	.50
119	Córdoba	Ver.	1 003 687	.27
120	Jalapa	Ver .	1 364 467	.37
121	Orizaba	Ver .	1 019 212	.28
122	Poza Rica	Ver.	5 308 894	1.46
123	Tuxpan	Ver.	2 752 302	.76
124	Veracruz	Ver .	2 196 985	.60
125	Acajucan	Ver.	474 663	.14
126	Alvarado	Ver.	660 141	.19
127	Poca del Río	Ver.	394 585	.12
128	Cerro Azul	Ver.	737 964	.21
129	Coatepec	Ver.	432 799	.13
130	Martínez de la Torre	Ver.	718 780	.20
131	pánuco	Ver.	1 024 153	.28
132	Río Blanco	Ver.	394 695	.12
133	Mérida	Yuc,	7 278 341	2.00
134	Progreso	Yuc,	1 180 962	.32
135	Tizimín	Yuc.	674 233	.19
136	Fresnillo	Zac .	1 075 743	.30
137	Jerez	Zac,	328 531	.10
138	Zacatecas	Zac.	517 583	.15

Lo anterior, refleja que el Impuesto Predial en nuestra estructura fiscal representa una fuente impositiva de tipo consolidado, siempre tendiente a un crecimiento regulado y nunca a un crecimiento espectacular, desbocado y sin control. Si tomamos en cuenta que Tlaxcala, Quintana Roo y Colima obtuvieron en el año de 1975 una recaudación por concepto de Predial inferior a cinco millones de pesos anuales, destaca el hecho de que el impuesto predial refleja por su curva de recaudación la salud fiscal de un régimen gubernamental.

Una de las medidas de regionalización de mayor impacto será el fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo de impuestos y derechos, lo que supone una redistribución de las fuentes impositivas más productivas de la comunidad. Dicha reforma fiscal que ya ha sido motivo de reflexión y estudio por parte del Lic. José López Portillo, contempla la posibilidad de que los impuestos al comercio exterior y el de la renta queden asignados a la Federación; el impuesto de ingresos mercantiles a los estados y el impuesto predial a los municipios; los impuestos especiales serían compartidos por los tres niveles que integran la Federación.

El Impuesto predial, entonces constituirá la fuente de ingreso municipal más importante, la más constante y la más sólida de los impuestos municipales.

Claro está que el Impuesto Predial se halla estancado en algunas entidades mientras el valor de la propiedad inmobiliaria, bien se trate de predios rústicos, bien de terrenos, bien de casas habitación urbanas y semiurbanas no se incrementa respecto a su valor original en base a un catastro moderno que paulatinamente se vaya aplicando en los municipios y que paulatinamente los mismos se hagan cargo de manejar ese catastro.

El catastro supone el establecimiento de procedimientos técnicos que evitarán los diversos tipos de evasión fiscal. Implica que sea automatizado, tecnificado y con un alto grado de eficiencia para que no resulte un gasto oneroso a los fis-

cos estatal o municipal y para que cumpla con el objetivo de hacer que el Impuesto Predial se cubra en forma correcta. El proceso de recaudación del impuesto predial contempla cuatro fases, una acción directora, una acción técnica que realiza el catastro, una acción mecánica realizada por el centro de cómputo y automatización y una acción ejecutora que se realiza a través de las diferentes oficinas rentísticas.

Conviene destacar la importancia del centro de cómputo y automatización que va a complementar la acción técnica del catastro. El centro de cómputo en forma directa a través de los ordenadores respectivos realiza los cálculos, emite los boletajes y permite, finalmente fijar la recaudación del impuesto predial.

Recomendaciones

La posibilidad de que las haciendas municipales se fortalezcan a través del Impuesto Predial supone para los estados y municipios la responsabilidad de llevar a cabo diversas acciones, tales como el establecimiento de un catastro moderno como un medio fundamental para la elevación de la recaudación. El establecimiento de un catálogo de fuentes impositivas con tasas semejantes. El establecimiento de un centro de cómputo y automatización, que sustituya procedimientos manuales por los automáticos a través de los cuales se controlen los datos de los causantes y documentos que la Administración Pública maneja en sus operaciones cotidianas. De Modelos prácticos de legislación fiscal. La utilización de los distintos medios de comunicación masiva con el público, tales como campañas de empadronamiento, concesiones de ciertos beneficios, como condonación de multas, subsidio de recargos y determinado plazo para la regularización de su situación fiscal.

LOS DERECHOS MUNICIPALES

En 1970, esta fuente reportó el 17.15% del total de los ingresos ordinarios municipales, con una tasa media en el

periodo 1955-1975 de 16.6% anual, siendo en comparación con los otros renglones de ingresos el de más rápido crecimiento. La razón se explicó líneas atrás.

Siendo el Municipio el encargado de la atención de los servicios públicos, tales como la seguridad, la dotación de agua potable, el drenaje, la recolección de basura, la limpieza, el alumbrado público, la pavimentación, las comunicaciones vecinales, el abasto, el fomento de los intereses materiales y morales de los habitantes que componen la circunscripción municipal, las recreaciones educacionales, de salubridad y erogación, etc. La eficacia de dichos servicios públicos dependerá por las razones de sus propias economías ya expuestas no del alcance del gasto municipal, sino por una parte, de la cooperación que aporten los vecinos, sea económica o con su esfuerzo personal, y por la otra, de la relativa, siempre muy relativa capacidad financiera de los propios municipios. Por ello los arbitrios derivados del cobro de derechos, como son inclusive la prestación de los servicios públicos municipales que se cubren no con impuestos, sino como derechos, deben asignarse privativamente a los ayuntamientos, pues dada su importancia en lo futuro, el financiamiento municipal propende a apoyarse preponderantemente en dicha fuente de ingresos, si no se busca su fuente normal como en una economía financiera madura.

Lo anterior, implica que los gobiernos estatales por una parte no deben concurrir más impositivamente en dicha fuente y por su parte el Gobierno Federal deberá transferir los recursos financieros y tecnológicos que actualmente destina, a través de los programas mínimos de infraestructura rural y comunal que actualmente realiza, a través de diferentes dependencias, a los municipios directamente a fin de que éstos, paulatinamente, tomen a su cargo dichas obras con cuyo gasto podrán éstos obtener mayores ingresos.

Estas y otras medidas permitirán al Municipio fijar por ejemplo, tarifas por servicios públicos, a un costo que asegure el autofinanciamiento de las inversiones realizadas y un

ingreso adicional que permita a los ayuntamientos financiar y ejecutar nuevas obras.

Un elevado porcentaje de las obras de servicio público que algunos ayuntamientos realizan se basan en el sistema de cooperación privada, que ha resultado ser un financiamiento conveniente para las haciendas municipales, pues les evita erogar fuertes recursos o comprometer futuros ingresos. Permite suplir el déficit municipal, ejemplo de ello lo constituye el Municipio de Guadalajara, cuyo Ayuntamiento logró una inversión en obras municipales a cargo de los vecinos, con un monto de 114 millones de pesos, o sea, una sexta parte de lo efectuado a través de los 28 años de existencia del Consejo de Colaboración Municipal de ese lugar."

Igual cosa ha ocurrido en los municipios integrantes del área metropolitana; por ejemplo el acometimiento entre otras, de la obra de ampliación de una gran avenida en Naucalpan, con costo de 209 millones de pesos, de los cuales los vecinos aportaron el 66% aproximadamente. Un ejemplo más lo constituye el Programa "Operación Hormiga" a cargo del Ayuntamiento de Naucalpan, México, ya que en ciertas zonas del área metropolitana hay asentamientos de pobladores a los que se ha llamado "marginados urbanos", por la extrema pobreza personal y del medio ambiente en que se desenvuelven. Una de esas zonas, si no es la única si la más grande, se encuentra ubicada en los lomeríos del Municipio de Naucalpan, sobre las estribaciones de la sierra de Monte Alto.

230,000 habitantes de 57 colonias populares significaban una inversión de 150 millones de pesos, para dotarlos de agua potable con tomas domiciliarias y de drenaje. La imposibilidad de reunir esa suma por parte del Municipio de Naucalpan (y la circunstancia de que el Gobierno Estatal urbanizaba Ecatepec y Nezahualcóyotl), obligaron a pensar en un sistema diferente. Surgió "Operación Hormiga" que consiste en catalizar la voluntad de los pobladores y disponer de su

11 Juan Delgado Navarro, Presidente Municipal de Guadalajara, Jal. Segundo Informe de Gobierno Municipal.

mano de obra gratuita para que con materiales aportados por las autoridades, ellos realicen las obras de urbanización básicas.

"Operación Hormiga" en el Municipio de Naucalpan ha sido un gran éxito. En el Cuadro No. 6, se puede apreciar la dimensión de la tarea y el grado de avance de la misma. Con el trabajo social voluntario de los pobladores urbanos y con la aportación de materiales y asistencia técnica de las autoridades estatales y municipal (al 50%), ha sido posible llevar a cabo una obra que en principio excedía las posibilidades de **inversión de varios años.**>

PARTICIPACIONES

Se han propiciado modificaciones fundamentales en las disposiciones que sobre el régimen de participaciones señalan las leyes, elevándose en favor de los municipios el porcentaje de participación en el rendimiento de algunos impuestos, como en el caso de los tabacos labrados que se quintuplicó, o como en el de las efectuadas al impuesto sobre Ingresos Mercantiles, del cual corresponde un 45% de la recaudación a las entidades y de éste un mínimo de 20% a los municipios donde el impuesto se genere.

En 1973, la Federación empezó a celebrar convenios con los Estados del país, a fin de llevar a efecto la descentralización de fondos y funciones; permitiéndoles el cobro de algunos tipos de gravámenes fiscales. No obstante la existencia de los convenios celebrados, se esperan cambios poco significativos en las participaciones en favor de los municipios, particularmente en la mayoría de aquellos donde la actividad mercantil

¹² Ignacio Picbarido Pagaza. *Administración Pública y Desarrollo Urbano, Experiencias Recientes en los Municipios Metropolitanos*. 1a. Edición, México, Instituto de Desarrollo Municipal. 1975. pp. 22-23.

es insignificante o donde no opera sobre las ventas por escasa o nula administración fiscal.

Evidentemente una política de participaciones de los estados y municipios en impuestos federales no remediará su situación financiera sea cual fuere la proporcionalidad de distribución del porcentaje del impuesto; constituye a lo más y para muy pocos un aliciente financiero. A pesar de ello deben procurarse soluciones tales como más porcentaje de participación inversamente proporcional al monto de la recaudación que eviten las desigualdades reales en su aplicación. No hay razón para que algunos municipios gocen la total participación por las fuentes de recaudación que en ellos se generan y que otros municipios no la disfruten, en la misma proporción. Si el porcentaje mínimo de participación a los municipios es del 20% de la parte que corresponde a cada Estado, este porcentaje debe darse a los municipios de fuertes ingresos; pero debe irse incrementando la participación a los municipios pobres en razón inversa del monto de sus actividades mercantiles y del de la captación fiscal por este concepto.

Otro problema lo constituye el que los municipios no reciben oportunamente el monto de las participaciones. Si la Comisión Nacional de Arbitrios determina la cifra que por concepto de participaciones corresponden a cada estado, es importante que halle en su seno y en cada caso una representación municipal que permita a los ayuntamientos plantear sus problemas e intervenir en las decisiones de la Comisión. Con esta medida se podrá coordinar adecuadamente la acción impositiva de los tres niveles de gobierno, procurando una distribución equitativa de los ingresos.

Resulta conveniente, pues, en materia de participaciones en los impuestos federales a favor de los municipios modificar la legislación federal y además, sus disposiciones a las cambiantes situaciones económicas y fiscales de cada uno de éstos. Una justicia fiscal distributiva sólo es equitativa si se aplica desigualmente ante situaciones desiguales.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES PAGADOS A LOS MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA EN EL AÑO DE 1970-1977.

1970	59.347.344.33		
1971	102.658.087.55	INCREMENTO	72.98 %
1972	128.491.896.00		25.16 %
1973	149.410.652.66		16.28 %
1974	340.297.340.34		127.76 %
1975	603.990.104.79		77.49 %
1976	726.979.697.15		20.36 %
1977	1.041.439.138.66		43.25 %
1970-1977		INCREMENTO	917.72 %

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
CUADRO No. 9

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE LA
REPUBLICA, EN LOS AÑOS DE 1970 A 1977

ENTIDAD	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Aguascalientes	377,446.94	394,933.50	1,062,287.69	1,254,309.75	3,565,906.80	6,038,508.15	4,013,527.66	4,756,379.04
Baja California	2,050,467.73	4,249,964.62	5,266,591.83	7,107,142.70	14,757,492.73	24,231,113.71	33,152,204.29	44,353,147.49
Baja Calif. Sur			4,625,843.96	5,380,857.62	5,900,567.42	8,687,034.11	8,992,194.46	12,806,557.85
Campeche	596,385.07	852,729.19	1,100,291.35	1,248,054.41	2,530,332.99	4,081,566.36	2,254,153.66	5,746,108.43
Coahuila	2,886,105.81	4,833,115.54	6,066,195.46	5,939,542.70	14,265,260.25	23,808,313.75	17,692,158.93	21,344,136.42
Colima	372,088.92	690,309.75	935,303.01	1,091,157.13	2,519,037.27	4,997,661.96	2,975,543.16	6,773,612.69
Chiapas	3,334,088.95	3,295,740.19	2,167,905.18	3,791,190.11	9,451,409.68	20,902,063.77	12,718,874.38	28,387,759.73
Chihuahua	4,343,971.40	6,436,651.57	7,384,656.70	8,100,429.64	16,623,106.68	26,339,504.08	19,249,596.34	24,628,010.45
Durango	1,958,064.40	2,760,865.32	3,062,488.75	2,825,356.04	7,294,354.26	10,251,477.11	5,908,627.37	8,614,266.66
Guanajuato	2,817,437.46	3,798,416.64	4,668,501.23	5,140,163.24	13,326,250.75	23,690,695.66	10,942,808.72	12,002,241.48
Guerrero	2,040,947.16	3,321,491.08	4,396,219.72	5,087,041.80	8,429,616.69	18,348,093.56	5,852,256.14	7,541,633.52
Hidalgo	3,012,404.31	4,116,936.62	4,847,560.78	5,062,380.89	7,966,358.40	12,363,847.66	1,578,473.27	2,150,026.52
Jalisco	2,859,119.68	5,557,377.10	7,495,332.10	9,019,403.15	22,978,053.69	47,684,727.89	24,562,257.53	29,926,320.07
México	3,022,684.38	7,429,521.73	9,866,473.95	11,959,693.18	26,261,584.19	45,030,322.36	8,327,488.72	15,881,584.59
Michoacán	3,228,680.77	5,425,937.28	6,247,275.94	7,778,489.72	17,036,222.03	27,732,829.46	6,441,155.67	7,461,164.09
Morelos	712,027.50	647,390.05	738,344.95	902,376.54	7,278,729.57	10,188,264.08	4,810,461.83	6,488,609.30
Nayarit	433,269.35	497,482.80	1,357,157.43	1,586,039.80	3,791,927.20	7,194,854.91	3,631,029.46	4,606,817.66
Nuevo León	2,224,392.45	5,465,650.88	6,693,883.24	7,906,916.01	24,174,486.31	36,119,166.80	13,499,559.99	19,735,512.78
Oaxaca	1,218,044.56	2,630,167.24	3,452,666.50	4,041,026.06	6,937,142.14	U.SSZ.SSZ.ZA	1,123,382.20	1,647,884.36
Puebla	1,764,712.70	3,535,262.64	4,464,320.55	5,610,569.31	14,553,066.92	24,818,943.80	14,668,421.25	19,249,574.74
Querétaro	646,587.84	1,156,771.88	1,309,363.12	1,565,294.80	3,466,069.03	6,767,620.58	3,303,256.00	4,194,018.67
Quintana Roo						1,667,013.11	2,053,131.57	3,652,129.76
San Luis Potosí	1,370,539.12	2,627,360.17	3,232,434.15	3,767,747.19	7,322,192.46	13,612,599.21	5,363,322.09	7,453,939.36
Sinaloa	2,029,057.10	4,267,861.25	5,519,145.50	6,410,133.65	15,942,425.17	25,540,729.31	30,890,249.75	17,766,361.88
Sonora	3,231,571.24	5,700,978.71	6,701,244.22	7,651,145.81	16,294,791.78	30,880,922.20	15,531,629.77	21,525,454.55
Tabasco	1,444,634.73	2,511,708.48	1,478,893.57	2,816,805.19	6,879,968.08	24,456,753.50	24,246,824.17	19,230,257.25
Tamaulipas	3,242,642.47	5,998,027.73	7,710,527.51	7,621,565.16	19,197,212.73	33,149,086.10	30,491,877.26	33,297,505.13
Tlaxcala	2,022,112.63	1,321,753.33	1,459,702.80	1,437,634.17	2,099,352.53	3,047,995.60	833,873.79	963,599.54
Veracruz	5,780,270.44	10,216,924.77	12,251,187.88	13,465,939.55	26,227,544.22	54,369,060.70	24,676,916.18	20,301,490.35
Yucatán	1,138,432.65	1,254,512.79	1,531,138.97	1,675,791.27	8,664,763.64	11,296,621.20	6,093,325.39	9,133,536.45
Zacatecas	1,241,556.37	1,641,947.72	1,790,857.47	2,169,406.07	4,563,314.65	6,813,007.60	1,517,787.48	1,921,857.81

TOTAL: \$59,347,344.33 \$102,658,087.57 \$128,491,096.00 \$149,410,652.66 \$340,297,340.34 \$603,990,104.70 \$347,696,367.98 \$423,541,498.65

FUENTE: Comisión Nacional de Arbitrios, S.H. C.P.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO NO. 9

RELATIVOS

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA EN LOS AÑOS DE:

ENTIDAD	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
AGUASCALIENTES	.636%	.385%	.826%	.840%	1.048%	1.000%	1.15%	1.12%
BAJA CALIFORNIA	3.506	4.140	4.099	4.757	4.337	4.012	9.53	10.47
BAJA CALIFORNIA SUR			3.600	3.601	1.734	1.43B	2.59	3.3
CAMPECHE	1.005	.832	.B56	.835	.743	.676	.73	1.36
COAHUILA	4.863	4.708	4.721	3.975	4.192	3.942	5.09	5.04
COLIMA	.627	.672	.728	.730	.740	.728	.86	1.60
CHIAPAS	5.618	3.210	1.687	2.537	2.777	3.461	3.66	6.70
CHIHUAHUA	7.320	6.270	5.747	5.422	4.885	4.369	5.54	5.82
DURANGO	3.299	2.689	2.383	1.891	2.144	1.697	1.70	2.03
GUANAJUATO	2.894	3.700	3.633	3.440	3.916	3.823	3.15	2.83
GUERRERO	3.452	3.235	3.421	3.405	2.477	3.038	1.68	1.78
HIDALGO	5.076	4.010	3.773	3.388	2.341	2.047	.45	.51
JALISCO	4.818	5.413	5.833	6.037	6.752	7.895	7.06	7.07
MEXICO	5.093	7.237	7.679	8.005	7.717	7.455	2.40	3.75
MICHOACAN	5.440	5.285	4.862	5.206	5.006	4.592	1.85	1.76
MORELOS	1.202	.632	.575	.604	2.139	1.687	1.38	1.53
MAYARIT	.730	.485	1.056	1.060	1.114	1.191	1.05	1.09
NUEVO LEON	3.748	5.344	5.210	5.292	7.104	5.980	3.88	4.66
OAXACA	2.052	2.562	2.687	2.705	2.039	1.958	.32	.39
PUEBLA	2.974	3.444	3.630	3.755	4.277	4.109	4.22	4.55
QUERETARO	1.089	1.127	1.019	1.048	1.019	1.120	.95	.99
QUINTANA ROO						.276	.59	.86
SAN LUIS POTOSI	2.323	2.559	2.517	2.522	2.152	2.254	1.54	1.76
SINALOA	3.420	4.157	4.295	4.290	4.685	4.229	8.88	4.19
SONORA	5.445	5.553	5.215	5.121	4.788	4.980	4.47	5.08
TASASCO	2.434	2.447	1.151	1.885	2.022	4.050	6.97	4.54
TAMAULIPAS	5.464	5.843	5.540	5.100	5.641	5.488	8.77	7.86
TLAXCALA	1.722	1.288	1.136	.962	.617	.505	.25	.23
VERACRUZ	9.740	9.952	9.535	9.013	7.707	9.002	7.10	4.79
YUCATAN	1.918	1.222	1.192	1.122	2.546	1.870	1.75	2.16
ZACATECAS	2.092	1.599	1.394	1.452	1.341	1.128	.44	.45

S U M A S 100.00% 100.00% 100.00% 100.00% 100.00% 100.00% 100.00% 100.00%

FUENTE: COMISION NACIONAL DE ARBITRIOS, S.M. y P.P.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO NO. 10

NAUCALPAN "OPERACION HORMIGA"

(Introducción de Servicios Básicos con trabajo voluntario)
Agosto 1974

Colonias Terminadas:	agua: metros lineales instalados	drenaje: metros lineales instalados	habi tantes: beneficiados	Inversion en materiales (miles de pe- sos)	
	51,542	33,200	114,054	10,488	
Colonias en proceso	agua: excava- ción en proce- so (metros li- neales)	drenaje: excavación en proceso (metros lineales)	habitantes beneficiados	Inversión en materiales (miles de pe- sos)	
17	99,465	8,370	122,511	21,161	
TOTAL	57	151,007	41,570	236,565	31,649

FUENTE: H. Ayuntamiento de Naucalpan, Estado de México.

CREDITOS (BANOBRAS)

En tres renglones fundamentales se puede dividir el campo de financiamiento que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos concede: Obras y servicios públicos, habitaciones populares, transportes.

Obras y servicios públicos

Tres clases de operaciones fundamentalmente realiza la Institución dentro del rubro de obras y servicios públicos, que son:

- 1) Créditos a los gobiernos de los estados y a los ayuntamientos.
- 2) Créditos al Gobierno Federal y organismos descentralizados, y
- 3) Créditos a contratistas de obras públicas federales.

La característica principal de estos créditos es que como consecuencia de la inversión, se produzca directamente un incremento en los ingresos de las entidades públicas respectivas.

Previamente al otorgamiento de un crédito el Banco determina la existencia de la capacidad económica de la entidad solicitante cuando se trata de agua potable y alcantarillado, determina una tarifa que esté en función con la capacidad de pago de la población.

En el caso de alumbrado público, pavimentación y otras obras de tipo similar, se requiere fundar el estudio económico sobre un proyecto de derrama del costo de las obras para llegar a una cuota de cooperación o plusvalía que han de pagar los propietarios y los inmuebles que se beneficien con las obras.

Si se trata de rastros y mercados, el estudio económico se funda en las tarifas que los locatarios o usuarios del servicio han de pagar.

Estos préstamos para obras y servicios públicos se otorgan normalmente a un plazo de diez a quince años y siempre y cuando mediante la efectuación en fideicomiso de garantía sobre los productos, derechos, impuestos, aprovechamientos, cuotas que puedan derivarse de la obra y del servicio público que se construye, tanto el préstamo como los productos y cuotas, deberán ser aprobados por la legislatura del estado correspondiente.

Tratándose de créditos concedidos a ayuntamientos u organismos que funcionen conforme a una ley local, el gobierno del Estado siempre habrá de constituirse en deudor solidario que equivale a un aval.

De 1965-1969, la inversión pública federal en obras de servicio urbano y rural fue de 13,654 millones de pesos, incluyendo el Distrito Federal.

De 1965-1970 un periodo mayor, el total de municipios erogaron en obras públicas y fomento 2'037,505 millones de pesos.

La acción de BANOBRAS permitió a los municipios realizar obras públicas y de fomento con un incremento de 21.2%, en 1965, a 23.9% en 1970, canalizando en este periodo 3,077 millones de pesos para el financiamiento de los mismos. Cabe señalar que el Distrito Federal recibió el 16.8% del financiamiento total, Puebla el 1.7%, Oaxaca el 3.4% y Baja California el 9.5%.

Durante el periodo 1970-1975, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., otorgó créditos a estados y municipios por \$4,281.834,000.00, que se destinaron al financiamiento de diversas obras, en la forma siguiente:

Agua y Saneamiento	.	\$ 1,569.934,000
Pavimentación y Urbanización	.	1,449.533,000
Mercados	.	296.712,000
Caminos	.	623.779,000
Electrificación	.	40.060,000
Rastros	.	40.372,000
Diversas Obras	.	261.444,000
Total:		\$ 4,281.834,000

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUAORO NO. U

CREITOS OTORGADOS A ESTADOS y MUNICIPIOS POR EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S. A.

(1970 - 1977)

(Cifras en miles de pesos)

ESTADOS	TOTAL	AGUA Y SANEAMIENTO	PAVIM. y URBANIZ.	MERCADOS	CAMINOS	ELECTRIFICACION.	OTRAS OBRAS	RASTROS	%
Agua Calientes	3'203,	3' 203.							0.075
B.C. Norte	151,699	144'226.			4'511.			2'962	3.543
B.C. Sur	9' 656.				9' 656.				0.226
Campeche	3' 596.			791,	2'805.				0.084
Coahuila	141'260	61' 064			36'972		9,539,	3' 493	3.300
Colima	5'752	3' 513		1' 745.	494.				0.134
Chiapas	28'187.	14'744		7'860,	5'583.				0.65B
Chihuahua	411'776,	40'870,			370'906,				9.617
Distrito Federal	24'774,						24'774.		0.579
Durango	51'651,	7'833.	42' 009		1' 719.				1. 206
Guanajuato	181'551,	118'272,		42'024.	8'476,		4'005.	8'774.	4.240
Guerrero	34'006,	704.	43,	24'261,	7'254.	1' 357 •			0.794
Hidalgo	2' 179,	9,			2'170.				0.051
Jalisco	78'088,	12'303.		27'448 •	4'244.		34'093,		1. 824
México	1172' 308.	143'165.	846'929,	85'689.	3.605.		86'272,	6' 648.	27.379
Michoacán	119'620,	19'888.	47' 476.	13,	43'619,		4' 685.		2.794
Morelos	9'971,	500.	5'803,	1' 275,	1' 157,		1'236,		0.233
Nayarit	27'325,	10'226.	2' 096,	3,		15'000			0.638
Nuevo León	528'101,	279'245,	175'969,		3'209,		69'678,		12.334
Oaxaca	83'044,	12'607,		41'809,	4'295,	23'703		630,	1. 939
Puebla	17'249.			8'499,	3'878.			4'872	1.403
Querétaro	1' 334.				662,			672.	0.031
S. L. Potosi	1' 679.	587,					1' 092,		0.039
Sinaloa	87'505.	51'371.	32,		34'328.			1'774.	2.044
Sonora	207' 273,	79' 374.	84' 241,	1'979,	36' 092			5'587,	4.841
Tlaxcala	48'020,		15'981.	11'647.	19' 706.			686.	1. 121
Tampico	66'558,	55'981.	2' 612.	4'775.	3' 190.				1.554
Tlaxcala	610.			108,	502.				0.014
Veracruz	270' 986.	949' 066.		21'920,					6.328
Yucatán	525,		525.						0.012
Zacatecas	3' 911	810.	748.		2'353.				0.091
Dív. Cret.	508'439	260' 373,	194' 400.	14'866	12'393.		26'072.	335,	11. 874
	4281'834	1569' 934.	1449' 533.	296'712	623'779,	40'060	261' 444.	40' 372,	100.000

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO NO. 12

Créditos por concepto de obra otorgados a Estados y Municipios
de 1970 a 1975
(cifras en miles de pesos)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	T O T A L	
Agua y Saneamiento	147,422	150,147	329,701	233,461	225,231	483,972	1,569,934	
Pavimentación y Urbanización	27,969	8,392	438,492	440,310	306,618	227,752	1,449,533	
Mercados	40,604	19,617	56,800	60,823	45,698	73,170	296,712	
Rastros	2,777	4,789	16,658	10,540	4,513	1,095	40,372	
Caminos alimentadores	49,331	31,204	107,141	217,696	202,396	16,011	623,779	
Electrificación	24,021	6,236	7,676	2,127			40,060	
Diversas Obras	10,048	42,909	62,794	18,173	77,185	49,835	261,444	
T O T A L	302,772	263,294	1,019,262	983,030	861,641	851,835	4,281,834	
Diversas obras al Oepto. del D. F.			226,000	2,410,000	2,568,170	1,521,255	6,725,425	(58.)

FUENTE: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S. A.

Los renglones de agua y saneamiento y el de pavimentación y urbanización, absorbieron respectivamente, el 36.66% y 33.85% del total de los créditos otorgados; le sigue el renglón de caminos con el 14.57%; mercados y diversas obras, absorbieron respectivamente el 6.93% y el 6.11%; las obras de electrificación y los rastros fueron los renglones con menor financiamiento, representando a su vez el 0.94% y el 0.94% del total de los créditos otorgados.

En un periodo menor, el Distrito Federal recibió créditos por 6,725 millones 425 mil pesos, significando un 58% más de los otorgados a la totalidad de estados y municipios del país.

Por su parte los estados y municipios que más alto porcentaje alcanzaron por los créditos otorgados fueron: El Estado de México 27.379% equivalente a \$1.172,308,000.00; Nuevo León con el 12.334% equivalente a 528 millones 101 mil pesos; Chihuahua con 9.617% igual a 411 millones 776 mil pesos; Veracruz con 6.328% equivalente a 270 millones 986 mil pesos; Sonora con 4.841% equivalente a 207 millones 273 mil pesos; Guanajuato que absorbió el 4.240% igual a 181 millones 551 mil pesos; Baja California Norte que absorbió el 3.543% equivalente a 151 millones 699 mil pesos.

Paralelamente Yucatán absorbió el 0.012% equivalente a 525 mil pesos; Tlaxcala el 0.014% igual a 610,000 pesos; Querétaro el 0.031% equivalente a 1 millón 334 mil pesos; San Luis Potosí con el 0.031% equivalente a 1 millón 679 mil pesos, e Hidalgo con el 0.051% igual a 2 millones 179 mil pesos. (Ver cuadros números 7 y 8).

Lo anterior, refleja cómo los estados y municipios con más baja capacidad de endeudamiento están imposibilitados a obtener créditos en mayor medida, es decir, la política crediticia que se otorga a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Incide negativamente en los estados y municipios pobres, para su disponibilidad.

Frente a municipios con baja o nula capacidad de endeudamiento, pero con un potencial económico insospechado, la

fórmula para romper "el cuello de botella" la constituye un vigoroso financiamiento que destine a estudios de factibilidad y rentabilidad.

El Crédito, entonces, constituirá un instrumento de la política económica que atenúe el desequilibrio regional.

Paralelamente debe considerarse a los municipios como sujetos de créditos únicamente de acuerdo a su capacidad de endeudamiento, eliminándose el nocivo tutelaje de los gobiernos estatales en materia de avales.

EGRESOS MUNICIPALES

Al igual que los ingresos municipales, la proporción de los egresos correspondientes a los niveles superiores, ha ido aumentando en detrimento del gasto municipal, así en el periodo considerado de 1935 a 1961, el gasto efectivo presupuestal del subsector Gobierno ascendió a 136,361 millones 500 mil pesos, correspondiendo el 76.4% a la federación, el 7.6% al Departamento del Distrito Federal, el 12.1% a los estados y territorios y el 3.9% a los municipios."

Para 1970, los gastos municipales ascendieron a 2,116 millones 887 mil pesos. El 63.64% de esa cifra fue destinada a gastos de administración y el 21.32% a obras públicas.'

Ha sido característica de los tres niveles de gobierno una tendencia ascendente en cuanto a los gastos de administración que han representado la mayor proporción. Así el Departamento del Distrito Federal ha destinado aproximadamente un 56% de su presupuesto, los Estados el 76% y los Municipios el 78%, le siguen en importancia los gastos en obras públicas. A través de los años se ha reiterado y hoy destacamos nuevamente el hecho de que la educación constituye una carga importante para los estados, en muchos de los

¹³ Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Pigueroa. *Teoría General de las Finanzas Públicas y El Caso de México*. p. 193.

* Op. cit.

cuales representa más del 50% de su presupuesto total, frente a la situación de privilegio del Departamento del Distrito Federal que prácticamente no realiza erogaciones por este concepto. Si bien la educación representa la preocupación fundamental del país en la actividad educativa a nivel elemental, repercute desfavorablemente en las demás actividades con cargo a la hacienda municipal.

De lo anterior, podemos concluir que el Municipio se enfrenta permanentemente a crisis financieras, debidas por una parte a bajos niveles de ingreso y por la otra a una desequilibrada composición de éste y del gasto. Unos y otros requieren una paulatina reestructuración, en términos de técnica presupuestaria, que con audacia e imaginación prevean los objetos fiscalmente impondibles, tasas tributarias, proporcionales a la capacidad contributiva de los causantes, métodos adecuados de recaudación del ingreso directo y por participaciones, subvenciones y empréstitos, relación jerárquica y cuantitativa de los gastos y políticas fiscales para cada uno de estos capítulos.

El Presupuesto Municipal por Computación

El atraso, la improvisación y el empirismo con el que las administraciones municipales han venido manejando su presupuesto de egresos frecuentemente ha determinado el desperdicio de los modestos recursos con que cuentan las haciendas municipales y también ha permitido el manejo deshonesto de los fondos municipales con grave perjuicio para los municipios. Las contadurías de glosa de muchos estados por su parte, frecuentemente también por lo obsoleto de sus mecanismos contables y administrativos han venido actuando respecto a los presupuestos de los municipios con un criterio represivo más que preventivo, creándose en algunos casos problemas graves de índole político.

Algunas entidades federativas, como el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, etc., han adoptado sistemas modernos de computación, por ello es recomendable en esos lugares, el procesamiento electrónico de sus

presupuestos municipales, permitiendo con ello el que las autoridades municipales puedan contar con una información realista en base a la cual orienten sus políticas de gasto.

Los municipios, utilizan su propia clasificación para registrar sus egresos, de ahí que la propuesta de que los presupuestos municipales sean manejados por los sistemas estatales de computación supone el establecer una clasificación racional a las partidas presupuestales.

La clasificación en cuestión, comprende el objeto de **gasto**, su clasificación funcional, su clasificación económica y su clasificación por necesidad resultando útil a los municipios ya que involucra, además, en forma ordenada todas las erogaciones en los municipios y presenta una ventaja adicional cuando dicha clasificación es similar a la que utiliza el Gobierno del Estado.

La clasificación racional de las partidas presupuestales puede ser adoptada totalmente, modificada o adecuada a la realidad de cada entidad federativa, lo importante es que los gobiernos estatales y los gobiernos municipales codifiquen sus egresos porque la implementación dentro del sistema electrónico es casi inmediata. (Ver Anexo No. 1).

ANEXO No. 1

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL POR COMPUTACION

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

I.--Servicios Personales.

A.-ReMuneraciones Ordinarias

- 1.-Sueldos Numerarios
- 2.-Sueldos Supernumerarios
- 3.--Salarios
- 4.-Honorarios
- 5.-Eventuales
- 6.-Otras remuneraciones ordinarias.

B.-Remuneraciones Complementarias.

- 1.-Compensaciones
- 2.-Gastos de Representación
- 3.-Sobresueldos
- 4.-Aguinaldos
- 5.-Gratificaciones
- 6.-Extraordinarios
- 7.-Otras remuneraciones complementarias.

H.-Compra de Bienes para Administración.

A.-Bienes no Capitalizables

- 1.-Material sanitario y útiles de aseo
- 2.-Material de imprenta
- 3.-Papelería y artículos de escritorio
- 4.-Placas, tarjetas y calcomanías
- 5.-Artículos de biblioteca
- 6.-Material de foto, cine y grabación.
- 7.-Uniformes y vestuario
- 8.-Herramientas
- 9.-Materias primas y materiales
- 10.-Instrumentos y aparatos
- 11.-Gasolina y lubricantes
- 12.-Tierra vegetal, árboles y varios.

B.-Bienes Capitalizables.

- 1.-Maquinaria y equipo
- 2.-Equipos de radio y telecomunicación
- 3.-Herramientas
- 4.-Vehículos
- 5.-Equipo de Oficina.

HI.-Servicios Generales.

A.-Servicios Generales para la Administración.

- 1.-Alquiler de inmuebles

2.-Adaptación de locales

- B.-Reparación y mantenimiento de edificios
- 4.-Reparación y mantenimiento de mobiliario y equipo
- 5.-Reparación y mantenimiento de vehículos
- 6.-Reparación y mantenimiento de alumbrado público
- 7.-Reparación y mantenimiento de equipo de radio y telecomunicaciones
- 8.-Reparación y mantenimiento de obras
- 9.-Servicio de foto, cine y grabación
- 10.-Servicio postal y telegráfico
- 11.-Servicio de agua
- 12.-Servicio telefónico
- 13.-Contratación de servicios
- 14.-Gastos de viaje
- 15.-Gastos menores
- 16.-Energía eléctrica
- 17.-Alquiler de muebles
- 18.-Gastos de difusión cívica y cultural
- 19.-Gastos financieros
- 20.-Otros gastos.

IV.-Transferencias.

A.-Subvenciones y Subsidios.

- 1.-Subsidios a la Industria y el Comercio
- 2.-Otros subsidios.

B.-Ayudas Culturales y Sociales.

- 1.-Fomento Deportivo
- 2.-Coordinación Delegaciones Municipales
- 3.-Registro Nacional de Electores
- 4.-Junta de Reclutamiento
- 5.-Aportaciones ISSEMYM
- 6.-Otras ayudas.

V.-Obras Públicas y Construcciones.

A.-Obras

- 1.-Obras públicas por contrato
- 2.-Obras públicas por administración
- 3.-Aportaciones para obras.

VI.-Inversiones Financieras

A.-Adquisición de inmuebles.

- 1.-Expropiaciones
- 2.-Terrenos y Edificios
- 3.-Otros

VII.-Deuda Pública.

A.-Consolidada.

- 1.-Amortización del capital
- 2.-Servicio de la deuda

B.-Flotante.

- 1.-Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

CLASIFICACION ECONOMICA

I.--Gasto corriente.

- 1.-Servicios personales
- 2.-Compra de bienes para administración no capitalizables.
- 3.-Servicios Generales
- 4.-Transferencias.

II.-Inversión

- 1.-Obras públicas
- 2.-Inversiones
- 3.-Compra de bienes capitalizables.

III.-Deuda pública.

1.-Deuda pública.

VL-Servicios Asistenciales y Sanitarios

- 1.-Salubridad y asistencia médica
- 2.-Servicios hospitalarios y dispensarios
- 3.-Construcciones hospitalarias
- 4.-Asistencia social
- 5.-Otros.

VIL-Bienestar y Seguridad Social

- 1.-Pensiones y jubilaciones
- 2.-Ayuda a instituciones de beneficio social
- 3.-Fomento deportivo
- 4.-Policía y tránsito
- 5.-Otros

VIII.-Servicios públicos.

- 1.-Alcantarillado y agua potable
- 2.-AJumbrado
- 3.-Mercado y rastros
- 4.-Paseos, parques, jardines y panteones
- 5.-Otros.

IX.-Servicios Administrativos.

- 1.-Legislativo
- 2.-Ejecutivo
- 3.-Administración de justicia
- 4.-Administración fiscal
- 5.-Otros

X.-Deuda Pública.

- 1.-Consolidada
- 2.-Servicio de la deuda
- 3.-Flotante.

CLASIFICACION FUNCIONAL

I.-Comunicaciones.

- 1.-Carreteras, caminos y puentes
- 2.—Telecomunicaciones
- 3.-Pavimentación y vías públicas.

H.-Fomento de Actividades Primarias.

- 1.-Agricultura
- 2.-Ganaderia
- 3.-Forestal
- 4.-Obras de irrigación
- 5.-Asuntos agrarios
- 6.-Otros.

IH.-Fomento de Actividades Secundarias.

- 1.-Industrial
- 2.-Electrificación
- 3.-Artesanias
- 4.-Otros.

IV.-Fomento de Actividades Terciarias.

- 1.-Comercio
- 2.-Turismo
- 3.-Transportes
- 4.--Servicios financieros
- 5.-Otros.

V.-Educación y Cultura.

- 1.-Preescolar
- 2.-Primarias
- 3.—Secundarias
- 4.-Normales
- 5.-Universidades e instituciones de Educación Superior
- 6.-Construcción y conservación de instalaciones educativas.
- 7.-Otros.

DEUDA PUBLICA MUNICIPAL

Para 1970 la deuda pública de los municipios había alcanzado la cifra de 145 millones de pesos, colocándolos en condiciones críticas de carácter financiero por notoria incapacidad de pago."

Recuérdese que para 1954 el Gobierno Federal se vio obligado a condonar los adeudos pendientes de los municipios, lo cual ayudó a resolver de momento el problema pero planteó la necesidad de una reglamentación de la deuda pública en los municipios, en términos de recuperación real, plazos de amortización, garantías directas y colaterales.

Los municipios de los Estados de Sinaloa, Chihuahua, México, Sonora, Baja California y Coahuila, erogaron, por concepto de deuda pública el 60% del total del pago de la misma, es decir, por contrapartida recibieron el 60% de los empréstitos que la deuda representaba y que sólo se aplicaron a algunos de los municipios de dichas entidades. Cabe destacar por ejemplo, que el 35% del presupuesto de Egresos de los municipios beneficiados del Estado de Sinaloa, se destinó a cubrir este concepto. En 1954, el Gobierno Federal también propuso una serie de medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y a procurar una distribución equitativa de los ingresos en estos tres niveles, creando la Comisión Nacional de Arbitrios, dependiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Esta fue encargada también de gestionar el pago de las participaciones en impuestos federales correspondientes a las entidades federativas y a los municipios.

Evidentemente que esto significó un gran alivio pero en términos generales no resolvió el problema general de la capacidad financiera y crediticia de los estamentos municipales. Estos necesitan y necesitarán siempre del uso del crédito para afrontar las grandes obras de beneficio general en que

¹⁴ José Ohanes Nieto, "La Reforma Administrativa Municipal", en *Desarrollo Municipal*, México, Instituto de Desarrollo Municipal del Edo- de México, 1974. p. 9.

mayormente se apoya la prestación de servicios públicos tan importantes como la captación y suministro de agua potable, electrificación, comunicaciones terrestres, escuelas, mercados, rastros, limpia, sanidad y asistencia, campañas filosanitarias y de otra especie, etc., y el servicio de la deuda sólo se puede cubrir normalmente de dos formas: Por impuestos o mediante cooperación vecinal o con ambas formas. No pueden la Federación ni los Estados venir periódicamente a resolver estas situaciones sin constituir una forma de desvirtuación de la autonomía política y hacendaria; es decir, sin acentuar el centralismo.

La salud económico-financiera de los municipios es así el factor determinante de la estructura democrática y federal del sistema nacional. Si ha de prevalecer ésta, es necesario resolver aquélla. No hay otra alternativa ni mucho tiempo.

LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

En las ciudades fronterizas y portuarias donde existe aduana, opera una Junta Federal de Mejoras Materiales. Sus ingresos provienen de impuestos adicionales de 2 y 3% a los derechos de importación y exportación.

Durante el periodo 1970-1975, las Juntas recibieron por concepto de participaciones aduanales \$589'762,103.81 y realizaron una inversión de \$2.041'484,000.

Lo anterior, significa un incremento en participaciones de 111.46%, considerando que en 1970 habían recibido \$72'583,152.96 alcanzando la cifra de \$153'491,441.36 en 1975.

La inversión se incrementó un 231.35%, considerando que en 1970 significó la suma de \$194,793 y en 1975 \$645,453."

¹⁵ Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales. Subsecretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismo. SEPANAL.

Cabe destacar el hecho de que sólo las Juntas de Agua Prieta, Manzanillo, Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Tampico y Veracruz sufragan su gasto corriente y disponen de fondos propios para realizar obras. Las demás deben recibir el subsidio para su gasto corriente y para la realización de los programas de obras.

Las inversiones de las Juntas durante el periodo que analizamos se han destinado a obras de infraestructura urbana de colonias populares y zonas marginadas, fundamentalmente agua potable, alcantarillado, pavimento de calles y penetración para establecer servicios públicos de transporte.

Las ciudades de las fronteras norte, tuvieron ingresos por turismo y transacciones comerciales de 14,500 millones de pesos en 1975; no obstante la inversión a través de las Juntas que allí se ubican, sin considerar las obras del Río Tijuana, fue de sólo 85 millones de pesos, de los cuales Nuevo Laredo, Tamaulipas absorbió el 50%.

La inversión per cápita en las zonas fronterizas y portuarias propuestas para el presente año, será de \$1.23 contra \$4.76 invertidos en 1970.¹⁶

Las Juntas Federales, frecuentemente han demostrado ser el conducto más ágil para coordinar, planear y realizar obras urbanas, supliendo la deficiencia de muchos ayuntamientos, no obstante ello, constituyen una seria limitación a la acción municipal.

Actualmente es tan baja la inversión que realizan que las ha convertido en organismos subempleados, lo cual les impide cumplir los objetivos para los que fueron creadas, es decir, apoyando financiera y tecnológicamente a los municipios.

Las ciudades fronterizas del Norte y la mayoría de los puertos tienen un índice de crecimiento demográfico mayor que el medio nacional.

¹⁶ *Ibidem*,

En algunos casos la población se ha duplicado en los últimos cinco años y en otros como Tijuana, Acapulco, Nogales y San Luis Río Colorado, tienen el índice de crecimiento más alto de la República. Estas ciudades carecen de los recursos necesarios para invertir en obras de infraestructura urbana. Paralelamente a esta situación, una política de fortalecimiento del federalismo y del desarrollo regional exige que sean los gobiernos estatales y municipales los que realicen cada vez mayor número de actividades, pertenecientes a su función pública.

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales como los innumerables programas de carácter municipal y estatal a cargo del Gobierno Federal, son incongruentes con la regionalización que debe ser una política de verdadera descentralización de programas y funciones. Es cierto, como hemos visto, que uno de los principales problemas del regionalismo lo constituye el aspecto financiero y económico por un lado y el administrativo por el otro.

Lo anterior, implicará en lo general el fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales a través de medidas Impositi-

vas que amplíen el catálogo de impuestos y derechos y en lo particular tratándose de las Juntas y programas municipales a cargo de la Federación, mediante la creación de un sistema de transferencias automáticas que les dé el necesario apoyo financiero, permitiendo a los gobiernos estatales y municipales realizar las obras que en este caso tienen a su cargo las Juntas Federales.

Es cierto que el proceso de regionalización es lento y con resultados a largo plazo, su aplicación por lo tanto no resulta tan simplista, pues supone a su vez la entrega por parte de la Federación, de recursos tecnológicos como condición sine qua non para que los estados y municipios puedan tomar a su cargo no sólo las funciones municipales que por ahora a través de las Juntas y los Programas Federales se realizan, sino también el de otras muchas actividades, permitiéndole al Gobierno Federal descargar parte del innumerable catálogo de actividades, las cuales se realizarían con mayor eficacia a nivel de los gobiernos estatales y municipales. (Ver cuadros números 9, 10, 11 Y 12).

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
CUADRO No. 13
JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

LOCALIDADES	TOTAL	M I L E S O E P E S O S										
		Imppto.Adic. al Comercio Exterior del 2 y 3	Subsidio	Cooperac. Recuper.	Fomento y tepít. del Pa- trnonto	Ingresos par Ser- vicios	TOTAL	Imppto.Adic. al Comercio Exterior del 2 Y 3	Subsidio	Fomento y Capit. Cooper.del Pa- trmonio	Ingresos por ser- vicios	
ACAPULCO, GRO.	198,470	8,429	148,112	9,875	617	31,437	140,722	13,253	67,713	2,685	2,682	54,339
ACUÑA, CDAH.	9,280	329	6,153	2,412	6	380	10,423	892	6,008	1,940		1,583
AGUA PRIETA, SON	5,103	449	2,277	2,377	•		4,753	33\	3,265	1.126	23	
CAMPECHE, CAMP.	10,239	543	9,696	•	•		11,049	556	10,493			
CD.DEL CARMEN, CAMPO	4,579	468	4,095	•	16		4,717	271	4,446			
CD. JUAREZ, CHIH.	36,420	9,337	27,052	20	11		36,934	10,414	26,520			
CD.MIGUEL ALEMAN,TAMPS.	2,292	719	1,570	3	•		10,277	833	7,075	420	1,226	723
COATZACOALCOS, VER.	20,628	6,882	13,358	250		134	11,392	6,167	2,800			2,425
COMITAN, CHIS	4,455	6	2,519	1,930			6,480	5	6,090	385		
COZUMEL, Q. ROO.	4,643	11	1,412	10	210		3,223	34	3,169			20
CHETUMAL, Q.RDO.	2,141	45	644	549	853		2,187	17	2,170			
ENSENADA, B.C.	9,085	5,580	2,019	1,439	44	3	15,367	1,864	9,070	4,100		327
FRONTERA, TAB.	6,043	18	5,944	48	33		3,166	17	2,757	392		
GUADALAJARA, JAL.	972	931	28	13			8,226	2,144	600	3,038	2,444	
GUAYMAS, SON.	24,031	6,719	10,083	6,413	524	292	76,948	2,218	70,230	3,313		1,187
HICALGO, CHIS.	2,139	31	2,024	84			6,910	69	6,723	118		
LA PAZ, B.C.	5,005	200	4,537	262	6		8,121	167	6,625	1,329		
LOS ALGODONES, 8.C.	1,737		1,177	355	88	1,076	3	806	266			
MANZANILLO, COL.	16,275	1,002	8,638	3,400	740	2,495	16,327	2,279	4,843	194	4,362	4,648
MATAMOROS, TAMPS.	39,549	14,729	15,795	317	883	7,825	108,724	24,689	57,610	8,126	6,130	12,167
MAZATLAN, SIN.	14,578	2,446	1,890		10,165	77	15,082	1,906	8,968	708	3,301	202
MEXICALI, B.C.	10,410	2,376	4,473	3,514	28		27,020	2,833	20,433	5,365		389
NACO, SON.	5,145	1,427	2,246	184			1,288	4,414	1,523	1,000	20	1,871
NOGALES, SON.	16,789	8,289	1,307				7,195	23,521	7,438	1,960	110	14,013
NUEVO LAREDO, TAMPS.	137,337	97,462		335	128	39,412	181,123	134,499	300	317	597	45,610
OJINAGA, CHIH.	5,108	1,707	2,402			909	7,672	2,733	4,160			779
PALOMAS, CHIS.	1,670	110	1,513			47	1,501	128	686			637
PIORAS NEGRAS, COAH.	25,822	7,107	12,100	6,607	8		28,881	11,515	11,530	377	15	444
PROGRESO, YUC.	5,341	1,658	2,440	431	145	667	6,358	1,998	2,821	70		1,469
PUERTO ANGEL, OAX.	1,824	882	922		5	15	1,561	305	874	375	3	4
PUERTO PEÑASCO, SON.	1,304	68	1,236				3,928	215	3,400	39		274
PUERTO VALLARTA JAL.	856	5	851				4,261		4,221		40	
REVNOSA, TAMPS.	46,248	2,577	36,751	6,223	676		32,795	2,097	21,315	8,504	210	669
SALINA CRUZ, QAX.	3,281	1,442	1,833		6		5,544	1,169	4,375			
SAN JOSE DEL CABO, B.C.	2,445	0	2,235	106		104	3,060	•	2,861	26	49	124
SAN LUIS RIO COLORADO,SON.	6,453	53	2,249	100	53		3,618	42	2,939	500	137	
SONOITA, SON.	2,275	100	2,175				1,408	20	1,377		44	
TAMPICO,TAMPS.	29,427	21,782	3,876	824	1,972	23	92,603	27,942	64,130		493	38
TECATE, B.C.	4,722	481	3,580	624	37		4,107	760	1,980	1,132	3	232
TIJUANA, B.C.	9,156	1,002	7,198		238	718	17,104	1,424	11,767	1,558		1,355
TOPOLOBAMPO, SIN.	554	31	523				105	45	60			
TORREON, COAH.	3,179	1,168	1,536		475		6,340	1,001	5,023	300	16	
TUXPAN, VER.	6,454	53	4,981	882	•	1,138	7,988	537	4,945	1,339		1,167
VERACRUZ, VER.	98,126	83,412	13,351	846	198	319	112,292	108,623	2,000	-978	302	389
TOTAL	837,878	292,100	379,330	49,848	18,650	97,650	1,081,414	374,996	482,144	47,127	21,367	155,28b

FUENTE: Secretaria del Patrimonio Nacional. Dirección Federal de Juntas de Mejoras Materiales.Memorias Anuales

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO NO. 14
JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES
(miles de pesos)

JUNTAS	1959	1960	1961	1962	1963	1964	TOTAL	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Acapulco. Gro.	1,325	1,541	1,535	1,299	1,295	1,504	8,499	2,220	1,923	2,042	1,694	2,675	2,691
Acuña. Coah.	32	37	47	72	67	74	329	113	120	136	157	148	221
Aguaprieta. Son.	98	89	79	95	59	29	449	43	38	39	38	63	118
Campeche. Cem.	117	86	106	67	85	82	543	119	63	92	107	98	77
C. del camen, Cam.	82	68	67	85	98	68	468	58	43	47	43	43	37
C. Juaréz, Chih.	1,315	1,388	1,858	1,641	1,477	11,658	9,337	1,940	1,725	1,449	1,292	1,869	2,135
C. M. Alenan, Tam.	98	119	108	124	111	159	719	109	106	118	163	150	187
Coatzacoalcos. Ver.	1,490	1,575	1,240	843	826	908	6881	1,003	1,008	1,189	1,314	847	806
Comitén, Chis.	1	•	•	•	•	1	6	1	1	1	1	•	1
Cozumel, Q. Roo	1	•	1	4	1	4	11	2	3	7	10	5	7
Chetumal, Q. Roo	17	14	21	19	7	17	95	7			5	3	2
rosenede, B. C.	1,132	626	700	1,160	983	979	5,530	889	570	100	76	158	71
Frontera, Tab.	9	2	•	•	4	3	18	9			2	6	
nueoetejer-e, Jalo	116	139	153	163	149	211	931	237	250	247	259	472	679
üaymas, Son.	1,282	1,234	1,039	1,239	935	992	6,719	1,120	176	259	222	315	126
Hidalgo, Chis.	6	6	6	5	4	4	31	5	10	21	11	8	14
la Paz, B. C.	52	14	29	49	42	14	200	24	12	7	22	36	66
Los Algodones, B. C.	*	•	•	*	•	•	1	•	•	•	•	3	•
Manzanillo, Col.	49	96	183	214	250	210	1,002	198	240	235	452	361	793
neterreros, Tam.	2,167	1,939	2,332	2,381	2,757	3,153	14,729	3,802	4,116	3,924	3,961	4,001	4,885
tezerlén, Sin.	319	428	375	391	478	455	2,446	744	469	250	192	117	134
textcalilí, B. C.	618	405	326	307	335	385	2,376	416	423	458	557	526	453
naco, Son.	258	240	205	190	237	297	1,427	321	344	257	208	199	194
nccel es, Son.	1,421	1,333	1,281	1,458	1,419	1,377	8,289	1,326	1,539	1,521	1,612		1,430
Nuevo Lareo, Tam.	12,890	15,125	16,131	16,050	16,867	20,399	97,462	23,081	20,908	20,623	19,899	23,572	26,416
Ojtneqa, Chih.	67	144	354	315	391	436	1,707	491	422	428	405	486	501
Palomas. eh; h.	22	28	17	21	16	6	110	11	20	24	31	24	18
P. Negras. Coeh.	834	971	1,313	1,183	1,230	1,576	7,107	1,899	1,708	1,50B	1,423	2,939	2,038
Progreso. YUC.	314	316	285	284	207	252	1,658	263	234	310	232	718	241
Puerto Vallarta, Jalo	*	*	*	2	*		5	•	•	*	•	•	•
Reynosa, Tam.	586	450	409	436	368	328	2,577	320	359	374	393	330	321
Salina Cruz, Oax.	279	240	334	152	197	240	1,442	197	186	155	249	186	193
S. José del Cabo, B.C.													
S. lo Río cei., Son.	3	3	6	5	28	5	53	1	4	5	5	14	12
Sta. Rosalie, B. C.	6	5	4	10	4	5	34	3	5	1	4	6	7
Sonoyte, Son.	25	24	15	18	12	6	100	2	6	1	2	4	5
Iampco, Tam.	2,142	2,0267	4,064	4,147	4,580	4,532	21,732	4,613	4,601	5,302	6,059	5,918	1,449
tece te, B. C.	12	23	25	125	94	202	481	245	133	74	132	105	71
rtjuana, B. C.	58	97	160	218	228	241	1,002	235	195	221	216	253	304
Tepolobampo. Sin.	3	3	5	5	6	9	31	7	18	11	7	2	•
Torreón, cceh.	383	170	158	197	152	108	1,108	201	166	147	129	166	192
Iuxpan, Ver.	•	•	*	*	•	53	56	40	98	61	94	122	122
Veracruz • Ver.		14,940	13,957	13,053	13,003	15,730	983,412	16,231	16,005	18,083	19,00868	18,976	19,440
S U M A S	42,527	46,442		48,136	49,006	56,826	292,100	62,680	58,370	59,833	61,632	65,954	66,517

FUENTE: SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
DIRECCION FEDERAL DE JUNTAS DE MEJORAS MATERIALES. MEMORIAS ANUALES (*) MENOS DE 1000 (UN MIL PESOS)

CUADRO No. 15

JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

PARTICIPACIONES ADUANALES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1.-ACAPULCO, GRO.	2,699,027.80	2,915,030.31	2,921,903.23	3,063,740.84	3,851,495.17	5,177,120.58
2.-ACUÑA, COAH.	227,140.17	344,500.94	341,348.29	386,066.29	305,026.74	339,860.73
3.-AGUA PRIETA, SON.	117,816.31	131,666.91	228,892.13	423,065.56	386,181.77	857,928.09
4.-CAMPECHE, CAMP.	76,712.69	53,731.42	63,706.07	54,684.08	57,327.50	9,178.58
5.-CO. DEL CARMEN, CAMP.	37,173.61	32,941.82	54,563.06	53,138.36	64,847.48	9,242.18
6.-CO. JUAREZ, CHIH.	2,138,952.34	1,786,681.99	2,218,230.27	2,023,092.50	2,605,052.32	2,946,366.99
7.-CO. MAIHAN, CAMP.	185,557.20	163,462.02	171,060.03	126,417.03	204,182.34	310,376.34
8.-COATZACOACO, VER.	806,546.80	622,372.52	805,665.17	1,386,385.42	1,824,261.16	2,530,130.66
9.-COMITAN, CHIS.	1,228.71	724.24	441.48	391.19	497.81	1,155.94
10.-COZUMEL, Q.ROO	7,514.29	4,000.34	4,916.23	4,469.61	3,891.42	16,779.04
11.-CHETUMAL, Q.ROO	2,752.20	5,160.35	59,075.83	69,504.83	54,656.47	96,477.38
12.-ENSENADA, B.C.	71,502.78	64,306.03	52,981.52	188,122.87	115,360.17	179,671.96
D.-FRONTERA, TAB.	35.01	10.36	2,163.75	134,454.71	10.47	5,054.85
14.-GRAL.ROORIGO M.Ú. CHIH.	26,690.38	6,960.15	22,651.97	173,063.27	24,960.69	29,754.72
15.-GUAOALAJARA, JAL.	694,930.40	678,709.84	720,462.87	877,161.53	810,342.01	1,290,639.08
16.-GUAYMAS, SON.	128,211.44	144,851.60	102,520.57	176,506.78	134,420.99	23,653.92
17.-HIDALGO, CHIS.	14,079.02	34,256.78	45,709.33	100,535.43	164,047.67	261,792.57
18.-ISLA MUJERES, Q.ROO				940.66		1,339.92
19.-IA PAZ, B.C.	66,108.65	41,748.46	20,278.90	23,146.81	31,675.40	25,064.15
20.-IOS ALGODONES, B.C.	706.50	829.98	256.28	106.80	139.92	
21.-MANZANILLO, COI.	721,558.86	809,092.33	1,277,347.95	1,628,037.44	2,529,173.91	4,309,797.98
22.-MATAMOROS, TAMPS.	4,885,109.64	5,013,164.76	5,242,784.53	5,653,552.84	9,492,877.08	11,186,956.22
23.-MAZATLAN, SIN.	138,471.32	140,172.44	164,225.93	234,568.10	174,203.40	140,261.77
24.-MEXICALI, B.C.	544,528.60	615,465.31	746,902.44	1,063,237.80	1,493,155.40	1,803,351.15
25.-MONTERREY, N.I.						
26.-NACO, SON.	193,968.75	198,729.45	176,761.96	35,017.45	27,746.44	50,121.11
27.-NOGALÉS, SON.	1,120,569.98	1,382,662.97	1,427,330.17	1,598,060.35	1,892,210.42	1,834,778.72
28.-NVO.LAREDO, TAMPS.	26,416,160.69	24,226,254.29	32,471,408.22	31,717,607.85	45,587,504.16	60,181,615.29
29.-OJINAGA, CHIH.	501,154.80	415,902.71	411,271.57	480,251.05	458,782.17	888,244.33
30.-P.NEGRAS, COAH.	2,037,686.84	2,245,316.01	2,195,691.90	2,642,481.53	2,687,838.87	4,277,101.37
31.-PROGRESO, YUC.	241,092.89	207,896.48	172,229.60	143,830.99	204,501.39	269,473.73
32.-PTO. ANGELDAX.						
33.-PTO. PEÑASCO, SON.	42,932.18	33,300.54	57,892.07	65,487.80	66,799.38	
34.-PTO. VALLARTA, JAL.	474.25	923.80	541.80	219.92	1,161.00	2,932.57
35.-REYNOSA, TAMPS.	321,509.45	320,465.14	263,203.94	370,607.44	860,143.98	1,485,613.23
36.-SAIINA CRUZ, OAX.	203,594.02	163,888.86	180,911.45	204,416.58	173,795.86	80,219.17
37.-SAN JOSE DEL CA80,S.C.	70.46	4.60	20.50		176.48	69.19
38.-SAN LUIS R.C., SON.	11,983.80	13,689.30	37,566.19	56,976.14	66,050.35	19,872.82
39.-STA. ROSALIA, 8.C.	6,564.89	5,539.06	6,926.79	6,955.08	12,716.65	3,875.13
40.-SONOITA, SON.	2,586.80	1,284.11	17,410.14	19,637.09	47,238.07	36,843.85
41.-TAMPICO, TAMPS.	7,459,557.78	8,792,060.88	9,402,002.97	9,074,221.25	12,487,862.75	12,815,638.65
42.-TECATE, B.C.	71,067.85	42,209.98	39,610.29	119,525.02	71,824.31	212,625.96
43.-TIJUANA, B.C.	304,347.67	278,488.84	331,219.88	440,542.62	565,371.44	725,788.72
44.-TDRREON, COAH.	191,863.26	219,307.94	246,475.62	242,763.04	417,538.41	1,005,116.50
45.-TUXPAN, VER.	121,737.31	115,820.44	1,203,194.64	1,166,708.53	2,334,008.91	590,025.66
46.-VERACRUZ, VER.	19,439,812.28	19,177,528.82	19,156,136.24	22,903,057.81	26,753,501.79	37,453,924.00
47.-TOPOIOBAMPO, SIN.	12.32	14.62				
S U M A S	72,583,152.96	71,448,125.44	83,065,943.77	90,042,138,441.19	131,301,84	153,491,450.35

INSTITUTO NACIONAL DE OESARROHO MUNICIPAL

CUADRO NO. 16

JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

INVERSIONES

JUNTA FEORAL DE MEJORAS MATERIALES	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. ácaputcc, Gro.	9,600	20,450	38,100	47,300	26,650	23,200
2. Acuña. Coah.	2,558	1,025	1,925	1,900	2,300	1,200
J. Aguaprieta, Son.	700	1,310	1,300	1,250	1,600	1,000
4. Campeche, Campo	1,000	1,600	945	7,450	1,300	BOa
5. Cd. del Cannen, Campo	600	745	945	12,050	1,300	1,500
6. Cd. Juárez. Chih.	2,850	1,550	5,300	1,625	4,200	3,400
7. Cd. Miguel Alemán, tem.	1,330	1,500	1,100	1,450	2,300	1,000
8. Coatzacoacccs, Ver.	1,700	2,000	1,850	3,150	2,900	3,500
9. Comitan, Chis.	1,455	1,150	960	1,200	1,800	BOa
10. Ccaunel, Q. Roo	320	1,475	2,200	2,500	4,920	2,500
11. Chetimel, ., Roo	550	750	1,500	1,887	1,150	2,600
12. Ensenada. B. C.	5,250	6,107	8,900	11,450	18,150	24,90q
13. Frontera, Tab.	425	200	500	600	900	BOa
14. Gral. Rdgo. M. Quevedo, Chih.	150	300	300	375	450	200
15. Guadalajara, Jal.	1,435	900	1,900	1,800	2,050	2,50
16. Guaymas, Son.	1,500	1,560	1,250	2,210	2,850	1,750
17. Hidalgo, Chis.	1,400	920	B20	1,000	1,100	500
18. Isla Mujeres. Q. Roo			500	450	1,550	700
19. la Paz, B. C.	1,407	1,670	3,000	3,325	2,700	2,000
20. Los Algodones, B. C.	50	200	500	1,150	200	1,750
21. Manzanillo, Col.	2,430	1,420	1,000	2,300	2,100	1,500
22. Matascros, Tam.	53,600	4,650	14,775	10,200	5,000	5,000
23. Mazatlán. Sin.	1,725	2,100	1,400	3,750	2,000	2,000
24. Nextceft, B. C.	1,500	1,950	2,000	2,500	6,000	2,000
25. Monterrey, N. L.					8,335	3,000
26. Naco, Son.	210	250	200	250	300	250
27. Nogales, Son.	5,854	1,950	3,100	2,600	5,250	10,953
28. Nuevo Laredo, Tam.	24,986	23,210	22,500	24,250	22,800	42,150
29. Ojinaga, Chih.	933	1,650	1,650	2,025	2,600	1,300
30. Piedras Negras, Coah.	2,521	2,805	2,800	3,000	3,600	3,000
31. Progreso, Yuc.	621	510	920	750	1,000	1,000
32. Puerto Angel, Oax.	100	300	450	550	750	500
33. Puerto Peñasco, Son.	575	825	BOa	1,000	3,300	1,500
34. Puerto Vallarta, Jal.	675	1,200	600	645	1,600	600
35. Reynosa, Tam.	5,008	3,900	9,250	7,100	10,500	5,000
36. Salina Cruz, Oax.	1,050	1,500	1,000	1,250	1,500	1,000
37. San José del Cabo, B. C.	200	400	500	63B	775	300
38. San Luis Río Colorado, Son.	1,250	1,030	1,600	2,000	2,700	7,500
39. Santa Rosalía, B. C.	1,150	1,525	3,000	6,750	3,350	7,350
40. Sonoyte, Son.	500	370	400	500	1,450	500
41. Tampico, Tam.	32,785	14,200	15,550	u,300	9,00C	7,000
42. Tecate, B. C.	B50	946	1,600	3,175	5,400	4,500
43. Tijuana, B. C.	2,500	2,400	30,750	203,210	148,000	423,600
44. Torreón, Coah.	1,500	1,200	1,500	2,275	3,500	2,000
45. Tuxpan, Ver.	1,000	1,600	2,270	2,150	2,655	2,300
46. Veracruz, Ver.	17,000	30,000	3,000	22,000	71,400	33,500
S U M A :	194,793	147,303	229,410	420,290	404,235	645,453

FUENTE: SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.

LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL MUNICIPIO*

José CHANES NIETO

José Chanes Nieto es licenciado y doctor en Derecho. Ha sido Director de Planeación Económica y Administrativa del Gobierno del Estado de Tamaulipas; jefe del Departamento de Revalidación de Estudios de la UNAM y Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la misma UNAM. es actualmente Representante del Gobierno del Estado de Nuevo León y Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

En México, al igual que en otras naciones, existe una tendencia a acumular los esfuerzos colectivos en pocas ciudades, con menoscabo del desenvolvimiento de las restantes poblaciones y de las mismas urbes; en suma, en detrimento del desarrollo armónico del país.

En las grandes ciudades se manifiestan múltiples fenómenos deteriorantes de la convivencia, tales como la miseria en los asentamientos irregulares provocados por el éxodo de campesinos hacia ellas, en aras de un mejoramiento hasta ahora ilusorio; la contaminación, en todos los órdenes; la proliferación de conductas antisociales; la desintegración familiar; la insuficiencia y la deficiencia de los servicios públicos; la

* Conferencia correspondiente al Tercer Programa de Formación de Funcionarios Municipales, organizado por el Instituto de Administración Pública de Nuevo León y la Comisión de Administración Pública del Gobierno de esta Entidad Federativa.

opulencia al lado de la indigencia; viviendas carentes de condiciones mínimas de seguridad y decoro; precariedad en la posesión; especulación del suelo; el arraigo de grandes sectores populares a modos de hábitos de vida ancestrales en choque cultural frente al cosmopolitismo ostentoso de pequeños grupos; la cultura refinada de pocos, sin vínculos o comunicación con la pobreza cultural de las mayorías; la dedicación esforzada al trabajo o a su búsqueda de muchos, frente al ocio infecundo de algunos, sin responsabilidad social.

Los datos que en seguida se expresan permiten aquilatar la magnitud de los problemas a cuya solución se aboca la Ley General de Asentamientos Humanos. En 1970, en el Distrito Federal y su zona adyacente residía el 18% de la población del país, con un incremento de alrededor de mil habitantes al día; se concentraba el 52% de automóviles y el 54% de aparatos telefónicos; se localizaba el 27% de los establecí-

mientos de la industria de transformación, que producían el 46% de los bienes, ocupaban el 43% del personal y pagaban el 51% de las remuneraciones.

En cuanto al ramo de servicios, se concentraba el 33% de los establecimientos, con una ocupación del 35% del personal, que recibía el 50% de los salarios, siendo la inversión del 50% del total en la República.

En la ciudad de México se realizaba el 50% de la actividad comercial del país, el 82% del comercio al mayoreo y el 90% del comercio en materiales industriales. Igualmente estaban registradas más de la mitad de las sociedades mercantiles, con una inversión del 51% del total. En la Bolsa de Valores de la ciudad de México se realizaban operaciones que representaban el 89% de las habidas en el país.

En el aspecto educativo y cultural, la centralización se manifiesta al considerar que en la capital de la República funcionaba el 48% de jardines de niños, el 52% de secundarias, el 45% de vocacionales y preparatorias, el 46% de escuelas normales y el 45% de escuelas subprofesionales y profesionales; en el área metropolitana, residía el 35% de la población que asistía a escuelas posprimarias y el 33% de profesionales y técnicos.

De las 194 instituciones que realizaban investigación científica, y de 4,222 investigadores que existían en el país alrededor del 70% estaban en el Distrito Federal.

Los museos, casas y ex-conventos históricos de esta ciudad recibían a más de la tercera parte del total nacional de asistentes a estos centros de cultura. La cuarta parte de los cines y centros deportivos, así como el 62% de los teatros, operaban en la capital de la República.

Los datos anteriores reflejan la centralización económica y cultural en la ciudad de México, misma que influye y es influida por la centralización política y administrativa. En estos órdenes la concentración se acentúa, además, por ser la sede

de los poderes y de la administración pública federal, y en consecuencia de actividades y decisiones políticas y administrativas fundamentales.

El número de funcionarios y empleados de la administración pública federal que laboraban en oficinas ubicadas en la ciudad de México, es indicador de que la mayor parte de su actividad se concentraba en ésta. Del personal empleado por las secretarías, los departamentos de Estado y las dos procuradurías en 1970, el 52% prestaban sus servicios en el Distrito Federal.

Esta tendencia a la centralización se observaba también en las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey con respecto a los estados de que son capitales, e incluso a sus zonas de influencia, que rebasan los límites políticos.

En Guadalajara, en el mismo año de 1970, radicaba el 44% del total de la población del Estado, se localizaba el 41% de las viviendas; el 33% de las industrias extractivas; el 58% de las de transformación, que ocupaban el 76% de las personas dedicadas a esta actividad y elaboraban el 78% de la producción estatal; el 65% de establecimientos de servicio, que ocupaban el 71% del personal empleado en ellos, con una inversión del 82% del total en Jalisco.

En el aspecto educativo funcionaba el 20% de las escuelas primarias, a las que asistía el 41% de la población escolar en el Estado.

La concentración adquiría perfiles más agudos en el caso del área metropolitana de Monterrey; en ella radicaba el 72% de la población del Estado, se ubicaba el 70% de las industrias extractivas y el 78% de las de transformación, que daban ocupación a más del 80% de la población dedicada a estas actividades; los trabajadores recibían más del 85% de las remuneraciones y elaboraban más del 87% de la producción estatal; se encontraba el 23% de los establecimientos de educación primaria y asistía a ellos el 70% de la población en edad escolar de Nuevo León.

Para hacer frente a los desequilibrios que revelan los datos anteriores y alcanzar una distribución más justa de los beneficios sociales entre el medio rural y el urbano, así como mejorar las condiciones de vida en las ciudades y el campo, se establecieron las bases para la planeación y la regulación del crecimiento de las ciudades, mediante la reforma de los artículos 27, 73 Y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitió la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.¹ Esta Ley establece como atribuciones de los municipios las siguientes:

- 1) Concurrir con las entidades federativas y el gobierno federal en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.
- 2) Participar en la elaboración y revisión de los planes municipales de desarrollo urbano, así como llevar al cabo su ejecución.
- 3) Promover la colaboración de los grupos sociales organizados en la elaboración de los planes.
- 4) De conformidad con las normas establecidas por las legislaturas locales: participar en la coordinación de los planes estatal y municipal; ejercer sus atribuciones en cuanto a la aprobación de los planes municipales y la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; cumplir con el régimen aplicable a los procesos de conurbación; acatar los sistemas de control del correcto ejercicio de sus atribuciones y reparar los daños en que puedan incurrir.
- 5) Mantener los planes a consulta del público.
- 6) Dar publicidad a los planes municipales, y a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1976.

- 7) Proveer al cumplimiento de los planes y a la observancia de las leyes en la materia.
- 8) Promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- 9) Participar en la planeación de los procesos de conurbación.
- 10) Participar en la comisión que ordene y regule el desarrollo de una zona de conurbación y cumplir las decisiones que se hayan tomado.
- 11) Prever las acciones e inversiones públicas de conformidad con los planes.
- 12) Regular mediante disposiciones administrativas el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular. Todo ello de conformidad con las leyes que dicten los congresos locales.
- 13) Realizar las obras y servicios públicos para el desarrollo urbano.
- 14) Dictar disposiciones para que las tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes.
- 15) Proponer la fundación de centros de población y promover los correspondientes centros de trabajo.
- 16) Gestionar los decretos de expropiación cuando en los procesos de urbanización deban comprenderse terrenos ejidales o comunales.
- 17) Negar los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes y declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios.
- 18) Celebrar convenios con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, participando las instituciones fe-

derales correspondientes, en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano.

19) Asesorarse de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la elaboración de planes y en sus programas de capacitación técnica del personal para la ejecución de los mismos.

20) Consultar la información sobre desarrollo urbano de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

21) Celebrar convenios con los gobiernos de otros municipios o de las entidades federativas que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los diversos planes.

22) Las demás que señalen las legislaturas de los estados y los respectivos planes de desarrollo.

Las anteriores atribuciones son el fundamento de la legislación local, por lo que respecta a los municipios, en materia de asentamientos humanos. En su elaboración las legislaturas de los estados se encuentran ante un panorama heterogéneo que va de la diversidad de los ordenamientos jurídicos que norman a los municipios a su desigual desarrollo, existiendo, por tanto, múltiples formas de organización y profundas diferencias en funciones, disponibilidad de recursos, capacidad técnica y administrativa y, en última instancia, en posibilidades para satisfacer las demandas de la comunidad.

La diversidad, el desequilibrio, el contraste, son rasgos característicos de nuestra realidad municipal. Hay municipios ricos y autosuficientes por comparación a otros pobres, y aun míserimos.

El número de municipios en cada entidad federativa obedece a factores histórico-políticos y no a criterios tales como el número de habitantes, la extensión territorial, los recursos económicos o la capacidad administrativa. Por ejemplo, el estado de Baja California tiene 4 municipios, con una superficie

promedio de casi 18,000 Km., mientras que en Tlaxcala, con 44 municipios, el promedio es de 89 Km., menor en más de 200 veces al primer caso.

De los 51 municipios del Estado de Nuevo León, algunos abarcan más de 3,800 kilómetros cuadrados de extensión como Galeana, Doctor Arroyo, Lampazos de Naranjo, China, Mina y Anáhuac, mientras otros no llegan al centenar de kilómetros cuadrados como San Nicolás de los Garza, Abasolo y Garza Garcia; este último cubría 103 veces en el municipio de Galeana.

En otra comparación, Oaxaca cuenta con 570 municipios, en tanto que Chihuahua, el Estado más extenso de la Federación, sólo tiene 67.

La distribución de habitantes también es desequilibrada. En Oaxaca hay 3,800 personas en promedio por municipio y en Baja California, por su parte, excede de 200,000 personas.

En el Estado de Nuevo León, en 1970, el 72% de la población vivía en cinco municipios de la llamada área metropolitana; el 13% en Cadereyta Jiménez, Dr. Arroyo, Galeana, Linares, Montemorelos y Santiago y el 15% en los restantes municipios.

En 1940 la población de las municipalidades que integran actualmente el área metropolitana era de 206,152 habitantes. En los periodos 1940-1950, 1950-1960 y 1960-1970 registraron una tasa de crecimiento medio anual del 6.1%, 6.5% y 5.5% respectivamente, o sea que su población se multiplicó seis veces en un lapso de 30 años.²

En consecuencia, de 1950 a 1960 el desarrollo de la capital del estado rebasó sus límites geográficos, poblándose en forma explosiva los municipios de Garza Garcia, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, mismos que en el periodo de 1960-1970 registraron tasas de crecimiento del 11.9%,

² Véase cuadro 1.

15.4%,10.9% respectivamente, las cuales sólo son superadas por los municipios de Nezahualcóyotl con 22.60/0, Atizapán de Zaragoza con 18.6%, Ecatepec 18.2% y Naucalpan de Juárez con 16.2%, todos del Estado de México.

En 1976 la población estimada es de millón ochocientos mil **y se incrementa con más de trescientas personas diariamente**, lo que equivale a la creación cada año de una nueva ciudad de más de cien mil habitantes.

Por otra parte, otros municipios del Estado han mantenido un crecimiento igual o ligeramente superior al nacional, en tanto que, en algunos otros la población registra decrementos como en los casos de las municipalidades de Anáhuac, Miel' y Noriega, Doctor González y Rayones, así como en el de Congregación de Colombia.

El ingreso promedio anual de los municipios del país en 1972 fue de un millón doscientos veinte mil pesos; sin embargo, en los de Baja California fue de cuarenta millones, mientras que en los de Oaxaca de sólo cuarenta y siete mil pesos. Más aún, en este último Estado algunos municipios percibían únicamente quinientos ochenta y cuatro pesos anuales.

Por lo que se refiere a gastos municipales anuales se observa una situación parecida. En el mismo año, los municipios de Baja California gastaron un promedio de doscientos pesos anuales por habitante y en Oaxaca solamente once.

La distribución del ingreso anual entre los municipios nuevoleonese es también desequilibrada, ya que frente a Garza García, Guadalupe, Monterrey y San Nicolás de los Garza que percibían en 1972 más de 10 millones de pesos al año, otras municipalidades como General Zaragoza, Miel' y Noriega y Rayones contaban con menos de 90 mil pesos, es decir un máximo de 250 pesos diarios para prestar los servicios a su cargo.

A partir de las reformas fiscales realizadas por el actual gobierno estatal y de los convenios de coordinación que ha cele-

brado con el gobierno federal, los ingresos municipales se incrementaron en 1974, sobrepasando en algunos casos más del 200% con respecto al año anterior,' en beneficio principalmente de municipios tradicionalmente marginados.

Las diferencias anteriormente señaladas, efecto del desarrollo regional desequilibrado, obligan a agrupar a los municipios atendiendo a características comunes, para que a partir de su situación real, se realicen acciones congruentes con sus condiciones particulares.

En un primer acercamiento, resultado de un trabajo de investigación y una encuesta realizados en 1974, por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, con base en datos de 1972, se distinguirían los siguientes grupos: urbanos, semiurbanos, rurales y marginados rurales.'

El municipio urbano se caracteriza por tener una población mayor de 20,000 habitantes. Del 30% al 45% de la población que trabaja se dedica a la industria y en igual proporción a los servicios, en tanto que el resto se ocupa en actividades agropecuarias. Del 60% a menos del 75% de las viviendas cuentan con servicios de agua y electricidad, y aproximadamente el 55% de ellas disponen de servicio de drenaje.

En 1972 existían 67 municipios urbanos, el 3% del total, localizados 29 en los estados del norte de la República; de estos últimos, 10 en la frontera con los Estados Unidos. Los municipios urbanos reciben el impacto de una población rural que llega a ellos en busca de oportunidad de trabajo y mejores condiciones de vida; este éxodo plantea un incremento adicional en la demanda de servicios, que no siempre puede ser satisfecho, en tanto los recursos son insuficientes.

Los municipios de las capitales de los estados de la República son también centros de actividad económica y cultural; asi-

³ Véanse cuadros 2, 3, 4 Y 5.

⁴ Véase cuadro 6.

mismo en ellos se toman las principales decisiones políticas estatales y, por tanto, ejercen influencia sobre los restantes municipios de la entidad.

Los municipios urbanos que en Nuevo León son Garza García, Guadalupe, Monterrey y San Nicolás de los Garza, se caracterizan por una administración cuyos ingresos anuales exceden los 10 millones de pesos, de los cuales del 20% al 30% se destina a gasto corriente, y del 40% a menos del 50% a obras públicas.

En el ejercicio de la función pública cuentan con un promedio de 20 órganos, entre ellos la secretaría del ayuntamiento; oficialía mayor; tesorería; policía y algunas veces bomberos; registro civil; obras públicas; limpia; talleres y mantenimiento; mercados; parques y jardines; rastro; personal; reglamentos y espectáculos; almacenes; jurídico; previsión social; acción cívica y cultural; relaciones públicas; servicio médico de emergencia y hospitalario; promoción deportiva; compras; aguas y alcantarillados; archivo y correspondencia; trabajo social, intendencia y transportes.

El personal de la administración municipal urbana se integra en promedio por 385 servidores públicos, de los cuales alrededor de 35 son profesionales y los restantes empleados y personal de intendencia.

Los recursos materiales de que disponen se componen, por término medio, de 7 inmuebles, entre éstos el palacio municipal, mercados, rastros y bodegas, así como de 75 vehículos para la atención de los servicios de limpia, seguridad, transporte y otros. El equipo de oficina comprende más de 100 muebles, entre otros, escritorios, archiveros y máquinas de escribir.

En el orden técnico operan con instrumentos mecanizados tipificados como modernos, en función de que tienen como máximo 10 años de uso.

El municipio semiurbano se caracteriza por tener una población de 10 mil a 20 mil habitantes que paulatinamente se han

incorporado al proceso de industrialización, hecho que se manifiesta al observar la estructura de la población económicamente activa: del 20% a menos del 50% de la población que trabaja se dedica a actividades agropecuarias; entre el 20% y el 30% a la industria y en igual proporción a los servicios; del 45% al 60% de las viviendas del municipio poseen agua y en igual proporción electricidad y aproximadamente el 40% de ellas cuentan con servicio de drenaje.

Estos municipios han surgido, principalmente, en torno a municipios urbanos; hecho a considerar en el cumplimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, en virtud de encontrarse en proceso de conurbación.

En 1972 existían en el país 174 municipios semiurbanos, que representaban el 7% del total, de los cuales 28 se localizaban en el Estado de Veracruz; 24 en el de México; 16 en Jalisco; 11 en Michoacán; 11 en Sonora; 9 en Chihuahua y 5 en Nuevo León: Apodaca, Cadereyta Jiménez, Sabinas Hidalgo, Santa Catarina y Santiago.

Los ingresos anuales de estos municipios oscilan entre un millón y 10 millones de pesos, destinándose del 30% al 40% a gasto corriente y en igual proporción a obras públicas.

Su administración pública cuenta, por término medio, con 12 órganos, entre los cuales se encuentran la secretaría del ayuntamiento; obras públicas; tesorería; policía; registro civil; rastro; mercados; ornato; intendencia; talleres y mantenimiento; reglamentos y espectáculos; servicio médico de emergencia; administrativo y promoción deportiva, cultural y recreativa.

El servicio público es desempeñado, en promedio, por 15 profesionales y 100 empleados, contándose entre ellos al personal de intendencia.

Los recursos materiales, por término medio, se componen de 3 inmuebles que son el palacio municipal, mercado y rastro; de 20 vehículos destinados a los servicios de limpia, seguridad

y otros; de 15 muebles, tales como escritorio, archiveros y máquinas de escribir.

Los instrumentos técnicos a su disposición tienen 20 años de uso en promedio, por lo que se consideran premodernos.

La mayoría de los municipios del país, 1,320, que representan **el 56% son rurales; lo mismo ocurre en Nuevo León, en donde el 72% de ellos quedan comprendidos en este tipo.** Estos municipios tienen 2,500 a 10,000 habitantes y del 50% a menos del 70% de la población económicamente activa se dedica a actividades agropecuarias, del 10% al 20% a pequeñas industrias y en igual proporción a los servicios. Del 30% al 45% de las viviendas poseen agua y electricidad y aproximadamente del 15% a menos del 30% cuentan con servicio de drenaje.

La administración municipal está caracterizada por ingresos anuales mayores de 300 mil pesos y menores de un millón, destinándose del 40% al 60% a gastos corrientes y a la inversión del 15% al 30%. En algunos casos los ingresos de estos municipios en Nuevo León eran mayores del millón de pesos en 1972.

La gestión pública se desarrolla al través de 7 órganos, por término medio, entre los que se encuentran la secretaría; tesorería; policía; registro civil; obras públicas; servicios generales, y fomento deportivo, cultural y cívico.

El personal de la administración municipal se compone, en promedio, de 5 profesionales y de 50 empleados, la mayoría no calificados.

Los bienes propiedad del municipio son el palacio municipal y el mercado; los vehículos son 3 en promedio y están destinados al servicio de seguridad, limpia y otros usos.

El equipo de oficina se compone de 15 muebles entre escritorios, archiveros, máquinas de escribir y otros accesorios, que en promedio tienen 30 años de uso, por lo que se clasifican como antiguos.

Las funciones políticas y administrativas se ven condicionadas, como ya ha quedado señalado, por la carencia de recursos, misma que se traduce en ausencia de los más indispensables servicios públicos.

El 34% de los municipios del país resultaron marginados rurales. Estos se caracterizan por tener una población, dispersa en la mayoría de los casos, menor de 2,500 habitantes; más del 70% de la población económicamente activa se dedica a las actividades agropecuarias.

Los municipios marginados rurales afrontan los problemas más agudos. Por ejemplo en Jalisco, los municipios de Chimaltitlán, Bolaños, Huejuquilla, Mizquitic, San Martín de Bolaños y Villa Guerrero, asentados en una extensión de 6,000 Km.² se enfrentan a una economía primitiva que afecta principalmente a grupos indígenas huicholes y mestizos que habitan la periferia. La situación económica y social de sus habitantes se significa por una economía de subsistencia; explotación de tierras impropias para la agricultura; ganadería deficiente; empleo de técnicas rudimentarias; bajos niveles de productividad; condiciones de vida inferiores a las de las regiones no indígenas, traducidas en insalubridad, altos índices de mortalidad general e infantil; explotación del trabajo artesanal indígena por los mestizos; discriminaciones sociales, jurídicas, políticas y sindicales practicadas por funcionarios locales y federales.

En las regiones indígenas la reforma agraria, los créditos y **las inversiones públicas tienen alcances menores que en otras zonas del país;** existe carencia de agua, de electricidad, escuelas, centros de salud y hospitales, a lo que se aúna la incapacidad administrativa y la precariedad en las organizaciones participativas.

En algunos municipios marginados rurales hay dos tipos de autoridades, las tradicionales y las constitucionales,' es decir,

^s Fabila, Alfonso, *Los Huicholes en México*, Instituto Indigenista, p. 112. México, 1959.

las que corresponden al gobierno indígena y las correspondientes al gobierno municipal. Esta dualidad se complica por la existencia de "personajes" que influyen en la vida económica y política dentro de las comunidades. Las autoridades indígenas son elegidas democráticamente en reuniones que a veces duran varios días. Por ejemplo, "los Tarahumaras hacen carrera política desde topil o topiri, en que se comienza a servir al pueblo sin salario, en forma abnegada, honesta, leal e inteligente, hasta el puesto de gobernador Tatuhuán o Itzocán y por último como retirado relativo o Cahuitero". Cuando el funcionario público no ejerce sus funciones con honradez y eficacia se le remueve mediante plebiscitos.

Las autoridades municipales están integradas por población mestiza, en virtud de que "las planillas son confeccionadas por los delegados del poder estatal". De esta manera, los ayuntamientos no representan a la comunidad, y por ello los habitantes de estos municipios sólo identifican a las autoridades con el aparato que legaliza el abuso y la eliminación de sus líderes.

En Nuevo León el 10% de los municipios: Aramberri, Doctor Arroyo, General Zaragoza, Miel y Noriega y Rayones son marginados rurales, aun cuando no presentan algunas de las características de las municipalidades con población indígena. En cuanto a la administración las municipalidades rurales se determinan por ingresos anuales menores de 300 mil pesos, de los cuales se destina más del 60% a gasto corriente y menos del 15% a obras públicas. En Nuevo León en 1972 eran menores de 360 mil pesos y en 1974 de un millón doscientos mil.

La operación de los servicios públicos se ejecuta con cuatro órganos o menos, entre los que se cuenta la secretaría municipal, tesorería, comandancia de policía y obras públicas.

⁶ Fabila, Alfonso, *Los Huicholes de Jalisco*, cit. por Pablo González Casanova, *La Democracia en México*. Ediciones Era, S. A., México, 1965, pág. 93.

⁷ Guiteras, Calixta, *Soyula*, cit. por Pablo González Casanova, *op. cit.*, pág. 94.

Los empleados municipales son en número de 20 como máximo. Los recursos materiales se forman por el palacio de gobierno y por el equipo de oficina con un número de 10 muebles y accesorios.

En consecuencia, de lo hasta aquí expuesto, al establecer la competencia de los municipios en cumplimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, es pertinente partir de sus condiciones actuales y de sus potencialidades. Seguramente, la vocación federalista de México, llevaría a consagrar las máximas atribuciones al municipio en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano municipal, para que este ámbito de participación política y administrativa tenga la más amplia intervención, con el objeto de aprovechar su conocimiento directo de los problemas, de las soluciones y de sus posibilidades para obtener la colaboración ciudadana en la ejecución de éstas.

Sin embargo, debemos estar conscientes que al desarrollo nacional desigual, en lo sectorial y regional, ha correspondido un desequilibrio administrativo, caracterizado por el diverso grado de recursos y capacidad organizativa de que dispone la administración pública en cada ámbito de gobierno, en cada sector de actividad, en cada área dentro de un mismo sector, en las diferentes instituciones y aun en las unidades internas de cada una de ellas.

Esta situación hace que en un mismo espacio y tiempo coexistan formas de administración equivalentes a distintas etapas históricas. Por consiguiente, podría ser un error dejar la elaboración de estos planes a municipios que, dada su precariedad, limitaciones económicas, técnicas y de personal, carecen de capacidad administrativa para hacerlo. No obstante, deben tomarse medidas para dotarlos de los elementos necesarios a fin de incrementar su capacidad administrativa, de manera que estén en condiciones de cumplir con sus atribuciones, en este caso también respecto a los planes de desarrollo urbano municipal.

Los fines atribuidos al municipio quedarán en meros propósitos en tanto no disponga de su propio arbitrio, de los

recursos financieros y de la capacidad administrativa indispensables a su realización.

Cuando se analizan los problemas de la administración municipal, frecuentemente se atribuye su ineficacia a la penuria económica en que vive. Este factor en buena parte origina tales problemas, pero no es el único y en muchos casos tampoco el más crítico.

En efecto, se puede observar que, en ocasiones, aun cuando se dispone de medios económicos, los servicios no se atienden satisfactoriamente a causa de una gestión administrativa ineficaz.

La administración municipal, al igual que todas, se manifiesta por la actuación cotidiana de las personas que la integran y, por ello, de sus servidores depende fundamentalmente el mejoramiento administrativo. Mejores servidores públicos, hacen mejores administraciones.

El papel del hombre en la vida de toda institución resulta esencial. Es él quien crea, obtiene, genera, adapta y utiliza los recursos financieros, materiales y tecnológicos y, en última instancia, es el responsable de su justa y racional utilización.

Las administraciones públicas valen lo que los hombres que sirven en ellas; son tan eficientes o deficientes como los hombres que les dan vida. Sin embargo, estos hombres necesitan apoyo; no basta la voluntad, la vocación de servicio, para realizar los objetivos y programas, se necesita también capacidad técnica y política, así como recursos de toda índole.

El servidor público honorable, profesional y técnicamente calificado, con claro sentido de responsabilidad social, no es, ni puede ser, fruto de la casualidad. El buen servidor público lo es por vocación y formación, no por ocasión.

La población reclama que los funcionarios y empleados sean competentes para el trabajo, capaces de comprender a la

sociedad a la que sirven y eficientes en la prestación de los servicios que la comunidad espera y a los cuales tiene derecho.

Ante la penuria económica de la mayoría de nuestros municipios, la capacitación para el trabajo administrativo adquiere mayor importancia como solución viable y quizás única, en muchos casos, a sus problemas.

Los servidores públicos capaces, aun en condiciones económicas precarias, con su ingenio, voluntad, esfuerzo, espíritu solidario y responsabilidad social, pueden vencer obstáculos **y conducir la acción comunitaria hacia metas superiores.**

En la tarea de capacitación los presidentes municipales están llamados a desempeñar un papel decisivo. Cada uno en su ámbito de competencia y todos, conjugando esfuerzos, pueden mejorarse a si mismos e impulsar la formación de servidores públicos caracterizados por su conciencia social y su elevada calificación para el trabajo.

Los esfuerzos por impulsar la capacitación requieren un claro sentido de corresponsabilidad y cooperación, tanto entre instituciones municipales, estatales y federales, como entre los individuos. Este Tercer Programa de Formación de Funcionarios Municipales confirma la posibilidad de complementar y aprovechar mejor los recursos en beneficio de acciones amplias, coordinadas y eficaces.

De otra parte, aun cuando a los municipios no corresponda la elaboración del plan, les atañen amplias facultades en su ejecución. A fin de evitar queden en meros difusores del plan, debe pugnarse por aumentar o crear su capacidad administrativa, principalmente humana, con miras al eficaz cumplimiento de su cometido en todos los aspectos.

Entre otros factores, la capacitación evitará el obstáculo derivado de la falta de conocimientos y elementos técnicos para cumplir con los planes. Todos estamos aprendiendo técnicas modernas, todos tenemos dudas sobre la metodolo-

gía, el contenido, los instrumentos para la ejecución de los planes municipales, de los estatales y aun del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Todos estamos aprendiendo juntos y, si partimos de bases reales, de una confianza recíproca y de una colaboración franca, lograremos los objetivos que nos hemos propuesto.

En caso de un desarrollo adecuado de los principios contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta es también ocasión para eliminar reservas tradicionales sobre la administración municipal, originadas en su ineficacia y que se han traducido en desconfianza hacia ella. En muchas ocasiones es uno más de los problemas a resolver, en lugar de ser instrumento eficaz para solucionarlos.

Sin embargo, existen igualmente muestras de confianza ciudadana en el municipio. En el Estado de Oaxaca, por ejemplo, al través del "Tequio", los presidentes municipales armonizan los esfuerzos comunitarios, logrando la comunicación y el respaldo de sus conciudadanos; de esta manera, sin recursos del Estado o federales, pero contando con el recurso más importante que son sus habitantes, realizan obras que otros municipios, aun con mayores recursos materiales y financieros, así como personal técnicamente capacitado, no pueden hacer al faltarles el apoyo ciudadano.

De lo anterior se desprende que el municipio para cumplir su misión requiere el apoyo de sus habitantes y para obtenerlo deben sus autoridades encontrar su origen en la voluntad popular; para que, con base en el consenso real de sus conciudadanos, obtengan, seguramente, su colaboración para hacer frente a los problemas.

La participación y colaboración de los habitantes del municipio con las autoridades del mismo, de los estados, de la federación, permitirá que la regulación de los asentamientos humanos conduzca al mejoramiento en la calidad de vida de la población, al desarrollo regional armónico del país, a la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del crecimiento urbano.

En este aspecto, la Ley General de Asentamientos Humanos debe, en tanto instrumento de coordinación, armonizar los esfuerzos federales, estatales y municipales para que, a partir de acciones concretas en beneficio de la colectividad, se posibilite la confianza entre todas las administraciones públicas y de los ciudadanos hacia ellas.

Al través del conocimiento de la realidad hemos percibido las disparidades existentes en los municipios y descubierto **que para restituir la confianza en sus administraciones, es indispensable encomendarles atribuciones y, simultáneamente, dotarlas de los elementos organizativos, humanos y financieros requeridos para su cumplimiento.** De no ser así, fracasarían, con lo que se tendrían argumentos para justificar, con base en su incapacidad, el centralismo estatal en relación con los municipios o el federal respecto a las entidades de la Federación.

Debemos, con decisión y audacia, cumplir los preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos; para ello el propio ordenamiento impone colaborar, actuar en armonía, con confianza recíproca y así garantizar que una de nuestras opciones políticas fundamentales, el régimen federal, tenga una vigencia vigorosa y actuante.

La legislación que nos ocupa debe coadyuvar a eliminar el centralismo, mediante una franca, abierta y decidida colaboración, a partir de un cambio en los ámbitos competenciales en vigor, es decir, mediante un incremento en las atribuciones de los estados y de los municipios.

Hacer del municipio, en consideración a sus recursos limitados, una institución sin atribuciones, mero espectador de las acciones estatales o federales, o de las entidades departamentales de la Federación, sería marginar a quienes conocen los problemas y las soluciones, a quienes en última instancia se dirigen los beneficios que se esperan con los planes de desarrollo urbano. Por ello, las administraciones municipales deben tener amplia participación tanto en su elaboración, aprobación y ejecución, en la medida, por ahora, de su capa-

JOSE CHANES NIETO

cidad, pero con respaldo para que en lo futuro su competencia sea total y exclusiva.

Por otra parte, si fuese un órgano federal, por ejemplo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien elaborase los planes de desarrollo municipal, **considerando la existencia de 2,374 municipios, requeriría, en caso de elaborar uno diario, de más de un sexenio. La misma situación se presentaría de hacerlos los estados.**

De ahí que la solución es trabajar en común, establecer metodologías, proporcionar informaciones, capacitar, para que los municipios. elaboren o puedan llegar a elaborar los planes de desarrollo urbano municipal.

A fin de alcanzar los objetivos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, es indispensable robustecer la organización estatal y municipal, sobre todo esta última, a fin de que cumplan las atribuciones que les otorga, única manera de alcanzar un desarrollo urbano sobre bases racionales y justas.

Asimismo, es preciso fomentar el ejercicio de las atribuciones conferidas al municipio por las constituciones federal y locales; garantizar su libertad de decisión en el ámbito de su competencia y crear los medios para su participación en las decisiones estatales y federales que le atañen, mediante la reforma de la legislación municipal, a fin de asegurar el desarrollo equilibrado de los municipios, con éste el armónico de los estados y, de esta manera, el de la Federación toda.

La administración municipal deberá afrontar este reto mediante una adecuada estructura administrativa que responda a los fines generales que persigue la ley y a los particulares del municipio. La responsabilidad de participar en un desarrollo justo impone la redistribución también de los recursos administrativos. Los municipios deberán contar con recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros estructurados convenientemente, con sistemas racionales de trabajo, líneas de autoridad y responsabilidad definidas, precisión de

funciones, procedimientos y métodos de trabajo, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la institución municipal.

Las nuevas formas de responsabilidad, los nuevos cauces de participación, los nuevos caminos abiertos para perfeccionar la **democracia política, económica y social, sólo cumplirán sus objetivos si asumimos todos la responsabilidad que implican.**

Con esta actitud podría evitarse la permanencia de situaciones contrastantes que van de la miseria oprobiosa a la opulencia insultante; que quienes detentan la riqueza traten de dominar al poder público con el fin de que actúe en su exclusivo beneficio y, además, que se ostenten como intérpretes de la opinión social mediante su control o influencia sobre los medios de comunicación colectiva; que al través de ellos traten de imponer su particular proyecto de sociedad y aun de cambio, pero en este caso para recobrar situaciones de privilegio y para acrecentar las que aún conservan, basadas en desequilibrios que permiten la existencia del analfabetismo frente al elitismo cultural, de la democracia formal frente a la dominación política de pocos, de la ineficacia administrativa en la mayoría de las actividades públicas y privadas frente a la eficacia de unas pocas, de la solidaridad de unos cuantos frente al egoísmo de las mayorías, de la honorabilidad de los menos frente a la corrupción generalizada.

De nuestro esfuerzo depende que las instituciones nacidas en 1917 y que no hemos aprovechado en sus amplias posibilidades, algunas abiertas desde 1824, como el sistema federal, realicen todas sus consecuencias y muestren su capacidad para solucionar los problemas de nuestra hora y construir un digno y justo futuro, partiendo de una democracia de participación en la decisión política y administrativa, así como en los bienes económicos que se produzcan en el país, con igualdad en las prestaciones sociales y ausencia de privilegios originados en el poder económico, político, cultural o administrativo.

En otras palabras, los principios constitucionales demandan acciones congruentes de autoridades y habitantes para su cumplimiento. No hay que perder de vista que una ley, aun la Ley Suprema, por visionaria y justa que sea, no preserva por sí misma la independencia nacional, no eleva la convivencia social, no garantiza la dignidad y la libertad de las personas, no salvaguarda el equilibrio ecológico, no incrementa la calidad de la vida, no evita la corrupción, no asegura la igualdad de la mujer y el varón, no organiza al pueblo para alcanzar sus aspiraciones, no alcanza la productividad económica, no fecunda la tierra, ni hace que las cargas y los beneficios sociales se distribuyan equitativamente. Se requiere la inquebrantable decisión de cumplir sus preceptos, de conductas cotidianas de los individuos y los grupos en tal sentido, de organización e instrumentos administrativos que

sean capaces de realizar los programas y acciones consecuentes, de órganos gubernamentales en los diversos ámbitos -federal, estatal y municipal- y de organizaciones políticas que actúen con miras a establecer condiciones materiales de vida suficientes para el pleno desenvolvimiento de cada habitante del país en el goce real de las libertades.

El logro de los objetivos que el pueblo mexicano se ha señalado, sólo es posible al través de nuestros actos concretos, de nuestra acción diaria, de nuestras expresiones cotidianas de solidaridad con nuestros conciudadanos, con nuestros estados, que constituyen la Federación, con nuestros municipios, que integran a los estados, y con el gobierno federal, que unifica nuestra nacionalidad.

CUADRO 1

NUEVO LEON: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION
QUE HABITA EN EL AREA METROPOLITANA

1940-1976

<i>Municipio</i>	1940	1950	1960	1970	1976 ¹	<i>Tasas anuales de crecimiento</i>			
						1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1976 ¹
Garza García	2780	5228	14943	45983	90277	6.52	11.07	11.90	11.90
Guadalupe	4391	12610	38233	159930	377 519	11.13	11.73	15.39	15.39
Monterrey	190074	339282	601 085	858 107	1062192	5.97	5.89	3.62	3.62
San Nicolás de los									
Garza	4149	10543	41 243	113074	206963	9.77	14.61	10.60	10.60
Santa Catarina	4758	7377	12895	36385	67798	4.48	5.74	10.93	10.93
TOTAL	206152	375040	708399	1 213 479	1 804 749	6.1	6.57	5.53	6.84

FUENTE: VI, VII, VIII y IX Censos Generales de Población. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.
¹ Cifras estimadas.

CUADRO 2

NUEVO LEON: INGRESO DE LOS MUNICIPIOS URBANOS

1970 - 1974

(pesos)

<i>Municipios</i>	1970	1971	1972	<i>Incremento</i> 1970-1972	1973	1974	<i>Incremento</i> 1973-1974
Garza García	14548213	13666505	12807082	11.97%	18629810	19424545	4.27%
Guadalupe	9269876	9499475	11 938 520	28.79	13925052	25587030	83.74
Monterrey	131824065	140 067 896	124229 523	5.76	256885474	256920516	0.10
San Nicolás de los Garza	9073196	13 170 123	11052301	21.82	9888302	27399000	<i>n08</i>

FUENTE: Ingresos Municipales. Oficina de Finanzas. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

CUADRO 3
 NUEVO LEaN: INGRESO DE LOS MUNICIPIOS SEMIURBANOS
 1970 - 1974
 [pesos]

<i>Municipios</i>	1970	1971	1972	<i>Incremento</i> 1970-1972	1973	1974	<i>Incremento</i> 1973-1974
Apodaca	1036344	1 178382	1479669	42.7870	2008666	3106544	54.66%
Cadereyta Jiménez	1517266	1 550 185	2032480	33.96	1939187	3384768	74.55
Sabinas Hidalgo	1012 103	1 283835	1451404	43.40	1880654	2304260	22.52
Santa Catarina	1417440	1 929591	1 949 132	37.51	3171291	5192914	63.75
Santiago	1 005571	1 185526	1234065	22.72	1429315	1 758709	23.05

FUENTE: Ingresos Municipales. Oficina de Finanzas. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

CUADRO 4

NUEVO LEaN: INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS RURALES

1970 - 1974

(pesos)

<i>Municipios</i>	1970	1971	1972	<i>Incremento</i> 1970-1972	1973	1974	<i>Incremento</i> 1973-1974
Abasolo	52935	43637	79120	49.47%	182439	265035	45.27%
Agualeguas	238811	343600	453247	89.79	960251	920474	— 4.1
Aldama, Los	112975	152 303	146 773	29.92	221915	326236	47.01
Allende	924129	954899	1 303648	41.07	1 283321	1 749806	36.35
Anáhuac	368889	395355	707398	91.76	1 083 795	1407776	29.89
Bustamante	201459	405626	234320	16.31	393851	636198	61.53
Carmen	108755	194250	141 458	30.07	500725	675542	34.91
Cerralvo	539781	665666	523 177	— 3.08	572 513	970996	69.60
Ciénega de Flores	127466	147687	200447	57.26	295377	1017366	244.43
China	372 743	417 273	515400	38.27	951 322	864460	— 9.1
Doctor Coss	62728	80035	99851	59.18	177 509	264 126	48.80
Doctor González	49963	59815	71 769	43.64	133 218	271 375	103.71
Galeana	240202	237380	282267	17.51	228012	464218	103.59
García	880400	853753	600793	- 31.76	1 623632	2863442	76.36
General Bravo	207372	284210	243840	17.59	460279	557945	21.22
General Escobedo	791 426	951 709	593920	— 24.96	1864880	2168894	16.30
General Terán	503269	661953	872 457	73.36	960535	1333 162	38.79
General Treviño	168553	180855	167608	— 0.57	298447	334106	11.95
General Zuazua	256289	223651	304 183	18.69	393232	517930	31.71
Herrerias, Los	126305	151849	268871	112.87	308109	386720	25.51
Higueras	34697	33508	43 131	24.31	128554	199208	54.96
Hualahuises	98 944	117854	1.08879	60.57	221 595	416807	88.09
Iturbide	44 841	58753	70075	56.27	124548	256579	106.01
Juárez	421 832	343052	391931	— 7.09	473551	691 020	45.92
Lampazos de Naranjo	217722	174932	307 198	41.10	453947	474608	4.55
Linares	1 991 244	1 834863	2495317	25.31	2375313	3959972	66.71
Marín	339769	158705	105615	- 68.92	211 179	383051	81.39
Melchor acampo	25820	27797	49148	90.35	110 735	220541	99.16

CUADRO 4 (Continuación)

<i>Municipios</i>	1970	1971	1972	<i>Incremento</i> 1970-1972	1973	1974	<i>Incremento</i> 1973-1974
Mina	68868	74675	261 23+	279.33	672856	2383818	254.28
Montemorelos	1195033	1 107315	2221 +78	85.89	3180022	3920516	23.29
Parás	+8114	33277	64 +27	33.90	129750	348320	168.45
Pesquería	1103+4	144 563	118829	7.69	230257	333717	+4.93
Ramones, Los	24283+	329100	268551	10.59	469882	548632	16.76
Salinas Victoria	80365	83709	182908	127.60	256336	416487	62.48
San Nicolás Hidalgo	503570	328146	286094	- 43.19	417 762	735257	76.00
Vallecillo	47 127	47 163	60128	27.59	180146	333715	85.25
Villaldama	144 090	188 172	184537	28.07	196477	309803	57.68

FUENTE: Ingresos Municipales. Oficina de Finanzas. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

CUADRO 5

NUEVO LEaN: INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS MARGINADOS RURALES

1970 - 1974

(pesos)

<i>Municipios</i>	1970	1971	1972	<i>Incremento</i> 1970-1972	1973	1974	<i>Incremento</i> 1973-1974
Aramberri	64365	69093	100243	55.74%	152866	180659	18.18%
Doctor Arroyo	178336	212 107	357363	100.38	524899	533369	1.61
General Zaragoza	42011	64101	76260	81.52	147450	283781	92.46
Mier y Noriega	69595	57465	40530	- 41.76	104 506	360810	245.25
Rayones	53168	97274	89123	67.63	+40145	1 195850	171.69

FUENTE: Ingresos Municipales. Oficina de Finanzas. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

CUADRO 6

MEXICO: TIPOLOGIA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL
1972

<i>Entidades</i>	<i>Municipio urbano</i>	<i>Municipio semiurbano</i>	<i>Municipio rural</i>	<i>Municipio marginado rural</i>
Aguascalientes	1		8	
Baja California	2	2		
Baja California Sur Territorio		3	2	2
Campeche	1	1	5	1
Coahuila	7	6	25	
Colima	1	2	7	
Chiapas	1	6	61	43
Chihuahua	2	9	39	17
Durango	1	2	25	10
Guanajuato	4	3	35	4
Guerrero	2	2	43	28
Hidalgo	1	6	67	10
Jalisco	3	16	98	7
México	8	24	82	6
Michoacán	1	11	80	20
Morelos	1	4	23	4
Nayarit	1		15	3
Nuevo León*	4	5	37	6
Oaxaca	1	6	141	422
Puebla	1	7	124	85
Querétaro	1	1	12	4
Quintana Roo Territorio		1	3	
San Luis Potosí	1	5	35	14
Sinaloa	2	3	12	
Sonora	5	11	50	3
Tabasco	1	1	15	
Tamaulipas	5	5	27	6
Tlaxcala	1	1	33	9
Veracruz	6	28	116	53
Yucatán	1	2	58	45
Zacatecas	1	1	42	12
TOTAL	67	174	1320	814

* Se incluye Congregación de Colombia.

POLITICA EXTERIOR Y LA ACCION DE LOS PARLAMENTOS: EL CASO DE MEXICO"

Eliseo MENDOZA BERRUETO

Eliseo Mendoza Berrueto es Licenciado en Economía, graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México, y ha realizado diversos estudios de postgrado en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

Ha sido catedrático en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM; en la Escuela Nacional de Economía del Instituto Politécnico Nacional) en la Facultad de Economía de la Universidad de Guadalajara; Profesor de tiempo completo del Colegio de México y en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura de la misma UNAM, a cargo de la cátedra "Desarrollo Regional y Urbano".

Ha ocupado importantes cargos en el Sector Público y puestos de elección popular, habiendo sido Subsecretario de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio (1970-1976) Senador de la República por el Estado de Coahuila con licencia a partir de 1978 y actualmente Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública.

La evolución de las relaciones internacionales

Las relaciones entre todos los países del mundo, cualquiera que sea su ubicación geográfica, sistema sociopolítico, grado de desarrollo, o bloque político-económico al cual pertenezcan,

* Tomado de la Revista *Senado Mexicano*. N. 5 - Vol. 2.

se han intensificado rápidamente en los últimos años, concretamente a partir de la II Guerra Mundial.

Esta evolución de la comunidad internacional hacia estadios de una mayor interrelación entre todos sus componentes, no se da sólo en el campo de las relaciones bilaterales entre los países, sino de manera muy importante en el campo de las re-

laciones multilaterales; numerosas naciones se han asociado en procesos de integración económica; otras han constituido organismos para negociar cuestiones comerciales, políticas, militares o de cualquier otra índole; se han creado foros internacionales con propósitos y objetivos de muy variada especie y se han organizado instituciones de carácter multilateral, entre los cuales destaca las Naciones Unidas con numerosos organismos que de hecho agrupan a toda la comunidad internacional, con 152 países miembros.

Otros fenómenos son causa y efecto de este dinámico periodo de intensificación de las relaciones internacionales. Uno de ellos ha sido la rápida incorporación a la comunidad internacional de nuevas naciones, surgidas gracias al proceso de descolonización formal que se ha dado en los últimos años. Otro es el que se relaciona con la rápida internacionalización de la economía, lo que ha de interpretarse como la creciente interdependencia de todos los países del mundo en el campo comercial, financiero, monetario, tecnológico, etc.

Estas son las causas y las características del rápido proceso de internacionalización que ha obligado a cada país a definir con mayor precisión su ubicación en las diversas corrientes ideológicas, bloques políticos o grupos económicos; asimismo, las naciones han tenido que definir, con mayor precisión, los objetivos de su política exterior y crear los organismos necesarios para atender toda clase de asuntos internacionales.

El Derecho Internacional

En términos por demás generales puede afirmarse que los principios en que se sustenta la política internacional son aquellos que buscan la paz, el equilibrio, la equidad, la estabilidad, el bienestar y el progreso de todas las naciones. Por su parte, el derecho internacional tiene a su cargo la búsqueda y producción de las normas que permitan el alcance de tales objetivos.

Sin embargo, no se piense que el derecho internacional es una ciencia acabada, con plena validez y reconocida vigencia.

El derecho internacional o el derecho de gentes ha sido objeto, desde mucho tiempo atrás, de múltiples análisis.' La polémica cubre todas las posibilidades. Hay desde escuelas del pensamiento jurídico que afirman que el derecho internacional no existe como tal; que las relaciones internacionales se rigen sólo por la fuerza. Barsuch de Espinosa afirmaba que "el derecho llega hasta donde alcanza el poder". Hubo quien afirmara que los tratados internacionales son sólo reglas de prudencia política, sujetas al propio interés del Estado, pero que nunca adquieren la categoría de normas jurídicas.

Al negarle validez jurídica, por ejemplo, a los tratados internacionales, se afirma que el Derecho Internacional es sólo un conjunto de normas morales positivas, impropriamente llamadas leyes, según lo afirmara el inglés John Austin. Otros autores menos radicales, han expresado que el derecho internacional está integrado por normas imperfectas, que es rudimentario y que a lo más, se encuentra en un proceso de transición.

Hay quienes identifican el origen del derecho internacional en la decisión de los Estados para actuar de manera coordinada. Por su parte, aquellos que admiten la vigencia plena del derecho internacional, afirman que el Derecho entre las naciones es un orden jurídico superior a todos los órdenes estatales, a los que reúne en una comunidad universal.

Cabe aquí hacer una referencia a las tesis llamadas monista o dualista que se refieren a la prevalencia del derecho interno sobre el internacional, o viceversa. Un enfoque monista es el que señala que las normas del derecho interno se superponen a cualquier pacto, tratado o acuerdo que se haya tomado en el ámbito internacional. Pero también es tesis monista aquella que señala que por encima de las normas de derecho interno, está la vigencia – a nivel supranacional – de los pactos acordados internacionalmente.

• Una excelente exposición sobre este tema se encuentra en César Sepúlveda, "Curso de Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa. México, 7a. Edición, 1976. pp. 39 y ss.

El enfoque dualista, encuentra su explicación en el equilibrio y congruencia que ha de buscarse entre el derecho interno y el derecho internacional; entre el respeto absoluto a la soberanía y autodeterminación de los Estados Nacionales y la convivencia armónica y participante de cada nación dentro de la comunidad internacional. Algunos seguidores de la doctrina dualista consideran que son dos esferas distintas, la del derecho internacional y la del derecho interno, distinción que plantea de nuevo el problema de base, pues en su aplicación práctica, esta doctrina traería como consecuencia que se pudieran establecer normas de derecho internacional incompatibles con el derecho interno o viceversa.

Como se aprecia de esta brevísima referencia a las diversas escuelas del pensamiento jurídico en relación al derecho internacional, puede concluirse que estamos en un campo en el cual es necesario ponderar y equilibrar tesis radicalmente opuestas, a efecto de integrar con mayor solidez la rama de la ciencia jurídica que estudia las normas que rigen las relaciones internacionales.

Lo que es evidente es que el derecho internacional se ha ido conformando en un permanente proceso de integración, a través del uso, la costumbre y la tradición. Es decir, que el Derecho Internacional tiene un corte de tipo claramente consuetudinario. A este respecto, afirma el Maestro César Sepúlveda, que así fue como se integró el derecho internacional y expresa que "aún hoy día no existe regla jurídica internacional que se precie de serlo y que aspire a la generalidad, que no esté relacionada con la costumbre de alguna manera, bien porque en su progenie aparezca ésta, bien porque para operar -aun proviniendo de un tratado multilateral-, necesita de un reconocimiento fundado de alguna manera en la costumbre".

Sin embargo, quizá porque es lo consuetudinario lo que marca la conformación del derecho internacional, se ha originado una evidente incongruencia entre el rápido proceso de las relaciones internacionales y lo que de ellas se ha reflejado en las legislaciones interiores, lo que ha dado lugar a una

evolución "desfasada" entre el derecho internacional y el **derecho interno, así como a la creación de un vacío de acción** no cubierto de manera adecuada por los organismos parlamentarios, situación que, entre otras, ha favorecido una mayor concentración de facultades de los Jefes de Gobierno en los asuntos internacionales.

Los parlamentos y la política exterior

Dejemos a los expertos sobre la materia las lucubraciones sobre la naturaleza, la esencia y las fuentes del derecho internacional. Apuntemos simplemente que es un campo profundamente estimulante, en el cual los especialistas tienen aún mucho terreno por el cual avanzar.

Vayamos a un campo más concreto y menos complejo. Veamos el papel que juegan los parlamentos en los diversos países del mundo, en relación con la política exterior.

La Unión Interparlamentaria editó un compendio que se refiere a los diversos aspectos de organización y operación de 56 parlamentos de otros tantos países. En el capítulo correspondiente a la conducción y control de asuntos exteriores, señala que en general, es muy pequeña la intervención de los parlamentos del mundo en la conducción y control de los asuntos exteriores, ya que durante mucho tiempo se consideró que la diplomacia había de ser conducida por los Jefes de Estado o de Gobierno. Y que "aun cuando los problemas mundiales de la guerra y de la paz han llegado a ser reconsiderados por todos, los parlamentos no han sido capaces de insistir en métodos de escrutinio y control proporcionales a la importancia de tales problemas".¹

Por otra parte, las prácticas constitucionales de la mayoría de los países confirman que el Ejecutivo goza de amplia independencia en el campo de los asuntos exteriores, lo que limita grandemente el área de acción del parlamento, "ya

¹ Parliaments of the World, p. 878, The Macmillan Press Ltd., 1976.

sea que ésta tome la forma de consultas previas, de votación subsecuente o de autorización para ratificación de tratados".'

En los países de sistema democrático occidental, muy pocas constituciones permiten a los parlamentos jugar algún papel importante en el campo de los asuntos exteriores; y aun en los casos en que cuentan con algunas atribuciones, ellas se refieren solamente a que el parlamento ha de esbozar los principios generales de la política exterior, concesión que deja al Ejecutivo en libertad para interpretarlos de la mejor manera que estime conveniente. En los países socialistas, los parlamentos establecen los principios de la política exterior sobre los cuales el Gobierno conforma su conducta. Como puede apreciarse, las facultades parlamentarias en ambos sistemas no son sustancialmente diferentes.

De la encuesta realizada, la Unión Interparlamentaria, concluye que la política internacional se considera en muchas partes como un asunto demasiado especializado, complejo y delicado, para ser discutido públicamente en los parlamentos. La diferente composición ideológica y política que suele caracterizar a los parlamentos, los intereses disímolos y a veces radicalmente opuestos que a menudo representan los distintos grupos políticos dentro del parlamento, puede conducir a antagonismos irreductibles en asuntos tan graves como la estrategia internacional en materia de guerra o paz, el establecimiento o ruptura de relaciones con un país o grupo de países, el intercambio de información estratégica, etc. Por otra parte, es frecuente que los problemas exteriores surjan repentinamente y requieran de una decisión inmediata, lo que pudiera dificultarse si el parlamento es consultado previamente y se discuten y se llevan a votación estos asuntos.

A pesar de lo anterior, es obvio que los parlamentos puedan aplicar todos los mecanismos de control e intervención que usualmente tienen en sus manos, en el área de la política exterior. Se puede tomar acción a través de debates generales y discusiones sobre aspectos particulares de esta política;

• Idem.

pueden designarse comisiones en búsqueda de información o realizarse exámenes exhaustivos sobre múltiples temas. "En general -afirma la Unión- no es ni legal ni prácticamente posible que los parlamentos tomen parte en las negociaciones conducentes a la conclusión de tratados, ni tampoco es común el caso de que se presione al Gobierno para iniciar o suspender negociaciones de carácter internacional. Pero parecería ser un asunto más simple y congruente con los principios de los sistemas parlamentarios que el parlamento ejerza un control ex post facto sobre los tratados, después que han sido firmados, aun antes de ser ratificados por el Jefe de Estado".

En este asunto particular fueron consultados 54 parlamentos del mundo de los cuales 26 tienen, en términos generales, menos funciones e intervención en los asuntos exteriores que el Senado Mexicano, sobre todo a partir de la reciente reforma al artículo 76 Constitucional promovida por el Ejecutivo de la Nación y que amplía sustancialmente las facultades exclusivas del Senado de la República en materia de política exterior. Más adelante nos referiremos a esta enmienda constitucional.

En relación a este tema, quizá sea conveniente empezar exponiendo los casos de Bangladesh, Fidji, Israel, Malawi, Malta, Nueva Zelandia, Pakistán, Tailandia y Zambia, donde los parlamentos no juegan papel alguno en cuanto a la autorización de los tratados internacionales.

En otros casos los gobiernos pueden ratificar los tratados internacionales sin la aprobación del parlamento, como sucede en Australia. Hay países en los que el parlamento autoriza la ratificación sólo cuando el tratado específicamente señala la necesidad de tal autorización, como se acostumbra en la India. En Irlanda el parlamento sólo autoriza los tratados cuando contienen implicaciones financieras. En otros casos los parlamentos intervienen sólo cuando los tratados pueden afectar la Constitución, las leyes internas o la integridad territorial; ejemplos: Rumania, España, Srilanka, Suecia o Yugoslavia.

En Estados Unidos, el Senado, por mayoría de dos tercios puede ratificar los tratados con otras naciones. Sin embargo, el Presidente puede evadir la acción del Senado mediante el procedimiento de firmar "Acuerdos del Ejecutivo", que no requieren la participación del Senado y ésta, que es una práctica usual, ha dejado al Ejecutivo de dicho país un **gran campo para actuar en el área de las relaciones exteriores, sin la interferencia del Senado.**

En la Unión Soviética antes de que un tratado sea ratificado por el Presidium del Soviet Supremo, los Comités de Asuntos Exteriores discuten la amplitud y contenido de un tratado y presentan recomendaciones. Solamente cuando se considera necesario el Soviet Supremo analiza la ratificación de un tratado.

Por último, cabe anotar que no todos los parlamentos del mundo tienen comités o comisiones de asuntos exteriores; tal es el caso de Bangladesh, Costa Rica, Irlanda, Malawi, Malasia, Malta y Pakistán. En otros casos los comités parlamentarios analizan conjuntamente asuntos exteriores y de defensa como en Australia, Canadá, Israel y Reino Unido.

Señala la Unión Interparlamentaria que cualquiera que sea el procedimiento que se siga, la parte que juegan los parlamentos en la aprobación o ratificación de los tratados "no debe ser exagerada". Su libertad de acción se califica usualmente de dos maneras. La primera es de procedimiento: "no es el texto del tratado lo que se pone a discusión, sino simplemente la autorización para ratificar el tratado. Aun cuando esta autorización sea requerida en forma de ley el parlamento no tiene poder para enmendar el tratado; éste solamente puede ser aceptado o rechazado, tal como está". El segundo factor es de carácter político: "rehusarse a ratificar un tratado es un acto de suma gravedad". No es fácil para un parlamento desconocer públicamente los compromisos pactados por su Gobierno con otros Estados. El parlamento se enfrenta con un fait accompli en el cual no participó y sin embargo por el cual, en último análisis, debe aceptar su responsabilidad.

Por último, se señala que el procedimiento por el cual los parlamentos suelen participar en la aprobación de los tratados, no les permite cubrir toda la muy amplia y diversa gama de tratados que llegan a pactarse además que los tratados como tales solamente representan una pequeña proporción de las medidas diplomáticas a la disposición del Ejecutivo; muchas de ellas (por ejemplo declaraciones, acuerdos y arreglos) no requieren autorización parlamentaria en los asuntos exteriores. De lo cual se infiere, una vez más, que el papel de los parlamentos es aprobar y confirmar, más que dirigir la acción del Gobierno. "La importancia del progreso en este campo es proporcional al grado en que se piensa que la diplomacia debe ser interés del pueblo".

El caso de México

En México la Dirección de la política exterior es una facultad que la Constitución otorga de manera exclusiva al titular del Ejecutivo (artículo 89 fracción X). Esta atribución exclusiva del C. Presidente de la República ha dado pie para que ciertos tratadistas afirmen que en México existe una acción muy limitada de parte del Senado de la República en lo que se refiere a la política exterior. Sin embargo, esto no es así; ya vimos que aun antes de las reformas constitucionales recientes, el Senado Mexicano ha realizado funciones importantes, que no son tarea común de parlamentos de otros países. Ahora, la enmienda propuesta por el Ejecutivo, introdujo una ampliación sustancial a las facultades exclusivas del Senado de la República en el área de la política exterior, lo que reviste gran trascendencia para la vida democrática del país. Con esta adición, México se coloca como uno de los países más abiertos a la discusión pública de los asuntos relativos a la política exterior.

Esta modificación formó parte de las enmiendas que en conjunto, integraron la llamada "Reforma Política", importante avance en el desarrollo de las estructuras e instituciones políticas del país. El artículo de referencia, antes de la modificación decía así;

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras". La reforma propuso y así se aprobó, que a esta facultad se agregara la de "... analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso". Esta ampliación, además es congruente con la naturaleza orgánica del Senado, ya que le confiere intervención en los asuntos que conciernen al sistema federal en su conjunto.

Lo anterior se deriva del hecho de que la Constitución señala en su artículo 133 que los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, "serán la Ley suprema de toda la Unión" es decir, rigen a toda la Federación dentro del marco del Pacto Federal. El Senado es la Cámara que responde a la igualdad jurídica de todas y cada una de las entidades de la Federación, ya que las mismas están representadas, independientemente de su población, superficie geográfica o potencial económico, por dos Senadores: es decir, representa el equilibrio y la vigilancia del Pacto Federal, en cuyo contexto se insertan las leyes del Congreso de la Unión y los tratados.

Otra de las facultades exclusivas del Senado de la República y que tiene que ver con las relaciones del país con el exterior, se refiere a la previa autorización para "la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras **de otras potencias por más de un mes, en aguas mexicanas**", texto que corresponde a la fracción III del propio artículo 76 de la Constitución.

La fracción III del mismo artículo se refiere a la ratificación de los nombramientos que el Presidente haya expedido de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales.

Por otra parte, en nuestro país hay casos en que la conducción de los asuntos internacionales la comparte el Ejecutivo con el Congreso de la Unión —como es el caso de la decia-

ración de guerra— señalándose que el Presidente de la República ha de dirigirse al Congreso proporcionándole la información necesaria para que éste, en su caso, emita la Ley correspondiente. Sólo entonces puede el Presidente proceder a la declaración de guerra.

Otro caso de facultad compartida con el Congreso de la Unión es en la intervención que tiene el cuerpo legislativo en materia de empréstitos sobre el crédito de la nación, al fijarle al Ejecutivo las bases de su contratación, para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. A este propósito la L Legislatura aprobó el proyecto de Ley General de Deuda Pública, cuyo artículo 90. establece la manera en que el Ejecutivo ha de informar al Congreso de la Unión sobre la situación de la deuda pública.

Algunos tratadistas han planteado, desde tiempo atrás, ciertas incongruencias de tipo formal, que de hecho en nada han afectado el desempeño de las facultades que sobre la materia establece la norma constitucional. Una de ellas se refiere precisamente al artículo 76 y las facultades exclusivas del Senado en las cuestiones de política exterior. En la incongruencia señalada intervienen tres artículos Constitucionales: el 76, el 89 y el 133, la fracción X del artículo 89 habla de la ratificación por el Congreso Federal de los tratados; el artículo 76, fracción 1, se refiere a la aprobación de tales tratados, como facultad exclusiva del Senado; la misma orientación se mantiene en el artículo 133, pues señala que serán Ley Suprema de toda la Unión "... todos los tratados... celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del **Senado**..."

Se ha señalado que la incongruencia que surge al hablarse indistintamente del Congreso de la Unión y del Senado de la República, proviene desde cuando en nuestro país existía el sistema unicameral, que después fue modificado al reinstalarse el Senado de la República en 1875 y que por olvido o descuido del constituyente quedó esta incongruencia de carácter formal a pesar del establecimiento del bicameralismo en el país.

Otro tema que ha sido sujeto de discusión es el que se refiere al uso de los términos "aprobar" que señala tanto el artículo 76, fracción 1, como el 133 y "ratificar" a que se refiere el artículo 89 fracción X. Sin embargo, tampoco es ésta una incongruencia que haya entorpecido o limitado la interpretación de aplicación de la norma constitucional.

De la práctica y de acuerdo a la mecánica de las cuestiones internacionales se desprende que el término adecuado es aprobar. La secuencia de cualquier tratado o convenio, se inicia en las reuniones de plenipotenciarios, quienes si al término de las negociaciones llegan a un consenso "**convienen**", en primera instancia, en los términos en que ha quedado expresado el documento, sujeto de la negociación. Este documento es entregado al Ejecutivo quien lo envía al Senado de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación. Ya en la Cámara, se presenta a la Asamblea y de ahí se turna a la comisión o las comisiones correspondientes, que pueden ser las de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Educación, etc., según el área con la cual esté relacionado el instrumento correspondiente. Estas comisiones elaboran un dictamen, cuyos puntos resolutiveos pueden ser favorables o no al tratado o convenio bajo análisis. El dictamen elaborado por las comisiones dictaminadoras es presentado en dos lecturas a la Asamblea, en sesiones diferentes. En la segunda lectura se pone a discusión, y pasa de inmediato a votación nominal. La Asamblea, a su vez, puede aprobar o desaprobar el dictamen de la Comisión. Si el voto de la Asamblea es contrario al dictamen, éste regresa a la comisión para que elabore uno nuevo de acuerdo al voto mayoritario de la Asamblea.

Aunque no se señala de manera explícita, es obvio que el Senado de la República aprueba o desaprueba un tratado o convenio en su totalidad y no de manera fragmentaria; es decir no se supone que se puedan hacer enmiendas al texto bajo consideración, ya que esto equivaldría a desechar el tratado como tal, puesto que el consenso de los plenipotenciarios de los países que lo negociaron, se obtuvo sobre todos y cada uno de los términos en que se expresa dicho documento.

Al votar afirmativamente la Asamblea de la Cámara de Senadores respecto de un tratado o convenio, se está realizando el acto de aprobación. Es entonces cuando el Senado envía al Ejecutivo Federal los documentos correspondientes para sus efectos constitucionales. Sólo hasta que el Ejecutivo recibe un tratado que mereció la aprobación del Senado, puede ratificarlo, entendiéndose que si bien sólo hasta ese momento el Presidente de la República está facultado para ratificar el tratado o convenio en cuestión, está en libertad de hacer o no uso de dicha facultad, y pudiera darse el caso de que tal ratificación presidencial no se diera, pues desde que convinieron los plenipotenciarios en su negociación, hasta el momento de la aprobación por el Senado, pudieron suceder acontecimientos que hayan motivado algún cambio ya sea en las relaciones entre los países involucrados o en la política nacional, lo que origine que se difiera temporal o indefinidamente la ratificación final de dicho tratado.

Por último, es oportuno señalar la importancia que representa para el Pacto Federal el contenido del artículo 133 de la Constitución, cuando señala que "todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo que obligará a los jueces de cada Estado a proceder en congruencia con dichos tratados, "a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Este artículo de la Constitución, congruente con el Título Segundo Capítulo 1, Artículos 40 y 41, reafirma tres cuestiones fundamentales: la que se refiere a la supremacía de las estipulaciones del Pacto Federal; la relativa a que ningún tratado que no esté de acuerdo con la Constitución podrá ser aprobado, y la elevación a la categoría de Ley Suprema de los Tratados Aprobados.

Relaciones Internacionales en el mundo contemporáneo

Afirmamos al principio de este trabajo, que las relaciones internacionales que rigen al mundo contemporáneo se carac-

terizan por su alto dinamismo y elevada complejidad. Se anotaron varios factores que han influido para ello, a los cuales podemos agregar el desarrollo de todos los medios de comunicación que permiten un ágil desplazamiento de las ideas, las personas y las mercancías; el avance científico y tecnológico del mundo; la permanente lucha por las hegemónicas geopolíticas; y la creciente interdependencia en materia de capitales y recursos financieros.

El mundo contemporáneo está integrado por países que van desde los más altos niveles del desarrollo económico, científico y tecnológico, hasta aquellos cuyas penurias económicas y atraso apenas si les permiten una subsistencia precaria.

Desde la década de los sesentas se han venido planteando diversas políticas con intención de revertir el proceso divergente del desarrollo económico mundial. En el seno de Naciones Unidas se aprobó la Estrategia para el Decenio del Desarrollo, a partir de 1960 y se aprobó una nueva Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo, a partir de 1970. El surgimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD; los programas de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI y de otros organismos como la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación, FAO; la Organización Mundial de la Salud, OMS y tantas más. Todos ellos representan esfuerzos múltiples planteados desde diversos ángulos y con diferentes instrumentos, pero con el mismo propósito de establecer un mundo más justo y más equitativo. Igual objetivo inspiró a la Asamblea General de Naciones Unidas cuando aprobó el programa de acción para el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Sin embargo y de manera paradójica, pareciera ser que el mundo contemporáneo aún no está organizado ni preparado para la definición de un Nuevo Orden Económico Internacional, ni cuenta con una estrategia determinada ni menos aún con los instrumentos que conduzcan a una nueva situación económica mundial.

Los países desarrollados aún no comprenden cabalmente que si dos tercios de la humanidad continúan marginados del progreso económico, científico, tecnológico y cultural -lo que implica marginación respecto de los mercados mundiales- la economía universal sufrirá de serias limitaciones **para su avance ulterior. Por su parte, los países en desarrollo**, ubicados en diversas posiciones políticas y actitudes ideológicas e inmersos en su propia problemática individual aún no adquieren conciencia solidaria para luchar en forma **mancomunada por sus reivindicaciones.**

Ante los problemas del presente y la perspectiva que se vislumbra en el futuro, el papel que corresponde jugar a los parlamentos del mundo ha de ser trascendente. Sin embargo, es necesario que todos los países amplíen las facultades y eleven la participación de los cuerpos legislativos, aunque existen situaciones de hecho que pueden enmarcarse del siguiente modo: En primer lugar, no en todos los países existen parlamentos, ya que en algunas naciones han desaparecido junto con la vida democrática. En otros países los parlamentos juegan un papel harto secundario en la orientación de la política económica interna e internacional. Si a lo anterior agregamos los argumentos expresados en el estudio de la Unión Interparlamentaria, en el sentido de que el Poder Ejecutivo de la mayoría de los países maneja casi de manera autónoma la política internacional, y no se ven, en el corto plazo, factores que puedan provocar un cambio de esta situación, podremos llegar fácilmente a la conclusión de que los parlamentos del mundo no tienen ni tendrán una acción importante en el señalamiento del destino futuro de la humanidad.

¿Es esto saludable", seguramente que no. En los países en donde existe y funciona el Poder Legislativo, éste representa, en la mayoría de las naciones, la voluntad popular y es un conducto por el cual han de canalizarse aspiraciones mayoritarias que logren materializarse en leyes. Pero además el debate en la tribuna y los pronunciamientos públicos de los Legisladores han de ser fuente permanente de orientación del pueblo en general y del Ejecutivo en particular.

Es decir: no se trata de invocar mayores atribuciones para los parlamentos, en materia de política exterior. Lo que realmente importa es la sobrevivencia y perfeccionamiento de la democracia, como el único sistema a través del cual puedan los pueblos luchar tanto en el campo interno como en el externo, por una sociedad más justa y más equitativa. Lo importante es que los parlamentos del mundo puedan coadyuvar en el diseño de un Nuevo Orden Mundial, en el que se reconozcan como principios fundamentales de la mejor **convivencia internacional, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados; la solución pacífica de las controversias entre naciones; la preservación y respeto a las soberanías**

de los Estados; la ayuda mutua y la cooperación recíproca; el derecho de todas las naciones a diseñar su propio modelo de sistema sociopolítico; la soberanía en el uso y explotación de sus recursos naturales; respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; cancelación de las hegemonías que limitan la autonomía y la independencia económica de las naciones.

La lucha por estos principios es la que, a nombre de sus pueblos, habrán de seguir dando los parlamentos del mundo, como única garantía para la paz, la sobrevivencia y el progreso de la humanidad.

NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA LEY DE EDUCACION AGRICOLA

Marcelo BITAR LETAYF

Marcelo Bitar Letayf es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (1964) y es doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Central de Madrid (1966). Ha sido Profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y es autor de diversos trabajos relacionados con Administración Pública, Economía y Educación. Actualmente ocupa el cargo de Coordinador General de Planeación y Finanzas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

1. ANCEDENTES DE LA LEY DE EDUCACION AGRICOLA

1.-El Proceso de Desarrollo del Sector Agrícola a partir de 1917.

El Art. 27 de la Constitución de 1917. representó la síntesis de la grave preocupación que tuvieron los Constituyentes por plasmar en nuestra Carta Magna el problema de la tierra y de la injusta y antisocial organización de la propiedad territorial rural en nuestro país, que fue la médula de nuestro movimiento armado.

Este Artículo expresa el principio fundamental de que la propiedad de la tierra y el agua de nuestro territorio corres-

ponden originalmente a la Nación y que ésta ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada e imponerle las modalidades que diere el interés público. Es sin duda, como afirma Silva Herzog: "el Art. más revolucionario de la Constitución de 1917 y el de mayor trascendencia nacional".¹

A partir de entonces "a veces en forma fría y otras con calor y entusiasmo se realiza el reparto de la tierra sobre

¹ Jesús Silva Herzog, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. F. C. E. México, 1964, pág. 250.

la dualidad ejido-propiedad privada objeto de profundos análisis y debates".¹

Sin embargo, es hasta 1925, cuando se inicia la etapa de las grandes realizaciones agrarias, es decir cuando ya se habían sentado las bases necesarias, tales como la modificación del artículo 27 Constitucional y la creación de los Bancos Agrícolas, la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional de Caminos.

El carácter verdaderamente revolucionario de la Reforma Agraria y de la Política Agrícola se operó hasta 1934, al iniciarse el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas.

Cárdenas entregó a los labriegos mexicanos en todo su sexenio la cantidad de 17'609,139 hectáreas, lo que da un promedio anual de 2'934,856 hectáreas beneficiando de esta manera con el reparto a 771,640 individuos.²

Las propiedades ejidales que en 1930 constituían apenas el 13% de las tierras cultivables de México. para 1940 ascendían al 47%. Casi la mitad de la población rural dependía del cultivo de tierras ejidales. El número de trabajadores agrícolas todavía ligados a la economía de la hacienda era ya de menos de un millón.

En 1940, los ejidatarios tenían alrededor de 7 millones de Has. cultivadas, mientras que los propietarios privados sólo 6.8 millones.

El 37.6% del presupuesto federal estuvo destinado a obras de carácter económico y la mayor parte se dedicó a irrigación. Entre 1934 y 1940 el Estado llevó riego a una superficie de 18 mil Has.³

² Fernando Paz Sánchez, "México Agricultura y Sub-Desarrollo". *Revista del México Agrario*. Año IV. No. 4. México, 1971. pág. 40.

³ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, pág. 452.

⁴ Lorenzo Meyer, "Historia de México". *El Primer Tramo del Camino* (1920-1940), Edutex. México, 1976. pág. 93.

En el periodo 1930-1940, la tasa media anual de crecimiento del Sector Agropecuario fue de 3.4% frente a un crecimiento del 4.3% de crecimiento del producto interno bruto. La Agricultura tuvo en el mismo periodo un crecimiento de sólo 2.4%' Por otra parte, la Agricultura en 1940 contribuía con el 10.1% del producto interno bruto y todo el Sector Agropecuario con el 17.5% del producto interno bruto.'

Por lo que se refiere a la Reforma Agraria en la época del General Avila Camacho, se redujo considerablemente el número de Has. distribuidas entre los campesinos, así como también del número de las familias beneficiadas, ya que en su periodo presidencial se otorgaron 3'335,575 Has. es decir 559,262 en promedio por año, beneficiándose sólo 114,541 individuos.

Sin embargo, es importante señalar que las condiciones políticas, económicas y sociales de México eran diferentes en relación al régimen anterior, aunado a que la segunda guerra mundial influyó en forma determinante en la vida de la nación, adquiriendo relevante importancia el aumentar la producción de materias primas sobre todo de productos agrícolas, para que México contribuyera al triunfo de las Naciones aliadas.'

Un hecho de gran significación en este periodo fue la aprobación del nuevo Código Agrario de fecha 31 de diciembre de 1942, que perfeccionaba la legislación Agraria vigente y que en opinión de Rodríguez Adame, tenía una doble significación económica en cuanto que "está inspirada en las necesidades sociales y económicas del campo y en cuanto tiende a encauzar el desarrollo de la economía ejidal y en términos generales, el de la producción agrícola.

⁵ Estadísticas de la Oficina de Producción y Precios (1930-1940). Citadas en *México*. 1976. *Hechos, cifras, tendencias*. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1976. pág. 144.

⁶ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, pág. 452.

¹ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, pág. 452.

⁸ Julián Rodríguez Adame, "La Reforma del Código Agrario". *Investigación Económica*. Tomo IIT. Núm. 4. México, 1943. págs. 37 y 38.

Dentro de este orden de ideas, el propio General Avila Camacho señalaba "México no debe buscar ser un país exclusivamente agrícola. Debe en cambio empeñarse en ser un país primordialmente agrícola. Siendo lo primero perpetuaría su debilidad y quedaría indefenso ante el impulso de sistemas económicos foráneos más fuertes que el nuestro y decididos a la lucha por la preponderancia sobre los mercados, siendo lo segundo, no habrá hecho sino realizar su prosperidad partiendo de sus posibilidades auténticas".⁹

En la Memoria del Departamento Agrario correspondiente a 1946, se inserta un estudio sobre "Los propósitos fundamentales de la política agraria del Presidente Manuel Avila Camacho" en el cual se señalan los criterios básicos de la acción agrarista en este periodo. "Como toda buena política -se señala- que guarda relación estrecha con las circunstancias sociales, la política agraria del General Manuel Avila Camacho fue inspirada por las necesidades inaplazables de la época. Seguramente que muchos motivos de toda índole, le dieron perfil propio y característico, pero ahora sólo interesa señalar dos que son los de más trascendental importancia: a) el estado de avance a que la Reforma Agraria había llegado en 1940, y b) las exigencias, en cierta manera anormales, que planteaba la guerra internacional a México como un país neutral primero y como beligerante después."¹⁰

En esta Memoria se señala, asimismo, que "había que dar, la batalla de la producción; pero como México es y debe ser ante todo país agrícola, la batalla de la producción tenía que darse primordialmente en el campo".¹¹

En el mencionado documento se sintetizan los fines de la política agraria del Presidente Avila Camacho, en estos tér-

⁹ Manuel Avila Camacho, *Unidad Nacional. Pensamiento Político del Sr. General Manuel Avila Camacho. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1945. pág. 39.*

¹⁰ Departamento Agrario. *Memoria 1945. México 1946. Citado por Jesús Silva Herzog, op. cit., pág. 483.*

-n *Ibid.*, pág. 483.

minos: "La política agraria del Presidente Avila Camacho, ha sido llamada justamente la política de la seguridad. La denominación misma nos hace suponer su fecundo contenido. Sin embargo, es necesario explicarla más; el considerable número de ejidatarios que ya gozaban del beneficio de la tierra, hacía necesaria y conveniente la protección de sus derechos individuales; la enorme cantidad de campesinos que no habían recibido los beneficios de la Reforma Agraria, reclamaba la prosecución intensa del reparto de tierra; y finalmente, la urgencia de incrementar la producción agrícola, convertía en inaplazable el estímulo directo a todos los productores del campo mediante el aseguramiento de sus derechos legítimos a la tierra que cultivaban y en consecuencia, mediante la garantía de que se beneficiarían con los productos de su trabajo. En multitud de acuerdos y decretos presidenciales, de los cuales sólo mencionaremos los más importantes, y sobre todo en el Código Agrario de 27 de abril de 1943, los propósitos presidenciales conquistan consagración definitiva y se concretizan en afán ejecutivo. Sin apartarse ni un ápice de la doctrina revolucionaria, obsequiando en todo el artículo 27 Constitucional, la política agraria del Presidente Avila Camacho adquiere perfiles propios".¹

2.-Situación de la Educación Agrícola.

En 1940, el país únicamente contaba con siete universidades, con 25,000 alumnos, y sólo una mínima proporción del total se dedicaba al estudio de las ciencias agrícolas.

En ese año, la Secretaría de Agricultura estableció seis escuelas elementales y ocho vocacionales de agricultura. Cuatro años después, también esos planteles, en donde sólo habían podido terminar sus estudios muy pocos de sus alumnos, fueron entregados a la Secretaría de Educación Pública, la que organizó junto con seis de las regionales campesinas, doce escuelas prácticas de agricultura.

re *Ibid.*, pág. 484.

De nueva cuenta, los esfuerzos de la Secretaría siguieron en desproporción con los resultados que obtenían las escuelas a pesar de la creación de multitud de cursos optativos de especialización de los estudios preparatorios para el ingreso a las escuelas superiores y aun de los cursos por correspondencia.

De 1941 a 1945, las escuelas prácticas de agricultura funcionaron con un plan de tres años, durante los cuales se pretendió proporcionar a los jóvenes de 14 a 17 años procedentes del medio rural, y con preparación escolar del 40. año de primaria, la educación correspondiente al 3er. ciclo de éste, los adiestramientos necesarios para las explotaciones agropecuarias regionales y algunas industrias derivadas, así como los conocimientos correspondientes a los primeros años de la educación secundaria.

Por lo que se refiere a la educación agrícola superior sólo existían en 1946, tres instituciones de este tipo: La Escuela Nacional de Agricultura que fundada en 1854, fue trasladada a Chapingo en 1924; la Escuela Práctica de Agricultura "Hermanos Escobar" de Ciudad Juárez, Chih. que funcionaba desde 1906 y la Escuela Superior de Agricultura "Antonio Narro" de Saltillo, Coah., fundada en 1923.

En el campo de la investigación agrícola, es importante **consignar** que la Secretaría de Agricultura y Ganadería en coordinación con la fundación Rockefeller, suscribió en 1943 un convenio por el cual ambas instituciones harían investigaciones agrícolas, especialmente genéticas, para mejorar algunas especies y crear otras nuevas adaptadas a las condiciones del suelo mexicano."

Con el fin de cumplir los propósitos de la política agraria del régimen, de fomentar el desarrollo del sector y lograr con-

¹³ Los trabajos **más** importantes que se desarrollaron, desembocaron en la **creación** de la Comisión Nacional del Maíz en 1947.

gruencia con la educación agrícola que se impartía en el país en sus diferentes niveles, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos promulgó la "Ley de Educación Agrícola" de fecha 30 de diciembre de 1945."

Refiriéndose a la importancia que su régimen dio a la Educación Agrícola, el Presidente Avila Camacho expresaba el 10. de septiembre de 1946, al abrir el Congreso las sesiones ordinarias: "La Educación Agrícola fue objeto de esmerada atención a fin de constituirla en una firme base de **rmejora** miento de nuestra economía rural. Se han organizado debidamente sus **grados** elemental y medio. Con relación al primero, se continúa con éxito la refacción de un creciente número de parcelas escolares ejidales. Por lo que hace al segundo, una erogación de cerca de medio millón de pesos permitió dotar de un nuevo equipo mecánico a las escuelas prácticas de agricultura. Los doce planteles de esta clase están produciendo más de 400 mil pesos anuales, con utilidad superior a 120 mil pesos. Por otra parte, cada día se incrementa la enseñanza extraescolar de la población campesina adulta, mediante cursos por correspondencia sobre maquinaria agrícola, parasitología, ganadería y conservación de productos. Finalmente con el propósito de que los egresados de las escuelas agrícolas vuelvan a su medio original y arraiguen en él, se han fundado cuatro colonias, con una extensión de 2,920 Has. en donde los alumnos colonos reciben refacciones adecuadas provenientes del fondo general de aprovechamientos obtenidos en la explotación agrícola escolar. En todo el sexenio hemos dado importancia especial a este ramo. El presupuesto que en 1940 era de setenta y ocho millones seiscientos ochenta mil pesos, es ahora de doscientos siete millones novecientos mil pesos; superior a todos los otros, si exceptuamos los créditos en agricultura para la Comisión Nacional de Irrigación".

¹⁴ La "Ley de Educación Agrícola", fue publicada en el *Diario Oficial* el 6 de julio de 1946.

¹⁵ Manuel Avila Camacho. Informe Presidencial. 10. de septiembre de 1946 en México a través de los Informes Presidenciales, Tomo **II**. La Educación Pública. Secretaría de Educación Pública y Secretaría de la Presidencia. México, 1976. págs. 261 Y 262.

II. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY DE EDUCACION AGRICOLA

El Cap. 10. de la Ley de Educación Agrícola establece las disposiciones generales de la misma. En su Art. 10. señala que las disposiciones de esta Ley son de observancia en toda la República.

En su Art. 20. se establece como un servicio público la educación agrícola que en cualesquiera de los grados establecidos por esta Ley, imparten el Estado (Federación, Estados, Municipios, Distritos y Territorios Federales) y las Instituciones en las que el Estado descentralice funciones educativas agrícolas.

El Cap. 20. de la Ley establece las facultades y obligaciones del Estado en materia de Educación Agrícola. De esta manera señala en su Art. 40. inciso lo. que es facultad del Estado establecer, organizar y sostener la enseñanza general, la de algunas ramas de las ciencias agropecuarias o la de las industrias conexas con ellas.

El Art. 50. establece un aspecto muy importante y es el relativo a las obligaciones del Estado en materia de educación agrícola estableciendo en el inciso lo. que es el de proporcionar, dentro de sus posibilidades, tierra y crédito para que los alumnos que terminen sus cursos de enseñanza agrícola, puedan dedicarse directamente a explotaciones agropecuarias, creando para tal fin un fondo que será manejado en fideicomisos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, de acuerdo con las normas que fije el reglamento que para el efecto se expida, el que establecerá que las explotaciones agropecuarias se harán de preferencia en colonias apropiadas que se establezcan en terrenos nacionales o en distritos nacionales de riego, o en cualquiera otra forma organizada oficialmente.

El Cap. 30. de la Ley habla de la extensión y tipos de educación agrícola. En su Art. 70. establece que la Educación Agrícola comprenderá los siguientes tipos:

I.-Elemental

II.-Práctica y Especial

III.-Superior.

El Art. 90. establece que la educación agrícola elemental es aquella que se imparte en las escuelas ubicadas en los medios rurales, en función de sus planes de estudio y programas respectivos: con el propósito de vincular a los educandos con el medio que los rodea y desarrollar la solidaridad social que debe caracterizar a su clase.

La Educación Agrícola Práctica Especial, según el Art. 120., es aquella que proporciona a los educandos los conocimientos técnicos que los capacite para conducir, con eficiencia económica, una explotación rural y los convierta en factores importantes del mejoramiento de la vida campesina.

Y señala su Art. 30. que esta educación se impartirá:

1.-En las Escuelas Prácticas de Agricultura.

II.-A través de los servicios extensivos de educación agrícola,

El Art. 21 de la Ley señala el establecimiento de un Consejo de la Educación Agrícola Práctica para orientar y coordinar la enseñanza agrícola elemental y a la práctica a que se refiere esta ley, ya sea que la imparta el Gobierno Federal, los Estados, los Municipios u Organismos Particulares.

El Art. 22 señala que este Consejo se integrará en la siguiente forma:

a1)-Por el Secretario de Educación Pública, como Presidente nato del mismo o por el funcionario que él designe.

b)-Por Un representante del Consejo de la Educación Agrícola Superior a que esta Ley se refiere.

c)-Por un representante de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional.

d)-Por el Jefe del Depto. de Enseñanza Agrícola de la propia Secretaría de Educación quien fungirá como Secretario del Consejo.

e)-Por un representante de la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios de la República.

f)-Por dos representantes, con experiencia en esta actividad, nombrados libremente por el Secretario de Educación Pública.

Por lo que se refiere a la Educación Agrícola Superior el Art. 25 la define como aquella que proporciona a los estudiantes los conocimientos científicos y técnicos que los capaciten para analizar los problemas agrícolas nacionales, regionales o locales, plantear y ejecutar su resolución y conducir cualquier investigación científica en su ramo.

El Art. 26 señala que la Educación Agrícola a que se refiere el Art. 25 será impartida por el Estado en el Instituto de la Educación Agrícola Superior, que funcionará de acuerdo con esta Ley y con el reglamento del propio Instituto que se expida por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La función principal del Instituto será la de formar los profesionistas que se requieren para las actividades que el Estado desarrolle en favor de la agricultura nacional.

La Enseñanza Agrícola Superior comprenderá dos grados profesionales: el de Ingeniero Agrónomo y el de Doctor en Agronomía. La Carrera de Ingeniero Agrónomo se dividirá por especialidad, de acuerdo con las distintas necesidades del país.

El Instituto de la Educación Agrícola Superior y el Instituto Politécnico Nacional coordinarán sus funciones por medio de

representantes mutuos para no interferirse en los planes de estudio que a cada uno correspondan.

El Art. 27 expresa que el Instituto de la Educación Agrícola Superior ejercerá sus funciones a través de los siguientes organismos:

a)-La Escuela Nacional de Agricultura.

b)-Centros de Especialización e Investigación Agrícola.

c)-El Colegio de Post-Graduados.

En la Escuela Nacional de Agricultura se imparten las enseñanzas preparatorias y básicas para la formación de ingenieros agrónomos y la correspondiente a aquellas ramas y partes de especialización que puedan cursarse con éxito dentro de la propia escuela, así como labores de investigación científica conexas con la enseñanza.

El Art. 29 establece el régimen interior a que se sujetará la Escuela Nacional de Agricultura.

La misma Ley establece el Consejo de la Educación Agrícola Superior.

Que en su Art. 33 señala que será el encargado de dirigir las labores encomendadas al Instituto de Enseñanza Agrícola Superior.

El Art. 34 establece que el Consejo se integrará de la siguiente forma:

a)-Por el Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente del mismo, o por el funcionario que él designe.

b)-El Director del Instituto de la Educación Agrícola Superior.

c)-El Director de la Escuela Nacional de Agricultura.

d)-Los Directores de los Centros de Especialización e Investigación Agrícola.

e)-Un representante del Consejo de la Educación Agrícola Práctica.

f)-El Director General de Agricultura.

g)-Un representante con experiencia, nombrado libremente por el C. Secretario de Agricultura y Fomento.

El Art. 35 señala las facultades de este Consejo que son las siguientes:

I.-Formular el reglamento general del Instituto de la Educación Agrícola Superior y su propio reglamento interno.

H.-Revisar y aprobar, en su caso, los reglamentos interiores, programas y planes de estudio y de investigación de la Escuela Nacional de Agricultura, de los Centros de Especialización, e Investigación Agrícola y del Colegio de Postgraduados.

HI.-Fijar los requisitos para obtener el doctorado en agronomía.

IV.-Expedir títulos honoris causa, por méritos científicos suficientes de ingeniero agrónomo o de doctor en agronomía, conforme el reglamento del instituto.

V.-Regular el ingreso de alumnos de la opción por especialidades en la Escuela Nacional de Agricultura, previos los estudios conducentes, de acuerdo con las necesidades del Estado y generales del país de cada tipo de profesionistas.

VI.-Divulgar los resultados obtenidos en las investigaciones que se lleven a cabo.

VII.-Revisar y aprobar, en su caso, los proyectos de presupuesto del Instituto y vigilar su ejercicio,

Los acuerdos del Consejo de la Educación Agrícola Superior serán ejecutados por el Director del Instituto. El Secretario de Agricultura y Fomento fijará la retribución que corresponde a los miembros del Consejo.

III.-LA TENDENCIA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA

De 1940 a 1960 la producción nacional agrícola se elevó en términos reales a una tasa superior al 5% anual, tasa que supera el crecimiento de la población que en el mismo lapso fue de 2.9% reflejándose un aumento en el producto agrícola per cápita de 2.9% anual en las dos décadas mencionadas; de esta manera la demanda interna de productos agrícolas se pudo satisfacer, quedando excedentes de importancia para la exportación.

En la década de 1960-1970 el sector agrícola creció en un 3.8% frente a un 3.3% de la población: en cambio de 1970 a 1973 creció solamente al 1.7% por año, en tanto la población aumentó al 3.5%.

La producción agrícola al iniciarse la segunda mitad de la presente década, permanecía en receso, siendo en 1976 la tasa de crecimiento negativa. Como señala el Informe del Banco de México: "La Producción Agrícola decreció nuevamente en relación con 1975, año que también fue típico del estancamiento en que se encuentra la agricultura desde hace una década".

Esta situación, es producto, en parte, de la reducción de la inversión privada desde la década pasada y al hecho de que la inversión pública en ese sector también haya disminuido; en efecto tal y como afirma Jesús Puente Leyva "de mediados de los cincuenta a fines de los sesenta se ha deteriorado el papel de la inversión pública en el Sector Agropecuario.

La inversión privada neta, por su parte también ha disminuido su ritmo de crecimiento lo cual permite observar un aumento del acervo de capital privado de 37% entre 1950 y 1957 Y de sólo 20% entre 1960 y 1967. Ello provocó que el capital acumulado del sector, sumados el público y el privado (contabilizado en pesos constantes de 1960) aumentara 37% entre 1960 y 1967 frente al aumento del 42% que había experimentado en 1950-1957; en el contexto general de la economía, el resultado es que la participación del sector agropecuario en el acervo total de capital del país, descendió de 17.4% en 1950 a 15.10% en 1967, frente a una participación de 15.8% del sector manufacturero en 1950, que se elevó en 21.5% en 1967".¹⁷

Otros factores que han incidido en el receso de la producción agrícola son el lentísimo crecimiento de la superficie cultivada y de la productividad, a la pobre relación de precios de intercambio del sector con el resto de la economía, al desempleo y a la insuficiencia de créditos, insumos extensivismo y tecnología; falta de comunicación y transportes, principalmente orientados a los mercados y a la lentitud del proceso de reforma agraria y a sus limitaciones frente a la presión demográfica y los requerimientos de un gran mercado de consumo, además, como expresa Martín Luis Guzmán Ferrer: "lo que debe constatarse es que al igual que la elasticidad de la oferta agrícola contribuyó a la estabilidad de precios a principios de la década pasada, aunque mucho haya contribuido a ello la concentración del ingreso y la debilidad de la demanda popular, hoy su inelasticidad explica parte de la espiral inflacionaria."

Por otra parte, se reconoce que el sector agrícola debe cumplir eficazmente ciertas funciones como condición para sacar

¹⁷ Jesús Puente Leyva, *Acumulación de Capital y Crecimiento en el Sector Agropecuario. (1930-1967)* en "Bienestar Campesino y Desarrollo Económico" F. C. E. México, 1971. págs. 68 y 69.

¹⁸ Martín Luis Guzmán Ferrer, "La Inflación y el Desarrollo en América Latina". E. N. E. UNAM. México, 1976, pág. 596.

adelante el proceso de crecimiento económico. Entre estos objetivos destacan:

- a1)-La producción de alimentos para una población en constante expansión.
 - b)-EI abastecimiento de materias primas para la industria.
 - c)-La creación de remanentes exportables a fin de obtener divisas para las compras de bienes de capital e insumos.
 - d)-La transferencia de ahorros que permitan la acumulación de capital en el resto de la economía.
- e1)-En la medida en que se eleve el ingreso de los trabajadores agrícolas, la formación de un importante mercado de consumo para la producción de otros sectores."

Han demostrado ser más efectivos los objetivos respecto a la producción aun cuando en mucho han beneficiado algunas zonas de cultivo, tales como las ubicadas en la región noroeste del Pacífico y el Bajío, donde se han construido distritos de riego en gran escala.

En la Agricultura comercial, que se desarrolla en los Estados de Sonora, Sinaloa y Guanajuato, se utilizan modernos métodos agrícolas. La Agricultura comercial constituye casi el 30% de la actividad agrícola del país, y representa sin embargo el 70 y 75% de la producción total. La mayor parte del 70% restante de la población agrícola de México trabaja en tierras estériles, que generan alrededor del 30% de la producción anual. Apenas el 20% de la población agrícola nacional produce alimentos en cantidades más que suficientes para una persona.

Con algunas excepciones, la tierra se cultiva en exceso y sin una adecuada irrigación. Los métodos de cultivo son obsole-

¹⁹ Martín Luis Guzmán Ferrer, "Coyuntura actual de la Agricultura Mexicana" en *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 25, Núm. 5, Mayo de 1975, págs. 572 Y 573.

tos y se usan poco o nada los fertilizantes, el equipo mecanizado o los servicios agrícolas auxiliares, por lo que la producción es muy baja y gran parte (o el total) de la cosecha la consumen los mismos productores. De los 7.5 millones de agricultores que hay en el país, 3.2 trabajan 100 días al año o menos. Se emplean 2.5 tractores para cada 1,000 has. de terreno comparados con 52 que se utilizan en los Estados Unidos y 45 en Francia, aunque la demanda para tractores ha aumentado notablemente en los últimos años.

El crédito agrícola (por parte del sector público y del privado) se ha expandido en forma rápida durante la última década. Sin embargo, el total sigue todavía siendo reducido y se canaliza en su totalidad hacia el sector agrícola comercial o hacia los ejidos o granjas comunales que reciben gran cantidad de recursos financieros por parte del Gobierno.

Generalmente el crédito a los ejidos es en forma de cosecha más que en inversiones. Con el fideicomiso especial manejado por el Banco de México se ha querido cerrar la brecha existente en la forma como en el contenido de los créditos agrícolas. Este fondo destinado al desarrollo crediticio ha recibido sustancial apoyo internacional para la realización de sus diversos programas en los campos agrícola y ganadero.

Es muy importante, tener presente que en las medidas a adoptarse deberá considerarse la elevación en las condiciones de vida de los campesinos ya que como afirma Jorge L. Tamayo "No hay que pensar sólo en un ángulo exclusivamente económico, en cuanto a la necesidad de aumentar la producción agrícola para satisfacer las demandas internas de productos alimenticios y materias primas de origen vegetal, sino también para aumentar la capacidad de adquirir divisas y además, teniendo presente el grave compromiso derivado de la aplicación de la reforma agraria integral para elevar positivamente los ingresos de la población campesina, habrá que lograr la elevación del rendimiento de sus tierras".

eo Jorge L. Tamayo, "El problema fundamental de la agricultura mexicana", Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1964. págs. 179 y 180.

Para lograr lo anterior, hay que hacer hincapié en la necesidad de fomentar en la población dedicada a la actividad agropecuaria de menores ingresos la utilización de elementos de administración y organización, ya que coincidimos con Aguirre Avellaneda, cuando afirma: "El principal cuello de botella de la reforma agraria en México, consiste, en el presente, en la ausencia de organización empresarial del producto agropecuario de mayor debilidad económica, imposibilitado por el tamaño de sus explotaciones y por la insuficiencia de los servicios de apoyo que recibe, para captar los ingresos que sustenten el crecimiento hacia dentro de la economía del país, amenazada por la pobreza y el desempleo".

1.-Instrumentos de Apoyo y Perspectivas.

Dentro de los instrumentos de apoyo al sector agrícola creados por la anterior administración destacan por su importancia, la Ley Federal de Reforma Agraria, que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971 y la Ley Federal de Aguas del 11 de enero de 1972.

La primera de estas Leyes reúne en un solo instrumento las disposiciones anteriores en esta materia y se fortalece e impulsa la reforma agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional.

La ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos; registro y planeación agraria, y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

La Ley Federal de Aguas, integra en un solo instrumento jurídico la orientación de una política hidráulica basada en el principio constitucional de regular el aprovechamiento de

²¹ Jerges Aguirre Avellaneda, "La organización empresarial del sector Agropecuario", Escuela Superior de Economía, IPN. México, 1974. pág. 21.

los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer más racional su conservación adecuándola a las técnicas modernas.

Con el objetivo básico de hacer sujeto de crédito al ejidatario, y de que éste tenga acceso a los sistemas modernos de comercialización, se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual cuenta con mayores posibilidades en cuanto a presupuesto se refiere, y una mayor intervención en la regularización y organización colectiva del ejido.

En 1974 se creó el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito Agropecuario, que tiene como objetivo dar uniformidad a las políticas y criterios de operación y establecer un plan de desarrollo del sistema bancario oficial para dar un mayor impulso al financiamiento de la actividad agropecuaria nacional.

Se han fusionado las 3 instituciones de crédito oficial: Banco Nacional Agropecuario, S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. y Banco Nacional de Crédito Ejidal, para que existiera, de la fusión, el Banco Nacional de Crédito Rural. Los Créditos oficiales canalizados en 1976 al agro ascendieron a cerca de \$25,000 millones de pesos.

Hacia principios de 1975 se acordó en la Secretaría de Agricultura y Ganadería implantar un programa agrícola a largo plazo para el periodo 1976-1980.

A mediados del año, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (COCOSA) quedó formalmente constituida por Decreto Presidencial. La Comisión coordina todos los programas de desarrollo del gobierno para el sector agropecuario.

En 1976 se dispuso por Decreto Presidencial la creación de un Fideicomiso de \$1,000 millones de pesos para que los ejidatarios y pequeños propietarios cañeros se organizaran en el trabajo colectivo y pudieran adquirir maquinaria.

A fines de 1976 Financiera Nacional Azucarera, S. A. había recibido de un grupo de bancos extranjeros financiamiento por \$170 millones para la construcción de seis ingenios en el sureste del país, la ampliación de uno más y la adquisición de insumas, para eventualmente, lograr la plena autosuficiencia en materia de azúcar así como para reanudar las exportaciones del dulce, detenidas desde 1975. Cuba y México anunciaron que invertirán conjuntamente 2,500 millones de pesos en la construcción de dos ingenios azucareros que funcionarán a finales de 1977 uno en Tres Valles, Veracruz y otro en la Habana. El acuerdo producto del convenio de cooperación tecnológica en materia azucarera que firmaron ambos países pretende utilizar el bagazo de la caña de azúcar para la elaboración de papel periódico. En Tres Valles habrán de molerse 7,000 toneladas diarias de caña de azúcar.

Uno de los problemas que más han afectado a la agricultura nacional en los últimos años ha sido la erosión de las tierras. De un total de 196.9 millones de hectáreas, en 34 millones no existe erosión en un mayor o menor grado, 25 millones tienen erosión incipiente, 40 millones moderada, 44 millones acelerada y 25.5 millones totalmente erosionados.

Sin embargo y a pesar de lo descrito, en cuanto a la producción agrícola en 1976, se mejoraron las perspectivas para los agricultores, ya que se otorgaron aumento en los precios (maíz, frijol, trigo, etc.). Estos precios registraron variaciones que promediaron 15.0% de incremento con respecto a los precios anteriores y entraron en vigor a partir de diferentes periodos en 1976. En 1975 el incremento medio en los precios de garantía fue de 11.5%.

La actual administración se ha propuesto como una prioridad de primer orden que el sector agropecuario sea capaz de lo siguiente:

al-Abastecer la demanda de alimentos y materias primas para lograr la autosuficiencia y poder, en su caso, tener excedentes exportables.

b)-Organizar a los productores para lograr la elevación en sus niveles de vida y la generación de empleos.

En su mensaje a la Nación el 10 de Diciembre de 1976 el titular del Ejecutivo Federal, señalaba claramente: "Ante las recurrentes crisis mundiales de escasez de alimentos —la última fue en 1973— el primer objetivo que nos hemos propuesto es alimentar a nuestro pueblo. Esto significa que en materia agropecuaria y de pesca podamos abastecer la demanda de alimentos y materias primas que vienen del campo o del agua para ser autosuficientes y generar los excedentes necesarios para conformar existencias reguladoras y permitirnos exportar cuando convenga: esto también implica que seamos capaces de inducir la organización de los productores que son quienes con sus manos y su fe hacen producir la tierra, brindándoles a ellos las condiciones indispensables para una vida digna y llevadera, lo que nos obliga a generar empleos en el campo y garantizarles los niveles mínimos de existencia y la retribución proporcional que aún ahora en muchos sitios se les niega. Para completar el ciclo debemos también organizar el consumo, distinguiendo el básico del suntuario y atendiendo no sólo a la estructura inerte de la demanda deformada frecuentemente por hábitos anacrónicos o por intereses de lucro, sino a la manera de modificarlo para consumir lo que estamos en posibilidad de producir".²²

Acordes con estas consideraciones, las actuales autoridades en materia agraria han conceptualizado a la Reforma Agraria "Como la tarea esforzada de todos los mexicanos a fin de encontrar el camino justo que nos lleve tanto a una mayor productividad, como a una armonía social y a un equilibrio político. Hay que comprender que la paz y el desarrollo de México están fundamentados en la racionalización de la tenencia de la tierra y en la lucha por equilibrar las condiciones de vida de los hombres que la trabajan. La Reforma Agraria es organización para la producción y para la comercializa-

²² José López Portillo. Mensaje a la Nación. En Aspectos Económicos del Discurso de Toma de Posesión del Presidente de México. Revista de Comercio Exterior. Vol. 26, No. 12. Diciembre de 1976. pág. 1464.

ción, ocupación para las decenas de miles de campesinos sin tierra y organización para que no sean explotados".

Asimismo reviste capital importancia señalar que con fecha 10 de junio del presente año fue dado a conocer por el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el Plan Nacional Agropecuario que prevé una serie de medidas y programas para aumentar sustancialmente la producción en 17'000,000 de hectáreas que se sembraran en 1977; se ofrecerán alicientes a agricultores y ganaderos y se coordinarán los esfuerzos de todos los organismos oficiales relacionados con el agro; se buscará, asimismo, incrementar la producción de artículos básicos como maíz, sorgo, oleaginosas, trigo, frijol, carne, leche y huevo. Con el plan se trata de aprovechar en forma óptima los recursos humanos, técnicos, económicos y naturales y se dará seguro agrícola al 30% de la superficie cultivada; créditos al 28%, fertilizantes al 42%; semillas al 26% y asistencia técnica al 43%.

Se tiene previsto —asimismo— que toda la infraestructura oficial apoye al Plan Nacional que también prevé medidas contra la especulación y desde luego contra la dispersión de esfuerzos y recursos económicos de diferentes organismos del Sector Público, tales como: Secretaría de la Reforma Agraria; Productora Nacional de Semillas; Aseguradora Nacional Agrícola; Banco Nacional de Crédito Rural; Guanos y Fertilizantes y otros.

El Gobierno ha dispuesto incentivos especiales para los productores de maíz y el precio de garantía, subirá a 2,900 pesos la tonelada; se proporcionará mayor asistencia técnica y se utilizarán semillas mejoradas con más capacidad de rendimiento.

En el aspecto hidráulico, se rehabilitarán los distritos de riego que sólo trabajan el 60% de su eficiencia, se buscará

²³ Miguel Osorio Marbán, Primera Reunión Nacional de Delegados Agrarios. 16 de Abril de 1977. Declaraciones publicadas en *Excelsior*. 17 de abril de 1977. pág. 10-A.

que en los cinco millones de hectáreas que incluyen esos distritos se dé preferencia a los cultivos de alimentos básicos.

Por lo que respecta a los distritos de temporal, se trabajará en obras de subsuelo en 142,000 hectáreas para 1977, y en los años subsecuentes se hará lo mismo en una superficie de 300,000 a 400,000 hectáreas al año, durante el presente sexenio.

Para acelerar el desarrollo agrícola del país y cumplir con los requerimientos del Plan Nacional Agropecuario, se han obtenido créditos externos, como el recientemente otorgado en junio del presente año por el Banco Mundial por 120 millones de dólares y que está destinado a la segunda fase del programa de inversiones para el desarrollo rural (PIDER) con el fin de incrementar la producción de 5 millones de campesinos en las regiones más pobres del país. Esta fase abarca 20 regiones empobrecidas, donde viven cerca de un millón de personas.

El programa tiene un costo calculado en 2 mil millones de dólares con miras a mejorar las condiciones de vida de 12 millones de campesinos pobres, cuyos ingresos per cápita son inferiores a 100 dólares anuales.

Este préstamo elevará a más de mil millones de dólares el monto de las aportaciones del Banco para el Desarrollo Rural de México. Hasta ahora se han invertido por medio del PIDER 500 millones de dólares en 86 regiones del país; incluso con la cooperación financiera de ese Banco y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está prevista una inversión de 700 millones entre 1977-1982.

En total las inversiones ascienden a más de 1,200 millones de dólares en 100 regiones atrasadas, que varían desde zonas áridas, hasta húmedas y tropicales.

Con la ejecución de la primera fase de PIDER se han irrigado ya más de 14 mil hectáreas, construido más de 100 ga-

naderías, más de 5 mil hectáreas de dehesas mejoradas, y unos 220 colmenares.

Además se han construido más de 1,700 kilómetros de caminos rurales, electrificado 270 villas y provisto de agua potable a 260 poblados.

Las metas de la segunda fase es invertir el 70% de los recursos en ganadería, irrigación, agroindustrias, árboles frutales, conservación de terrenos yagua, crédito para desarrollo, caminos, electricidad y un 9% para infraestructura. Se calcula que unas 190 mil personas podrán duplicar sus ingresos en ocho años, y que otras 83 mil se beneficiarán con las 34 mil hectáreas que serán irrigadas, 10 que les permitirá triplicar sus actuales ingresos cuando el proyecto esté en plena ejecución.

Las nuevas agroindustrias proporcionarán empleos permanentes a unas 30 mil personas y 65 mil años-hombre de empleos temporales. Las nuevas industrias darán empleo total a unas 4 mil personas, y cerca de 200 mil tendrán acceso a la nueva infraestructura. El PIDER también creará numerosos empleos e introducirán una tecnología simple para las pequeñas explotaciones. Programas de comunicaciones y diversos servicios sociales complementarán las diferentes fases del PIDER; electrificación, agua potable y vías de acceso secundarias.

IV. EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE ENSEÑANZA AGRICOLA

1.-El Sistema Federal de Educación Tecnológica Agropecuaria.

Fue en 1967 cuando la enseñanza agropecuaria se estructuró de manera más orgánica a través de las escuelas secundarias técnicas agropecuarias controladas por la Dirección General de Enseñanza Agrícola. En 1969 los 34 planteles existentes eran controlados por la Dirección General de Enseñanzas

Tecnológicas, Industriales y Comerciales. En septiembre del año citado se transforman 13 Normales Rurales en escuelas tecnológicas agropecuarias y la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario, controladas por la entonces Subdirección de Escuelas Tecnológicas Agropecuarias.

En 1970, por Acuerdo Presidencial, se creó la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria a quien se le **asignan las funciones de organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar** los centros de capacitación para el trabajo agropecuario; así como los correspondientes al ciclo de la educación media básica y, por extensión, los cursos de capacitación para el trabajo que se derivan de dicha rama; los correspondientes al ciclo de preparatoria o bachillerato; la formación de técnicos, maestros y auxiliares de técnicos de la misma rama; y coordinar sus actividades con otros organismos afines que imparten los mismos tipos y niveles de **enseñanza**.

El Sistema de Educación Tecnológica Agropecuaria que incipientemente se iniciase con unas cuantas escuelas, ha logrado un crecimiento y desarrollo en tan breve tiempo, como ningún otro sistema educativo en la historia de la Educación Pública de México.

Lo anterior queda demostrado por el análisis de la pirámide de Educación Tecnológica Agropecuaria, que perfila orgánica y estructuralmente al sistema. Dicha pirámide educativa está integrada por los niveles y modalidades siguientes:

Centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario (CECATA).

Planteles que capacitan adultos en cursos breves de 3 a 10 meses de duración sobre alguna actividad tecnológica agropecuaria o de industrias rurales. Absorben también a adolescentes y jóvenes que no continúan estudios.

En el año lectivo 76-77 funcionan 4 CECATAS con 3,014 alumnos.

Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETA) y Escuelas Tecnológicas Forestales (ETF).

En el año lectivo 76-77 funcionan 719 instituciones con una población de 152,180 alumnos. Se imparte educación media básica y el elemento medular y común que determina su existencia y organización interna e influencia externa, es el trabajo agropecuario y forestal organizado social y colectivamente. Estos planteles constituyen la columna vertebral del sistema pues, por primera vez, se ha llevado la educación secundaria a hijos de campesinos. Estas escuelas se encuentran ubicadas en poblaciones menores de 5,000 habitantes. Independientemente de su acción docente, juegan un papel vital en el desarrollo y asistencia técnica de la comunidad.

Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA) y Centros de Estudios Tecnológicos Forestales (CETF).

En el año lectivo 76-77 se cuenta con 100 instituciones de este tipo, de las cuales 94 son CETA y 6 CETF, con una población total de 23,497 alumnos, en donde se forman técnicos de nivel medio y en donde se ofrece oportunidad a los hijos de campesinos de continuar sus estudios post-secundarios cursando paralela y simultáneamente la Enseñanza Preparatoria y una carrera agropecuaria de nivel medio como: Técnico-Agrícola, Técnico Pecuario, Técnico Floricultor, Técnico Cañero, Técnico Topógrafo, Técnico Frutícola, Técnico en Administración Agropecuaria, Técnico en Manejo de Equipo e Instituciones Rurales, Técnico en Industrias Agropecuarias, Técnico Forestal y Técnico Industrial Forestal. La duración de los estudios es de 6 semestres.

Institutos Tecnológicos Agropecuarios (ITA)
Instituto Tecnológico Forestal (ITF)

Con ellos se inicia la Educación Tecnológica Agropecuaria a nivel superior a través de 4 semestres, formando Técnicos

Profesionales en las ramas de Agronomía, Zootecnia y Dasonomía; existe también la carrera de Ingeniero en desarrollo rural que se cursa en 8 semestres. Se cuenta con 16 ITAS Y un ITF con un total de 1,064 alumnos.

Escuela Nacional de Maestros de Capacitación Agropecuaria (ENaMaCTA)

Fundamentalmente forma a los profesores que el mismo sistema requiere para el nivel medio básico. También imparte cursos de actualización y perfeccionamiento profesional, de manera intensiva, en los periodos vacacionales. Actualmente se cuenta con una sola institución con 633 alumnos y con una egresión de 150 alumnos anualmente.

De esta manera, el Sistema Federal de Educación Agropecuaria cuenta para el año lectivo 76-77 con 841 planteles y más de 180 mil alumnos.

Cursos de Capacitación para Adultos

Estos cursos se imparten dentro de las instalaciones de las escuelas que tienen más de 2 años de estar funcionando, sobre temas de importancia para el desarrollo de la región como avicultura, porcicultura, apicultura, previa encuesta hecha entre los campesinos del lugar para determinar su interés y colaboración. Tienen la característica de ser esencialmente prácticos e intensivos de duración variable de acuerdo al tema o temas que se desarrollan y se imparten a campesinos hombres y mujeres de la zona de influencia de la escuela. Estos cursos permiten el aprovechamiento al máximo de la capacidad instalada en los planteles y las actividades del mismo se desarrollan sin interferir en el funcionamiento normal de las demás actividades de la escuela.

La filosofía del Sistema Federal de Educación Tecnológica Agropecuaria está orientada a formar en los adolescentes campesinos una mentalidad de cambio a través de una educación que les proporcione armas para el trabajo y los libre

de toda servidumbre, haciendo posible así su desarrollo individual. Asimismo, existe una preocupación constante para que todas las escuelas tecnológicas agropecuarias contribuyan directa y definitivamente a la transformación del agro **mexicano.**

Los objetivos generales de la educación tecnológica agropecuaria son:

- Llevar la Educación Media Básica, Media Superior y Superior al Medio Rural.
- Capacitar a los educandos, paralelamente al aprendizaje en el trabajo productivo agropecuario y en la industrialización de las materias primas resultantes.
- Aprovechar al máximo la capacidad instalada de los planteles del sistema, en la impartición de cursos cortos esencialmente prácticos, a campesinos adultos, jóvenes, hombres y mujeres de la zona de influencia de las escuelas.

En realidad, la enseñanza agropecuaria, tiene en nuestro país un significado trascendente: interviene en el resquebrajamiento del sistema tradicional de la producción del sector primario; concurre en la lucha contra la explotación interna al facilitar al campesino implementos educativos que lo defienden; posibilita la organización; crea condiciones propicias al cambio y orienta hacia un mayor aprovechamiento de los recursos naturales."

2.-La Enseñanza Agrícola Superior

Refiriéndonos específicamente al desarrollo del sistema nacional de enseñanza agrícola superior podemos señalar que en el año de 1959, la enseñanza superior en México se impartía en un total de 316 instituciones, de las cuales 5.1% correspondían a aquellas dedicadas a la enseñanza agrícola superior.

24 Víctor Bravo Ahuja y José Antonio Carranza, *La Obra Educativa 1970-1976.* — SEP 1976. pág. 79.

Las instituciones de enseñanza agrícola superior captaban en ese año solamente el 3.2% del total de personal docente dedicado a la enseñanza superior. De 1964 a 1970, el incremento por lo que se refiere a instituciones de enseñanza agrícola superior, fue de 100%. Para 1972 el número de Centros de Enseñanza Superior en el país sumaba 100, con una población estudiantil a nivel licenciatura de 277,528. En ese mismo año la población estudiantil de las carreras agropecuarias ascendió a 10,237 alumnos, cantidad que significaba el 3.7% de la población estudiantil nacional.

En 1971, inició sus actividades la Asociación Mexicana de Educación Agrícola Superior (AMEAS) con 16 instituciones afiliadas y 6 mil alumnos; en la actualidad, cuenta con 42 Instituciones asociadas, de las cuales 28 eran Escuelas Superiores de Agricultura y Zootecnia, 4 Colegios de Post-Graduados y 10 Institutos Tecnológicos Agropecuarios, atendiendo aproximadamente a 25 mil estudiantes. Recientemente, han solicitado el ingreso a AMEAS 12 instituciones más, habiendo sido aceptadas, por lo que el número de Instituciones asciende a 54 y el de estudiantes a 30 mil.

AMEAS, con el respaldo decidido del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, desarrolla una serie de actividades, entre las que destacan las de índole académica, de investigación, formación de profesores y administrativas.

El desarrollo y supervivencia de las instituciones pertenecientes a AMEAS, depende de los programas federales de apoyo en lo que se refiere a gasto de operación, equipamiento y construcción.

El gasto de operación se ha recibido a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y ha sido destinado principalmente a la contratación de maestros de tiempo completo, laboratoristas, bibliotecarios, nivelación de sueldos, formación de profesores, proyectos de investigación y tesis, viajes de estudio y mantenimiento y operación de edificios, de vehículos, equipo y maquinaria agrícola.

A través del Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal se ha recibido el apoyo referente a la asignación de bienes (equipo, materiales y animales), los cuales han servido para fortalecer los programas educativos y de investigación de las Instituciones, así como para la creación de unidades de producción tendientes a ser autoliquidables,

El Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), ha sido el organismo encargado de apoyar a las Instituciones pertenecientes a AMEAS con la construcción y equipamiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades académicas, de investigación, de producción y administrativas e incluye aulas, laboratorios, postas zootécnicas, talleres y otros. En 1972, el monto de los programas federales de apoyo a las escuelas y facultades miembros de AMEAS, ascendió a 62.4 millones de pesos mientras que en 1976 representó 114.3 millones. En el lapso de referencia el apoyo federal totalizó 463.1 millones de pesos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos señalado, en el sexenio 1940-1946 se establecieron diversas instituciones para la enseñanza agrícola; no obstante, sólo existían 3 instituciones de educación agrícola superior en 1946.

El propósito de promover, organizar y fomentar la educación agrícola en todos sus niveles determinó la promulgación de la Ley de Educación Agrícola, que fue publicada en el **Diario** Oficial el 6 de julio de 1946 y que respondía a las necesidades de esa época en materia de educación agrícola.

En la actualidad se ha dado un impulso inusitado a la educación agrícola tanto en el nivel medio, medio superior y superior. Sin embargo, es importante la planificación del Sistema Nacional de Educación Agrícola a fin de que su crecimiento sea determinado por los requerimientos del país en

el sector agrícola debiéndose considerar los aspectos regionales y locales.

Se considera que la presión demográfica en nuestro país provocará que para 1980, será necesario que la producción agrícola nacional se duplique para poder cumplir con las demandas de la población. Para lograr esto se deberá planificar la agricultura en función de las necesidades primarias de las comunidades rurales y de su experiencia en la producción.

La educación agrícola debe ensamblarse a este sistema de producción agrícola y de desarrollo; para esto, la población estudiantil del sistema nacional de educación agrícola, deberá ser comprometida al servicio de las comunidades rurales, basada en la comprensión de sus valores culturales y de lo que en su medio es capaz de producir. Su preparación teórica deberá ser basada en el acervo de conocimientos, y la práctica deberá ser adquirida en el seno de las comunidades.

Esto obviamente, representa un reto muy importante para la agricultura y para todos los profesionistas y técnicos que laboran en diferentes instituciones a diversos niveles. El reto incluye también a diferentes **sub-profesionales** tales como peritos agrícolas, mejoradoras del hogar rural, trabajadoras sociales y muchísimos promotores que trabajan directamente o que están conectados con el medio rural.

Actualmente la organización en el Sector Agropecuario, es inadecuado para vincular la educación, la investigación, el extensionismo y la producción. Hay fallas en la circulación del conocimiento producido, pues no se divulga en forma adecuada entre los propios especialistas y menos todavía entre los productores. El proceso de difusión y divulgación se limita, en ocasiones a estudios, a una simple distribución de folletos o estudios, que son entregados sin preocuparse por el manejo que de esos conocimientos harán los usuarios finales.

Existe una opinión general sobre el carácter fragmentario y aislado que asume la información científica y técnica, tanto

en los que la elaboran como en los receptores de ella. Hay incomunicación sobre inquietudes y temas de investigación entre institutos especializados de investigación, centros de docencia y capacitación y núcleos campesinos, y dentro de cada uno de ellos, lo que es necesario corregir adecuando la educación agropecuaria y todas las actividades científicas y tecnológicas a las necesidades planteadas por nuestra realidad social.

Respecto a las ramas específicas de actividades de la investigación científica y tecnológica, ésta deberá apoyarse prioritariamente en:

- Estudios orientados a aumentar la producción de alimentos y mejorar la dieta de los campesinos.

Desarrollo, adaptación y difusión de tecnología que agreguen más valor a la producción y que ocupen intensivamente la mano de obra.

Investigaciones tendientes al desarrollo de cultivos sucesivos que permitan el uso del suelo durante todo el año.

En este orden de ideas es importante que además del programa de investigación agrícola que realizan diversas instituciones, "la estrategia de cambio tecnológico requiere un programa de formación de recursos humanos y de educación agrícola general que prepare a los hombres que han de **llevar a cabo el cambio tecnológico**".²⁵

Con base en lo expuesto, es importante que se actualice la Ley de Educación Agrícola de 1946 de acuerdo con el desarrollo que ha experimentado nuestro país en los últimos treinta años y con el objetivo de que se adecúe la educación y capacitación agrícola a un modelo de desarrollo definido que contenga una planificación de la producción agrícola y del desarrollo socio-económico de la comunidad rural.

²⁵ Julio Boltvinik, "Economía Campesina e Investigación Agrícola". *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 25, Núm. 5. Mayo, 1975. pág. 532.

Asimismo, la actualización de la Ley deberá ser congruente con las disposiciones legales en vigor como la Ley Federal de Educación" que en su Art. 50. Fracción VII, señala que la Educación deberá tener la "finalidad de hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico" y en su fracción VIII la de "promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes, materiales y culturales dentro de un régimen de libertad". La misma ley en su fracción XIII expresa que la educación deberá "fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente". Asimismo, la Ley deberá enmarcarse dentro de la Reforma Administrativa iniciada por la presente administración y de conformidad con los señalamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁷ que establece en su Art. 38 Frac. I inciso d, que corresponde a la Secretaría de Educación Pública el organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y en su Frac. XXVII la de organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las Dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las Entidades públicas y privadas así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

Por su parte, el Art. 35 de dicha Ley en su Fracción VIII señala que le compete a la Secretaría de Agricultura y Re-

ursos Hidráulicos coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los Centros de Educación Superior y Media y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda; y en su Frac. IX del mismo artículo la de organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, **laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros.**

La coordinación entre las dependencias del sector público que de alguna manera intervienen en la educación, investigación, capacitación agrícola y las Escuelas y Facultades de Agricultura es fundamental para que la preparación responda a los requerimientos que tiene el país de profesionistas y técnicos que sean verdaderos "agentes de cambio" para la transformación del medio rural. En este sentido la actualización de la Ley de Educación Agrícola deberá ser un elemento que propicie la formación de los recursos humanos que requiere nuestro desarrollo en ese sector, a fin de vincular -como lo señala el Plan Nacional de Educación"- la educación a los objetivos nacionales y necesidades del desarrollo, afirmando los valores nacionales y procurando que sus servicios se orienten conforme a las necesidades regionales y el logro de los objetivos generales del país.

Asimismo, deberá incrementar sustancialmente la capacidad de los mexicanos para la innovación y la vida productiva, a fin de procurar su más plena realización por el trabajo y su eficaz contribución a los propósitos del desarrollo.

²⁶ Ley Federal de Educación. Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de Nov. de 1973.

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1.º de enero de 1977.

²⁸ Plan Nacional de Educación. Presentación General. S.E.P. Agosto 1977.

LA POLITICA COMO CONTENTIVO Y CONTENIDO DE LA PLANIFICACION

Raúl Horacio PEREZ BARBOSA

Raúl Horacio Pérez Barbosa es licenciado en Derecho graduado en la Universidad Autónoma de Nuevo León y en Relaciones Internacionales por el Colegio de México. Realizó la Maestría en Teoría y Práctica de la Administración Pública en "The London School Of Economics and Political Science" de la Universidad de Londres. Este artículo se refiere al marco conceptual del trabajo "La Política como Contentivo y Contenido de la Planificación Nacional Mexicana", que obtuvo mención Honorífica en el Premio Anual de Administración 1977.

Este estudio responde, tanto a la necesidad de "cuestionar" y clasificar en torno a la planificación como a la de señalar el lugar y papel que corresponden a los factores políticos en ella.

En el momento actual, la planificación económica nacional se ha convertido en una medida universalmente aceptada una vez pasada la época de discusiones, oposiciones y estigmas ideológicos en su contra; y aun las organizaciones, sociedades y gobiernos de los países más conservadores expresan su acuerdo sobre la utilidad que representa. Sin embargo, en oposición, hay que señalar que el concepto mismo de planificación presenta acepciones diferentes que lo hacen confuso y de significado variable, lo que supone una aceptación del vocablo pero un desacuerdo sobre el contenido.

Esta confusión, según expresa Flores de la Peña,¹ abarca tanto las aportaciones, relativamente cómicas, de la arquitectura a la planeación --cuyo error básico es creer que hacer planes y planos es lo mismo--e- cuanto las aportaciones serias e interesantes de sociólogos, economistas e historiadores.

La confusión, obviamente no es de carácter semántico, aunque probablemente pueda darse alguna, sino que representa una deliberada distorsión, con propósitos ideológicos, o sin ellos, pero en favor de intereses definidos. Lógicamente, esto

¹ Horado Flores de la Peña, *Problemas de Planeación y Desarrollo* en "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Siglo XXI Editores, S. A., México, D. F., 1965, p. 79.

conduce nuevamente a las discusiones, oposiciones y conflictos de la etapa que parecía superada, pues, dependerá de lo que se entienda por planificación que ésta sea aceptada como una medida útil o no, en el ámbito de una sociedad determinada.

Lo cierto es que la identificación de las características esenciales de planificación es el paso imprescindible para una discusión clara sobre este tema.

En las páginas siguientes se delinearán los límites y características del concepto que nos ocupa en este trabajo, para posteriormente describir el papel que corresponde a los aspectos políticos en el proceso de planificación.

Para delimitar el concepto parece conveniente iniciar el análisis con la acepción considerada como la más simplista y redundante, aquella que concibe la planificación como un intento de acción racional calculada para realizar uno o varios objetivos.¹

Contra esta interpretación arguye Gerald Sirkin² que aun en economías no sujetas a planificación, los que dirigen actividades económicas, al tratar con hechos y situaciones, tratan de ser inteligentes en la manera de realizar sus objetivos: solución de problemas, mayores beneficios, etc... La planificación -agrega- no es sinónimo de dirección inteligente aunque la suponga. Se refiere, debe referirse, a métodos específicos de dirigir una economía, pues, si la planificación cumpliera únicamente la función de reducir las discusiones en torno a la organización económica al campo de los intentos por racionalizar y prever los asuntos económicos, resultaría redundante puesto que la organización económica

² cf.: Albert Waterston, *Planificación del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1969. p. 18, Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*. Harper and Brothers, New York, 1953, pp. 20-21.

³ cf.: *The Visible Hand: the Fundamentals of Economic Planning*. McGraw-Hill Book Company, New York, 1968. p. 44.

capitalista de libre empresa no sujeta a planificación supone también acción racional y previsión.

Sin embargo, a pesar de que en principio ambas suponen decisión y acción inteligente en relación a objetivos específicos, es también acertado suponer que fue el funcionamiento imperfecto del sistema de libre empresa el que ocasionó el movimiento en favor de la planificación económica.⁴ A fin de establecer las diferencias parece necesario pues:

I).-Describir brevemente las características del sistema de libre empresa para,

II).-Destacar posteriormente, con ayuda del concepto "excedente económico potencial" de Paul A. Baran,⁵ los elementos que distinguen la racionalidad supuesta en la economía de libre empresa de la contenida en la planificación nacional, y en general, los factores característicos de esta última.

1).-La coordinación del sistema de libre empresa descansa en el mecanismo de mercado, el cual puede ser descrito como

⁴ La planificación en todas partes ---dice Fernando Guillén---, es la expresión y el reconocimiento de la capacidad social para imaginar y elegir alternativas con el objeto de cambiar los errores presentes y de este modo, la simple aceptación de la planificación conlleva la aceptación implícita de que el presente no es justo ni paradigmático en ninguna sociedad existente.

Fernando Guillén, *Planificación y Participación Social en América Latina*, "Revista Interamericana de Planificación", Vol. VII, No. 25, marzo de 1973, pp. 108-109.

⁵ *El excedente económico potencial se define como la diferencia que podría obtenerse con ayuda de los recursos productivos utilizables, en un ambiente técnico y natural dado, y lo que pudiera considerarse como consumo esencial. El autor aclara que este concepto se refiere a una cantidad de producto distinta de la representada por el concepto de plusvalía, pues excluye de la plusvalía elementos tales como los gastos de administración gubernamental, establecimientos militares, y los que se incluyen en el concepto de consumo esencial de los capitalistas. Por otra parte, comprende lo que no abarca el concepto de plusvalía, la producción perdida a causa del desempleo o el mal uso de los recursos productivos. d.:* Paul A. Baran, *La Economía Política del Crecimiento*, FCE. México, D. F., 1964, p. 40.

un sistema en el que los individuos, dadas sus preferencias y objetivos, deciden la compra y venta de insumos y productos en base a precios relativos, precios que, a su vez, cambian en respuesta a las transacciones individuales del mercado, y actúan como señales de preferencias en relación a los insumos y productos.

Las reglas básicas que constituyen la estructura de este sistema pueden ser sintetizadas en la forma siguiente:

1.-Objetivos de los Participantes

El objetivo de cada uno de ellos es maximizar su bienestar. En el caso del productor, mediante la maximización de las ganancias esperadas; en el caso del vendedor de servicios, intercambiándolos en los términos más ventajosos; en el caso del consumidor, maximizando su satisfacción.'

2.-Prueba de Funcionamiento

La eficiencia del funcionamiento se comprueba mediante la recompensa del participante; las ganancias obtenidas constituyen el criterio, con que, se juzga la perfección del intercambio entre unos y otros.

II) .-El "excedente económico potencial", según Baran,⁷ aparece bajo cuatro formas distintas:

a) El consumo excesivo de la sociedad (predominantemente

⁶ Es obvio que estas reglas no son absolutas. Algunos economistas han hecho notar la posibilidad de que otros objetivos, en lugar de la maximización de beneficios, pueden motivar a los productores, tales como la búsqueda de seguridad o una vida apacible. Sin embargo, en las economías capitalistas de libre empresa estos casos constituyen la excepción frente al predominio de las reglas antes expuestas. De opinión igual es Peter SeU. "Administrative Theories and Politics" George Allen and Unwin, London, pp. 261-277.

⁷ En quien me baso fundamentalmente para este análisis; cf.: P. Baran, *op. cit.*, pp. 32-61.

de los grupos de altos ingresos, pero en algunos países también de las llamadas clases medias) ;

- b) El producto que pierde la sociedad por la existencia de trabajadores improductivos;
- e) El producto perdido a causa de la organización dispendiosa e irracional del aparato productivo existente;
- d) El producto no materializado a causa de la existencia del desempleo, el cual se debe fundamentalmente a la ausencia de coordinación de la producción capitalista y a la insuficiencia de la demanda efectiva.

Afirma Baran que el concepto mismo de excedente económico potencial, trasciende el horizonte del orden social existente al relacionarse no sólo con la actuación fácilmente observable de una organización socioeconómica dada, sino también con la imagen, menos fácil de concebir, de una sociedad ordenada en forma más racional. Y, explica este hecho señalando que, desde el punto de vista del feudalismo, era esencial, productivo y racional todo lo que resultaba compatible con el sistema feudal y que tendía a lograr su estabilidad y continuidad; lo no esencial, improductivo y dispendioso era todo aquello que interfería o era superfluo para la preservación y el funcionamiento normal del orden social existente. Sin embargo, a pesar de esto, los economistas de la burguesía ascendente no tuvieron escrúpulos en arremeter en contra de ese régimen por lo dispendioso de su organización socioeconómica **ni en señalar el carácter parasitario de muchos de sus funcionarios e instituciones más apreciadas. Pero, una vez que la crítica a la sociedad precapitalista perdió su urgencia, fue desechada hasta la más simple pregunta sobre la productividad o esencialidad de cualquier tipo de actividad que se realizara en la sociedad capitalista.**

Al conceder el fallo del mercado el papel de único criterio de eficiencia y racionalidad, la economía de libre empresa niega toda "respetabilidad" a la distinción entre consumo esencial y no esencial, entre trabajo productivo e improductivo, entre

excedente real y potencial⁸ y, a la vez, se aplica un razonamiento circular al juzgar una estructura socioeconómica dada con un criterio que es, a su vez, un aspecto importante de esa propia estructura económica. La racionalidad de los actos, valorada de acuerdo a los moldes del sistema de libre empresa, es distinta a la racionalidad que supone la planeación económica fuera de ella, pues las pautas de referencia valorativa también son distintas.

De ahí que mucho de lo que aparenta ser esencial, productivo y racional para el pensamiento económico de libre empresa resulte ser no esencial, improductivo y dispendioso si se considera desde una posición que esté al margen de esos valores.

Por ello, aunque el razonamiento y la acción inteligente dirigidos hacia objetivos específicos están presentes en ambos casos, existe una diferencia delimitada por las posiciones de referencia y los objetivos. Unas y otros, como se verá más adelante, son los que especifican, a final de cuentas, a las características distintivas de la planificación.

Al tratar de hacer una comparación objetiva entre las posiciones y objetivos de los diversos sistemas, resulta esencial e iluminador el uso del concepto o "excedente económico potencial".

Si, como se ha señalado anteriormente en el sistema de libre empresa los objetivos de las decisiones de los participantes consisten en la maximización de su bienestar, habría que preguntar como Baran lo hace: ¿Qué condiciones determinan el bienestar económico de la gente? ¿Qué criterio usar para distinguir los estados de bienestar económico?

Desde el punto de vista del sistema capitalista de libre empresa el problema se aborda refiriéndose a la utilidad o satisfacción que experimentan los individuos. El individuo mismo, con sus hábitos, gustos y preferencias se toma como

⁸ El excedente real consiste en la diferencia entre la producción real generada por la sociedad y su consumo efectivo corriente.

dado. Sin embargo, esa visión del individuo es totalmente metafísica y pasa por alto el aspecto más esencial de la historia humana. El hecho de que en el curso de la historia el individuo, con sus exigencias físicas y síquicas; con sus valores y aspiraciones ha estado cambiando con la sociedad de la cual forma parte (las modificaciones de la estructura de la sociedad lo han cambiado y los cambios en su naturaleza han cambiado a la sociedad), y en consecuencia, resulta inadecuado emplear la utilidad o la satisfacción que determina un individuo en un momento o etapa histórica, como criterio para juzgar la tendencia al bienestar de las instituciones económicas y sus relaciones.

Por esto, resulta controvertido valorar un orden social, su eficacia, su contribución al bienestar humano con criterios que él mismo ha desarrollado. Para ilustrar su argumento, Baran usa como ejemplo una supuesta sociedad caníbal, y se pregunta: ¿Qué pensaríamos, a juzgar por el código de conducta establecido por una sociedad caníbal, de la contribución que el homicidio hace al bienestar?

A lo más que puede llegarse de este modo, responde, es a un juicio acerca de la congruencia de la conducta de los caníbales con sus propios cánones y reglamentos. Esta clase de pesquisa puede ser útil para idear los arreglos necesarios para la preservación y mejor funcionamiento de la sociedad caníbal: pero, ¿qué puede derivarse de una investigación de esta naturaleza en términos del bienestar humano? Si se supone que la vida de los caníbales se ajusta completamente a los preceptos de su sociedad, que su jefe obtiene exactamente tantos cueros cabelludos al año como lo requieren sus riquezas, su status y sus relaciones, y que los otros caníbales consumen exactamente el número de extranjeros que corresponde a su productividad marginal y nunca de otra forma que a través de una compra libre en un mercado libre. ¿Hay un estado óptimo; se puede decir que el bienestar de los caníbales está bien logrado?

Es obvio que nada de eso se desprende de lo anterior. Todo lo que se ha establecido es que la práctica de la sociedad

canibal corresponde más o menos íntegramente a los principios desarrollados por esa sociedad. No se ha dicho nada sobre la validez o racionalidad de esos principios en sí, ni de su relación con el bienestar humano.

De ahí, señala Baran, que la economía de libre empresa, se dedique a algo que se acerca mucho a una introspección compulsiva: determinar en qué medida la organización económica existente satisface las reglas del juego establecidas por la organización económica existente.

Entonces, ¿qué criterio usar si la actuación real y observable del individuo en el mercado no se acepta como prueba de lo que constituye su bienestar? La respuesta que ofrece el autor es, que el único criterio posible para juzgar la naturaleza de una organización socioeconómica, su capacidad para contribuir al desenvolvimiento general y al crecimiento de las potencialidades humanas, es la razón objetiva. La misma que inspiró y permitió a David Ricardo y Adam Smith calificar de parásitos a los señores feudales, a los artesanos y al clero de su tiempo.

La razón objetiva está enclavada en la dinámica del proceso histórico como la naturaleza y la sociedad en general. Está presente en el conocimiento científico, cada vez más amplio y profundo, que el hombre tiene tanto de la naturaleza como de la sociedad; está en la exploración concreta y la explotación práctica de las condiciones naturales y sociales del progreso. Es la capacidad para concebir y decidir alternativas para enmendar errores o injusticias presentes.

Si se pone la atención en el segundo elemento donde se manifiesta el "excedente económico potencial" (el producto que pierde la sociedad por la existencia de trabajadores improductivos), la situación se reproduce con iguales características, pues en una economía de libre empresa, cualquier actividad que obtenga remuneración monetaria, es considerada por definición como útil y productiva. La evaluación del mercado es nuevamente la prueba de la racionalidad y eficiencia, pero aceptarla, al igual que en el caso del bienestar humano,

implica un razonamiento circular y, nuevamente aquí, la decisión debe hacerse desde el punto de vista de las necesidades y potencialidades del proceso histórico, a la luz de la razón objetiva.

En términos generales, Baran define el trabajo improductivo como el constituido por todo el trabajo que da por resultado la producción de bienes y servicios cuya demanda puede atribuirse a condiciones y relaciones específicas del sistema capitalista, demanda que no existiría en una sociedad ordenada racionalmente, y agrega que los individuos que realizan este tipo de trabajo pueden ser, y en la mayoría de los casos son, ciudadanos destacados, hombres metódicos y esforzados que hacen el trabajo cotidiano por el salario diario. De ahí que su clasificación como trabajadores improductivos no implique ni oprobio moral ni cualquier otra afrenta. Buena parte de esos trabajadores improductivos están ocupados en fabricar armamentos, artículos de lujo de todas clases, objetivos de ostentación conspicua y de distinción social, otros son agentes de publicidad, corredores de bolsa, comerciantes, especuladores y similares.

El trabajo improductivo no está ligado directamente con el proceso de producción esencial, pero es mantenido por una parte del excedente económico de la sociedad. Esta característica también la comparten el trabajo de otro grupo que no cabe en la definición de Baran de trabajo improductivo: el de hombres de ciencia, médicos, artistas, profesores y gente con ocupación semejante que viven del excedente económico de la sociedad, cuyas actividades tienen una demanda que se incrementará en una sociedad más racional.

Sobre el tercer y cuarto elementos que integran el excedente económico potencial oculto en la economía capitalista de libre empresa (el producto perdido a causa de la organización dispendiosa e irracional del aparato productivo existente y el producto no materializado a causa de la existencia del desempleo debido a la falta de coordinación de la producción y a la insuficiencia de la demanda efectiva), pueden observarse numerosos ejemplos: el desperdicio de recursos causados por

el monopolio y la competencia monopólica (tales como la sub-utilización de la capacidad instalada, la imposición en el mercado de precios ajenos a los costos, la obstrucción a la diversificación y progreso tecnológico, etc.) ; la propaganda y los esfuerzos por vender de las corporaciones y la imposición de "gustos y preferencias" en los consumidores; la ausencia de coordinación en las instalaciones productivas que produce un desplazamiento de obreros sea por cambios en la composición de la demanda del mercado, sea por la introducción de diversas inversiones que, al ahorrar trabajo, van acompañadas de la reducción de la planta y de equipo productivo, pues aunque la mano de obra y las instalaciones involucradas podrían aprovecharse y ser reintegradas al proceso productivo, tal conversión, de tener lugar, se realiza con gran retardo y despilfarro, etc.

Estas irracionalidades en la utilización de los recursos disponibles, se consideraron imperfecciones del sistema que podrían ser superadas con reformas adecuadas. Algunos escritores, reconociendo el derroche, irracionalidad y las consecuencias del capitalismo monopolista, propusieron controles y medidas para asegurar el buen funcionamiento del mercado y de la libre competencia, olvidando, expone Sirkin,⁹ el hecho de que el capitalismo liberal y competitivo es el que forzosa e ineluctablemente gesta el monopolio, y pretendiendo desconocer que el desperdicio y la irracionalidad, lejos de ser taras fortuitas del sistema están ligadas a su esencia misma.

En efecto, dice José Luis Ceceña.> se pueden distinguir dos etapas básicas en el desarrollo capitalista: la fase competitiva y la etapa monopolista. En ambas se presenta la contradicción de que a mayor apropiación privada de los medios de producción -fenómeno que ocurre al desarrollarse este sistema- mayor es la avidez de ganancia y por lo tanto mayor es la composición orgánica del capital, con ello se llega a

⁹ Gerald Sirkin, *op. cit.*, pp. 16-30.

¹⁰ José Luis Ceceña, *Ignorancia obstinada y planificación* en "Problemas del Desarrollo", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Año II, No. 8. julio-septiembre de 1971. México, D. F., pp. 115-116.

una mayor productividad o sea a una elevada capacidad instalada y, consecuentemente a un menor ingreso de los trabajadores. Por todo ello el desajuste se manifiesta, durante la fase competitiva, en forma de una creciente producción que no se compadece (sic) con el volumen total del poder de compra, de manera que esa producción "excesiva" se va acumulando en los almacenes; en tanto que en la etapa monopolista tal desequilibrio entre la mayor producción y el menor consumo se manifiesta a través del exceso de capacidad instalada.

Todo esto, agrega, se debe a que **las leyes económicas**, es decir, las relaciones, nexos o vínculos constantes, generales, necesarios y esenciales que se dan entre el hombre y la naturaleza al adaptarla él para sí, y al hacer aquélla que el hombre se le adapte y "adaptándose a él, están **causados** por la manera como el hombre reacciona ante los estímulos (situación que provoca alguna acción) establecidos **para** alcanzar ciertos incentivos, fines u objetivos. Ahora bien, en virtud de que los **estímulos** se establecen de acuerdo con **las** relaciones de producción existentes, y éstas dependen de la **propiedad de** los medios de producción, mientras subsista la propiedad privada de ellos, los estímulos se fijarán con el fin de satisfacer los objetivos de unos cuantos. Sin embargo, como esto depende de que la comunidad absorba la producción, lo cual a su vez depende de que haya empleo (hecho que no ocurre debido a que la anarquía provoca tanto el constante incremento de la composición orgánica del capital cuanto la demasía del excedente económico, propiedad de unos cuantos que, a pesar de que lo desperdician, no pueden "des-hacerse de él"), nunca podrá darse la coincidencia entre la producción "socialmente privada" y el consumo social.

Por tal motivo, no pueden ser clasificadas bajo el rubro de planificación los intentos o actividades gubernamentales orientados a mejorar la operación del mercado, tales como las regulaciones para reducir el poder monopólico o para limitar el ejercicio de este poder, con el fin de lograr que los resultados del mercado se acerquen al "óptimo", ni los programas para incrementar la movilidad de los factores de

producción, ni los esfuerzos para incrementar la oferta de información a las unidades de producción privadas, etc..., pues, la planificación es su opuesto directo. Y he aquí la primera característica distintiva de una auténtica planificación económica: hacer prevalecer un manejo consciente de la vida económica sobre el juego de los mecanismos espontáneos del mercado.

Al rechazar el mecanismo de mercado en cuanto coordinador del uso y aplicación de los recursos disponibles, se extiende la unidad de decisión mediante la reducción del número de los que toman las decisiones,¹¹ y consecuentemente se amplía el campo operacional cuando una decisión económica se toma. Lo que significa que no será la suma total de las decisiones de los "participantes" actuando mediante el mecanismo del mercado los que impondrán la tasa y las modalidades del crecimiento de la economía, sino que la distribución del ingreso nacional entre acumulación y consumo, lo que determina la tasa del crecimiento, será establecida de manera autónoma en un plan global por el poder político nacional." El volumen de producción no estará determinado por el resultado fortuito de un número de decisiones no coordinadas de los empresarios individuales y de las grandes empresas, sino por un plan nacional que expresará lo que la sociedad quiera producir, consumir, ahorrar e invertir en un tiempo dado.¹³

Al lado del desplazamiento consciente del mecanismo de mercado y estrechamente asociado a lo puesto en práctica de una

¹¹ Esta afirmación debe tomarse en términos relativos, pues en el sistema de libre empresa teóricamente es la suma de todos los consumidores mediante la expresión de sus gustos y preferencias a través del mecanismo de mercado la que decide el tipo y monto de la inversión y producción, empero, no puede ignorarse que, en la práctica, los productores y distribuidores ponen en uso una serie de medios -c-propaganda, cohecho, comisiones jugosas, etc... para orientar el consumo en favor de sus artículos.

¹² Para conseguir un notable cambio en la estructura de una economía se requieren medios de inversión poderosos. El problema de la planificación es asegurar sus recursos y su destino. cf.: Oskar Lange, *Desarrollo Económico, Planificación y Cooperación Internacional*, en "Ensayos sobre Planificación Económica". Ediciones ArieJ, Barcelona, 1970, pp. 9-52.

¹³ cf.: Baran, *op. cit.*, p. 42.

planificación nacional debe contarse como elementos indispensables para ello, por un lado la finalidad política de realizarla y por otro la capacidad para llevarla a cabo.

En efecto, no hay planificación si los dirigentes responsables de llevarla a cabo son incapaces, o no desean ejercer una acción propia sobre el desarrollo de la vida económica, social y política.

La planificación -dice Jean Mcynaud-c-> constituye un sistema específico de dirección y control del crecimiento económico que se diferencia de otros regímenes por elementos irreductibles. Si esos elementos faltan, las economías que se dicen planificadas no son más que pseudo-planificaciones. ¿Quiere esto decir que los dispositivos de la economía planificada deben presentar un contenido uniforme? ¿Los gobiernos que aceptan la responsabilidad de planificar están obligados a seguir una vía única?

En relación con esto la separación fundamental se establece entre las experiencias realizadas en la Unión Soviética y otros países socialistas, y los esfuerzos realizados por ciertos países de libre empresa para implantar la planificación.

Las planificaciones, o muchos de los intentos planificadores que se han intentado realizar en el denominado mundo occidental son un ensayo por conciliar el empleo del mecanismo planificador y el mantenimiento, al menos parcial, de viejas estructuras de inspiración individualista (propiedad privada y mercado). En realidad, son de un tipo compuesto, ni absolutamente individualistas, ni completamente colectivistas. Su característica más importante, bajo el punto de vista de su funcionamiento, estriba en la conservación de los mecanismos del mercado, adicionándolos empero con ciertas elecciones de mecanismos de dirección consciente. Obviamente es a este tipo de planificación al que se consagra este trabajo. El problema consiste justamente saber en qué medida y según qué

¹⁴ Jean Meynaud "Planification e Politique", *Etudes de Science Politique* 6, 1936. p. 69.

modalidades, el recurso de la planificación es compatible con el mantenimiento de elementos individualistas.

Esta compatibilidad ha sido, durante mucho tiempo, el centro de agrios debates entre los que rotundamente niegan que ésta sea posible y los que afirman lo contrario.

José Luis Ceceña,¹⁵ afirma que la propiedad social de los medios de producción es un requisito que, de no darse, imposibilita la aplicación de la planificación al considerar que ésta es característica de la economía socialista y señala que cuando se hace la afirmación contraria, se "olvida" (o se pretende olvidar) que "hacer algo en la actual situación dada" (condicionando a ella, naturalmente), implica reforzarla, revitalizarla (pues lo único posible en cualquier proceso o unidad de contrarios, es lo que el contrario más fuerte "permita", ya que nada se puede hacer sin "su" consentimiento). Para Ceceña, la planificación no es producto de la casualidad, ni resultado del capricho de alguien o de algún grupo, sino consecuencia lógica del desarrollo de la sociedad, el hombre, dice, ha tratado, a partir del surgimiento del excedente económico, de hacer coincidir la producción con el consumo, pero hasta antes del advenimiento del socialismo no se había logrado tal propósito de manera constante sino en forma recurrente, por lo general después de que la sobreproducción ya había hecho estragos. Así ocurre, insiste, hasta que se descubre y se hace posible la planificación que, a diferencia de otras medidas de ordenamiento, regula apriorísticamente la inversión productiva con el consumo-insumo, es decir, la planificación es un efecto del desarrollo económico de la humanidad, y, al mismo tiempo, se convierte en elemento indispensable para proseguir ese desarrollo. Es pues, la planificación, efecto-causa del desarrollo económico.

Flores de la Peña,¹⁶ en cambio, presupone la compatibilidad de una planificación económica nacional con una sociedad en

¹⁵ José Luis Ceceña, *op. cit.*, pp. 117-118. Ver también del mismo autor. *Anarquía Necesaria y Racionalidad Casual en el Desarrollo Económico de México* en "Economía Política". Escuela Superior de Economía del IPN, Vol. XII, Núms. 2 y 3. México, D. F., p. 159.

¹⁶ Horacio Flores de la Peña, *op. cit.*, pp. 82-83.

la que subsistan también la apropiación privada de los medios de producción, al señalar como condiciones para la planificación las siguientes: 1).--que cubra toda la economía y no solamente al sector público; 2).--que el Estado nacionalice las principales actividades productivas para que pueda ejercer un adecuado dominio sobre el monto y destino de la inversión privada y, 3).--que, indispensablemente, al inicial' el proceso de planificación, en la regulación de la actividad del sector privado, debe haber una intervención estatal que lleve, cuando menos, al control de las importaciones y exportaciones y al sometimiento de todas las inversiones a licencia del Estado, tratando con ello no de sólo lograr que la inversión privada vaya hacia donde el Estado quiere, sino de impedir que haga lo que al plan no le interesa en función de su objetivo de satisfacer las demandas sociales. Esto no significa, afirma Flores de la Peña, que para hacer planeación sea condición "sine qua non" la socialización de los medios de producción, aunque obviamente ésta haría más fácil la labor de regulación de la producción, aunque, ciertamente, la planificación será más completa cuanto mayor el poder competitivo del Estado."

La posición de Ceceña, teóricamente impecable, puede reducirse a la fórmula simple de "todo o nada" (la planificación única y solamente con propiedad social de los medios de producción). Además, como puede advertirse en el párrafo que a continuación se transcribe (publicado en 1971), sin descartar otras formas, pero subestimándolas, parece defender la revolución armada como único camino para cumplir con el prerequisite imprescindible que ha fijado para que la planificación pueda darse. En este sentido dice: debe quedar política y económica así como consciente y objetivamente claro,

¹⁷ En igual sentido cf.: Jorge L. Tamayo, *Objetivos, Metas de la Planificación* en "Bases para la Planeación Económica y Social de México"; *op. cit.*, pp. 69-76, Fernando Guillén, "Planificación y Participación Política" en "Revista Interamericana de Planificación" Vol. VII, No. 25, Marzo-1973. Miguel Urrutia, Fernando Cepeda, Roberto Arenas, *Planeación y Política* en "Revista de la SIAP", Vol. IV, dic. 1970, pp. 41-45. Marcos Kaplan, *Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina* *op. cit.*, p. 25.

que cualquiera que sea el proceso que se siga para llegar a la propiedad social de los medios de producción (requisito que de no darse, imposibilita la aplicación de la planificación), independientemente que sea por medio de una revolución armada (camino que hasta ahora es el único que verdaderamente ha llevado a la transformación cualitativa), como en el caso de la URSS, de China, de Cuba, etc., de un golpe de Estado como erróneamente se pretende que es el caso de Perú, o por decreto, como podrá ser el caso de Chile si se continúa el proceso hasta hoy aparente, o de alguna otra manera no conocida hasta la fecha, debe crearse una economía de transición entre el capitalismo y el socialismo, o mejor dicho **entre la economía de mercado "sui generis", como diría Paul M. Swezy, que queda después de haber socializado los medios de producción pero en la que aún subsisten los mecanismos capitalistas y el socialismo que se quiere construir.**¹⁸ Esto es, deberá crearse, siendo inevitable su existencia al principio del periodo de construcción de la nueva sociedad, una economía de transición en donde las reminiscencias presocialistas vayan dejando paso a los procesos, innáscidos ya, a la nueva etapa.»

Aunque no sería difícil equiparar la planificación sin socialización total de los medios de producción bajo las condiciones previstas por Flores de la Peña a la etapa de transición a que hace referencia José Luis Ceceña, lo cierto es que las posiciones de todo o nada no se adecúan a la realidad política; el mismo Ceceña lo reconoce implícitamente al señalar que, a pesar de la socialización de los medios de producción, subsisten mecanismos capitalistas que hay que reducir en el proceso posterior y, si esto sucede en una etapa de avances radicales, lógico es suponer que se presente también en etapas en que el poderío y capacidades de sistema capitalista de libre empresa y de sus principales representantes es considerable. Además, como nota final, cabe mencionar que en otro artículo, el mismo José Luis Ceceña al referirse al caso de México, señala la necesidad de hacer frente a la problemática del país

¹⁸ Esta etapa de transición es la única reserva que Ceceña hace a su tesis.

¹⁹ José Luis Ceceña, *op. cit.* p. 118.

mediante cambios substanciales en la política económica enmarcados en un plan de desarrollo económico y social que tenga como punto de apoyo esencial la participación de los sectores populares."

Al igual que el capitalismo industrial no surge de la nada totalmente conformado, sino que sus primeros pasos se remontan siglos atrás. Así como una vez consolidado subsisten a su lado relaciones precapitalistas de producción, algo similar puede ocurrir en este caso y, por ello, no resulta descabellado hablar de planificación sin socialización total de los medios de producción, pero señalando al mismo tiempo las condiciones bajo las cuales es posible hablar de este fenómeno.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto es imposible ocultar que en este tipo de planificación la eficacia de las obligaciones impuestas por la dirección consciente de la economía corren el riesgo de ser debilitadas por los impulsos provenientes del juego de mercado, o al menos de ser neutralizadas. De ello pueden resultar serias dificultades económicas y fuertes tensiones políticas.

Es fácil observar que un régimen fundado en la apropiación individual de los medios de producción impone una especie de intolerancia general y suscita resistencias múltiples a los intentos planificadores, que variarán en grado y medida según las características del sistema social en el que esos intentos estén llamados a funcionar.

El punto que domina esta discusión es que el Estado no podrá realizar una planificación auténtica si no está en condiciones de imponer su voluntad a los centros de poder privados, oligopólicos y monopólicos, cuyas decisiones poseen un papel capital en la orientación de la vida económica en las sociedades capitalistas actuales. Esto, como ya se mencionó, constituye

²⁰ José Luis Ceceña, "Opiniones y Comentarios: ¿Qué problema o problemas son los más importantes en el desarrollo actual de México?" en "Problemas del Desarrollo", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Año I, No. 2, enero-marzo de 1970, México, D. F. 11.

una característica fundamental de una verdadera y auténtica planificación.

La planificación es el producto de una determinación política favorable al cambio social. Pero esta decisión de los poderes públicos, como toda otra, está sujeta a la intervención de factores que, del interior o del exterior, limitan la capacidad de maniobra y la facultad de elegir de las autoridades. Dicho en otra forma, para la realización de una planificación auténtica, es indispensable que, en el plano interno, los iniciadores y realizadores de la planificación tengan apoyos sólidos en la constelación de fuerzas interesadas y amplias simpatías en la opinión pública. Y, que frente a los intereses extranjeros en el país y en relación con los intercambios exteriores, se tenga una capacidad de maniobra para que estas variables no constituyan interferencias a la planificación nacional.

El concepto analítico de "política" que se usa en este trabajo se refiere a una situación en la cual la influencia o el interés más fuerte encausa la partición o distribución social de los valores hasta el grado en que otros intereses lo permitan.

Dado que no puede haber planificación sin un gobierno capaz de manejar bien la preparación del plan y, también de obtener su ejecución, y puesto que es indudable que la colectivización de los medios de producción, si no allana todo obstáculo, al menos facilita la tarea de los planificadores, cabe preguntar en el caso de una sociedad como la que ocupa la atención de este escrito, ¿Por qué medios es posible asegurarles esas capacidades?

La adquisición de las empresas por el Estado parece ser una solución atractiva. Sin embargo, cabe señalar que a pesar de los controles de toda especie a las que están sujetas las empresas nacionalizadas, en la mayoría de los países, han conservado cierta autonomía en relación a las autoridades tutelares. De manera que dentro de la política económica y en lo que se refiere a la justificación de subsidios y créditos públicos dirigidos a las inversiones, los dirigentes de esas firmas no resultan ejecutantes pasivos de directivas gubernamenta-

les sino que se conducen como fuerzas de presión particularmente activas, con lo cual el grado de dificultad en hacer obligatorios los programas o planes es semejante para las empresas públicas y para las industrias privadas.

A esto, hay que agregar la heterogeneidad en la composición del conjunto de empresas públicas debido a circunstancias empíricas, razones ideológicas oficiales, etc., con el resultado anexo de que sólo una parte de ellas comprende las ramas de importancia estratégica para la dirección de la economía nacional."

Lo que es obvio, tanto en el caso de las nacionalizaciones como en la compra de empresas, es que la significación política de la operación es la misma: transferir al Estado, sobre la base de una transformación estructural, un poder ejercido por los agentes privados.

En oposición se ha dicho que el Estado dispone ya de numerosos medios que no usa siempre en forma eficiente para influir sobre el manejo de las empresas y negocios privados y, se recomienda el ejercicio de esos poderes en forma rigurosa y coherente. Sin embargo, aunque es cierto que a menudo las autoridades y funcionarios públicos se muestran ansiosos de reclamar más armas y no hacen sino raramente completo uso de los instrumentos de que disponen, no es menos cierto que la observación deja de lado la presión que el supuesto controlador está en capacidad de ejercer sobre el hipotético controlador, y que, a medida que dicha presión sea más viva las respuestas del controlador serán también más violentas.

Pedro Uribe Castañeda," al preguntarse si son eficientes los medios de que dispone el Estado mexicano para influir en la inversión privada canalizándola hacia las metas del desa-

²¹ En relación al caso mexicano, cf.: Juan Felipe Leal, *"México: Estado, Burocracia y Sindicatos"*, Ed. El Caballito, México, D. F., 1975. pp. 91 y siguientes.

²² Pedro Uribe Castañeda, *La Planeación de la Actividad Privada* en "Bases para la Planeación Económica y Social de México", *op. cit.*, pp. 163 y 172.

l'0110, se concreta a demostrar que la respuesta tiene que basarse en consideraciones de tipo cuantitativo y a **posteriori**, y a señalar que, además de los mecanismos económicos de inducción, existen los de tipo psicológico y su influencia en las expectativas. Sin embargo, al plantearse la participación del sector privado en el proceso planificador, advierte que ha de reconocerse que la ayuda que puede prestar no corresponde a la etapa de formulación de metas (en que sólo defenderían sus intereses), aunque considera que en la medida en que ese sector vaya adquiriendo mayor familiaridad con los problemas de la planeación y con las necesidades nacionales, se le podrá dar mayor participación en la definición de los lineamientos del plan, asegurándole así que se le acepta conscientemente. En cambio, Jean Meynaud,²³ a pesar de que defiende la posibilidad de una planificación sin colectivización total de los medios de producción, expresa dudas acerca de la posibilidad de que a largo plazo pueda realizarse una planificación completa sin que pase a manos del poder público el capital de las industrias monopolísticas y oligopólicas cuyo control se requiere para la realización del plan.

La respuesta no puede ser detallada, depende de las modalidades del fenómeno en una situación determinada y del poder resultante de esas operaciones. Puede decirse con certeza, empero, que no puede concebirse ningún proceso orgánico de planificación sin comenzar por examinar de qué manera el poder planificador puede existir y cómo su propia estructura determinará no sólo los procedimientos sino las metas de cualquier plan. No es posible realizar una planificación viable si ésta no va acompañada de un programa político, o sea, para decirlo en términos más precisos, toda planeación debe tener una dimensión política susceptible de planeación que es, condición sine qua non, de la planificación económica y social. Tanto requiere planeación el sector económico cuanto el sector político de la sociedad y, ambos van indisolublemente unidos en el proceso. Por ahora, puede decirse que la planeación para ser efectiva no sólo tiene que ser técnica, sino que tiene que reconocer las barreras políticas que en una situación dada

²³ Jean Meynaud, *op. cit.*, p. 78.

pueden presentársele al proceso de planificación y debe tratar de manipular las variables políticas que garanticen el éxito del plan y de la reforma en la estructura de poder que dicho plan lleva implícita.

Por lo general, expone Fernando Guillén;²⁴ la actividad del planificador está basada en la concepción de los gobiernos, de que el consenso que hace legítimo al Estado y le confiere autoridad, es también suficiente para darle entidad y eficacia a los planes que surgen o se imponen (mediante diversos procedimientos) a la colectividad nacional, a fin de ordenar su camino hacia la meta del desarrollo.

La relevancia de esa advertencia resulta particularmente importante dada la crisis de la democracia representativa y ante la popularidad adquirida por la democracia llamada de participación, pues dentro de esta última no basta que aquellos que han sido ungidos con la representación popular intervengan en el proceso de toma de decisiones sino que además, dada la estructura pluralista de las sociedades políticas contemporáneas, se espera que se reconozca el derecho de los diversos grupos constituidos a intervenir a título propio y sin intermediarios en el proceso político. Cabe añadir, empero, que no se trata de un cambio sustancial sino de un reconocimiento de lo que había venido sucediendo de hecho.

La estructura de poder y la participación despierta muchas interrogantes. Aquí se llamará la atención únicamente sobre los aspectos fundamentales. Principalmente que la participación de los diferentes grupos constituidos no será sino un reflejo de la estructura de poder existente. Y, en la medida en que esa estructura de poder refleja las desigualdades políticas, económicas y sociales características de nuestra sociedad, las participaciones así establecidas no serán nada distintas de la reiteración ilegítima e injustificada del poder de estos grupos, en detrimento de las fuerzas no organizadas u organizadas pero sin autonomía. Con este procedimiento solamente vendrá a reconocerse no un derecho, sino un privile-

²⁴ Fernando Guillén, *op. cit.*, pp. 110-111.

gio que hará más injusta la actual distribución del poder y más difícil el proceso de construcción de una sociedad menos injusta y menos desequilibrada.

Si se piensa en el funcionamiento de lo que sería una planificación sin socialización completa de los medios de producción, hay que reconocer que, como fórmula política tiene que constituirse con el apoyo de los grupos de poder establecidos y al mismo tiempo, adoptar una estrategia para afectar los intereses de los diversos sectores que constituyen ese establecimiento si se oponen a los objetivos planificadores, y, reconocer, asimismo, que lo contradictorio de la tarea se agrava cuando ésta carece de apoyo sólido y resiente la incompreensión de los grupos no organizados y mayoritarios de la sociedad que, a final de cuentas serían los beneficiarios del proceso. De ahí, la necesidad de estimular y crear fuentes de soporte político que permitan como resultado enfrentar con éxito las oposiciones de una redistribución en la estructura de poder, lo cual supone no sólo la identificación de los sectores carentes de organización, sino además, dotar y capacitar a éstos para que se conviertan en fuerzas políticas y también distraer recursos para esos objetivos.

Así pues, es indispensable el conocimiento de la estructura de poder vigente y de las formas viables para rehacerla de manera favorable a los intereses de la planificación. A esto, cabe agregar que la decisión misma que determina la naturaleza y el número de los actores con derecho a participar en el proceso de consulta en la elaboración y ejecución del plan debe ser el resultado de una concepción política del plan, pues un proceso decisorio abierto sólo a la participación de algunos grupos económicamente poderosos, calificado erróneamente como alternativa de planificación oligárquica,²⁵ no constituye realmente una alternativa, pues no es otra cosa que la institucionalización de la desigualdad, la injusticia y el statu quo; y según lo expuesto, no merece el calificativo de planificación pues hay que hacer explícito que planificar implica la adaptación de la inversión y producción a las nece-

sidades de la sociedad, y que la elaboración de un plan no puede tener como único objetivo la organización y regulación de la producción sin adaptar ésta a la satisfacción de las necesidades sociales."

Hasta aquí se ha hecho referencia en forma primordial al control de la inversión del capital, pero poco se ha dicho de la orientación o control del consumo y del libre ejercicio del derecho al trabajo, libertades que a menudo se defienden aguerridamente proclamando que lo propio de una planificación democrática es el respeto a las mismas.

Por lo que respecta a la movilidad de los trabajadores, tanto geográfica como profesional, un control autoritario de esos movimientos no parece concebible ni deseable política o ideológicamente en este tipo de sociedades. Sin embargo, el poder público dispone de numerosos medios de acción susceptibles de orientar y estimular a los trabajadores presentes y futuros conforme a las exigencias de la situación actual o venidera. Si se piensa que el Estado, en la mayoría de los casos, financia y dirige el sistema de enseñanza general y técnica, que ejerce un control sobre la distribución de los ingresos y tiene la capacidad de producir la legislación social y la reglamentación fiscal, etc., parece factible mejorar la movilidad de la mano de obra no calificada, calificada y profesional, sin proceder a base de coerciones evidentes y autoritarias.

En cambio, el problema de la libertad de los consumidores es más complejo. Con la salvedad de las limitaciones a consumos tóxicos y peligrosos, la mayoría de los miembros de una sociedad plural reaccionarían negativamente en condiciones normales frente a las medidas que atentaran contra su libertad de elección y, más aún en cuanto éstas se tradujeran en cupones de racionamiento. Si uno de los méritos más destacados de la planificación es la posibilidad de realizar la distribución y uso de los recursos disponibles de acuerdo a una

²⁶ cf.: Charles Bettelheim, "*Studies in the theory of Planning*", Asia Publishing House. London, 1959, pp. 291-307. Oskar Lange, *ap. cit.*, pp. 9-52. Paul A. Baran, *ap. cit.*, Capítulo Segundo.

²⁵ Miguel Urrutia, *el at., op. cit.*, p. 43.

evaluación de las necesidades sociales e individuales, y no en función de la capacidad presente del poder de compra, el grado de dificultad que esto implica constituye uno de los más graves obstáculos de dicha planificación en una economía de tipo individualista, pues hay que recordar que las economías de tipo colectivista no se libran de riesgos análogos a partir del momento en que sobrepasan el estado de penuria. (Los reclamos comerciales que han aparecido en los países socialistas más avanzados son una prueba fehaciente de este hecho).

La libre opción del consumidor es el móvil de la libertad del productor y la interrelación entre ambas hace difícil mantener absolutamente la primera regulando sólo la segunda, pues en tanto el industrial conserve su autonomía financiera, produciría lo que piensa que es su capacidad de venta en **atención al mercado, aunque su acción contradijera los señalamientos del plan.** A esto cabe agregar que, dado que el fundamento de los métodos modernos de distribución consiste en el dirigismo artificial de la demanda, la orientación al Consumo que se postula implica básicamente proteger al pueblo de la incitación permanente al dispendio que dichos mecanismos producen. Por ello, la defensa del consumidor emprendida por muchos gobiernos no debe concretarse a la represión de los fraudes alimenticios, a la normalización de etiquetas, exigencia de litros y kilos completos, etc., sino que debe incluir un control estricto sobre la propaganda y anuncios Comerciales.

Estas medidas, acompañadas de otras, (Le. una política de distribución de ingresos) bien podrían resultar eficaces. Los defensores de la libre empresa suelen presentar a la planificación como un conjunto de mecanismos destinados a reglamentar hasta los más pequeños detalles y problemas de la vida cotidiana y escandalizan calificándolo de sistema opresivo. Sin embargo, aunque es indudable que una auténtica planificación conlleva imprescindiblemente un cierto grado de coerción, es también válido afirmar que para la inmensa mayoría de los miembros de la colectividad esta coerción no

sobrepasará los límites de la que existe sin que se advierta²⁷ **(en la cual se incluye el condicionamiento sistemático de los compradores por los productores mediante estímulos de todo tipo)**.

Visto en este contexto, es necesario conceder que tanto el consumidor como el productor pueden constituirse en obstáculo real a una planificación auténtica y aceptar, en contrapartida, que es imposible realizar los objetivos de ésta sin **un esfuerzo de orientación al consumo.**

Estrechamente relacionada al tema anterior se encuentra la necesidad de una mayor participación del ciudadano en el proceso planificador que como se afirma hasta el cansancio es algo extraño para el ciudadano ordinario dado su habitual desinterés por los asuntos públicos.

El deseo de informar al ciudadano tiene una finalidad dual, obtener el apoyo de amplios sectores de opinión que puede constituir una ayuda valiosa para los responsables de la decisión y favorecer un intercambio que muestre las necesidades y aspiraciones de los grupos populares. Sin embargo, esto a su vez, conlleva la necesidad de organizar y presentar una información que resulte fácilmente asimilable y, la creación de canales receptores adecuados para captar las respuestas de los destinatarios del mensaje. Hay que advertir, por otro lado, que si el contenido de la información se refiere al conjunto de discusiones sobre la elaboración de plan y su puesta en práctica con el propósito de lograr una participación activa del ciudadano en ese proceso, la tarea se vuelve más compleja, aunque a la vez gana en interés y provecho tanto por las ventajas que aportaría en el área puramente económica cuanto

²⁷ cf.: Jean Meynaud, *op. cit.*, quien también afirma la posibilidad de realizar una planificación eficaz sin ser opresiva, al menos para la mayoría de los ciudadanos, sugiere como medidas tácticas capaces de apoyar el esfuerzo: a) evitar interferencias públicas en las cuestiones secundarias (el núm. de liebres que puedan ser cazadas); b) preferir, cuando pueda resultar algún peligro para el plan, los métodos de inspiración económica a las técnicas de reglamentación administrativa. pp. 62-63.

por las implicaciones sociales y políticas que representaría esta medida.

En este caso, los esfuerzos deberán dirigirse hacia la educación del ciudadano y también, a crear las condiciones que

permitan el planteamiento abierto de las metas buscadas. Sin embargo, el contenido político de la planificación la mayoría de las veces impide, por motivaciones de estrategia, el tratamiento llano de los objetivos.

BIBLIOGRAFIA

Baran, Paul A., *La Economía Política del Crecimiento*. FCE, México, D. F., 1964.

Bettelheim, Charles, *Studies in the Theory of Planning*. Asia Publishing House, London, 1959.

Ceceña, José Luis, *Ignorancia obstinada y planificación*. En "Problemas del Desarrollo", Inst. de Investigaciones Económicas, UNAM, Año 11, No. 8, México, D. F., 1971.

Ceccña, José Luis, *Opiniones y Comentarios* (¿Qué problemas son los más importantes en el desarrollo actual de México?), en "Problemas del Desarrollo". Inst de Investigaciones, UNAM, Año 1, No. 2, México, D. F., 1970.

Dahl, Robert A. y Lindblom Ch., *Politics, Economic and Welfare*. Harfer and Brothers, New York, 1953.

Flores de la Peña, Horacio, *Problemas de Planeación y Desarrollo*. En "Base para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI Editores, S. A., México, D. F., 1965.

Guillén, Fernando, *Planificación y Participación Social en América Latina*. "Revista Interamericana de Planificación". Vol. VII, No. 25, marzo de 1973.

Kaplan, Marcos A., *Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina*. Biblioteca Científica, Montevideo 1968, también en "Problemas del Desarrollo", Instituto de Investigaciones Económicas, Año II, No. 6 Ene-Mar, 1971, México, D. F.

Lange, Oskar, *Desarrollo Económico, Planificación y Cooperación Internacional*. en "Ensayos sobre Planificación Económica". Editorial Ariel. Barcelona, 1970.

Leal, Juan Felipe, *México: Estado, Burocracia y Sindicatos*. Ed. El Caballito. México, D. F., 1975.

Meynaud, Jean, *Planification e Politique* Etudes de Science Politique 6, 1936.

Self Peter, *Administrative Theories and Politics*. George ABen and Unwin. London, 1973.

Sirkin, Gerald, *The Visible Hand: The Fundamentals of Economic Planning*. McGraw Hill Book Company. New York, 1966.

Tamayo, Jorge L., *Objetivos y Metas de la Planificación*. en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI Editores, S. A., México, D. F., 1965.

Uribe Castañeda, Pedro, *La Planeación de la Actividad Privada*. en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Siglo XXI Editores, S. A., México, D. F., 1965.

Urrutia, Miguel y otros, *Planeación y Política* en "Revista de la SIAP". Vol. IV. Diciembre de 1970.

Waterston, Albert, *Planificación del Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 1969.