

Planes urbanos sin descentralización financiera en México

Marcela Astudillo Moya y
Alejandro Méndez Rodríguez*

A pesar de que el crecimiento de las ciudades es un hecho evidente a partir de la década de los treinta, los intentos de planear los espacios urbanos fueron sumamente limitados. Baste señalar las escasas leyes de zonificación y planes reguladores de algunas ciudades, incluyendo la ciudad de México, la más grande del mundo.¹ Por ello es tan cierto, como dos más dos son cuatro, que el proceso de urbanización en México, no enfrentó ningún límite ni instrumento que regulara su expansión antes de 1978.

Es de pensar que la complejidad de los problemas sociales y económicos derivados del proceso urbano en la segunda mitad de esta centuria, constriñeron al Estado a replantear su rol en el ámbito de la planeación espacial urbana. De tal suerte que después de una amplia polémica legislativa, el año de 1978 se constituye

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Los autores agradecen a la Dra. Alicia Ziccardi sus oportunos comentarios, y a Hilda Caballero Aguilar, su apoyo en el procesamiento de la información estadística.

¹ Véase para el caso de la ciudad de México, Méndez Rodríguez, Alejandro. "La política urbana en la ciudad de México", Revista *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. XVI, mayo-octubre de 1985, núms. 62-63, pp. 94-111.

como el principio de la denominada planeación territorial institucionalizada.²

El primer paso del gobierno federal de orquestar un proceso de planeación urbano-regional a nivel nacional, se expresa en forma clara a partir de la discusión y promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. Desde entonces la política urbana ha tenido diversas concepciones sobre el objeto y metas de la planeación territorial. Así, el poder ejecutivo ha elaborado tres planes de desarrollo urbano hasta la fecha. El primero de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978; el segundo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; el tercero y último, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994.

A pesar que en cada uno de estos planes se define un tipo de política urbana encaminada supuestamente a enfrentar las grandes disparidades urbanas y regionales, los elementos que han fincado la instrumentación de los planes y programas han sido, en nuestra opinión, escasos e insuficientes. Así, los factores socioeconómicos que inciden en el modelo de expansión urbana, tales como las finanzas públicas, entre otros, han sido escuetamente considerados.

Con base a ello, el objetivo del presente artículo consiste en mostrar el papel de las finanzas locales en la planeación urbana a nivel estatal, con el fin de subrayar la relevancia de la variable fiscal en el diseño de políticas urbanas.

Concentración y dispersión poblacional y financiera: dilema en los planes urbanos

De acuerdo a la estructura jurídica del país, el gobierno federal asume el papel de ente central de la planeación urbana, para lo cual se rige por diversos ordenamientos legales. Cada uno de los planes y programas que éste ha elaborado en las últimas dos décadas, han estado guiados y determinados por la legislación vigente

en su momento. El primer plan estuvo clara y directamente influenciado y limitado por la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada el 27 de mayo de 1976. El segundo estuvo delineado por la Ley General de Asentamientos Humanos, versión modificada en 1983³ y por la Ley Federal de Vivienda expedida en febrero de 1984, y mínimamente por las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. El último programa está influenciado fuertemente por la reforma municipal de 1983, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Vivienda.

Así pues, la planeación territorial ha dependido materialmente de la infraestructura jurídica vigente. Los diagnósticos, objetivos y metas de los planes han estado virtualmente encaminados a cumplir con los lineamientos legales. Con esto es notorio el énfasis puesto en forma global a cuestiones demográficas, habitacionales y ecológicas de las ciudades, sin embargo, han descuidado aspectos fundamentales propios del fenómeno urbano, como son los mecanismos de financiamiento disponibles.

Se dice en la jerga médica que un diagnóstico integral y oportuno conlleva, en la mayoría de los casos, a establecer el tratamiento adecuado para la curación de la enfermedad. De igual forma, en la cuestión urbana la instrumentación de planes y programas encaminados a resolver, o cuando menos atenuar la magnitud de los conflictos urbanos, debe fincarse en el conocimiento profundo de dicho fenómeno. La planeación urbana exige, por tanto, contar con diagnósticos completos, en donde la cuestión financiera es clave.

Un diagnóstico amplio de la situación urbana implica dar respuesta a preguntas generales y sobre todo particulares, tales como ¿cuáles son las características de la ciudad como un sistema físico?, es decir ¿cuáles son los patrones de uso de la tierra?, ¿cuál es el impacto en el medio ambiente del crecimiento urbano?, ¿cuáles son las características sociales de las áreas urbanas?, ¿con qué medios financieros cuenta?, ¿cómo están estructuradas las finanzas locales?, etcétera.

² Véase, Garza, Gustavo. Introducción. "Imagen global de la Planeación Territorial en México", en *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 9-24.

³ Cabe señalar que esta ley ha registrado modificaciones y adiciones, las más importantes han sido: la incorporación del capítulo acerca "De la Tierra para la Vivienda Urbana", del 27 de diciembre de 1981 y las modificaciones del 27 de diciembre de 1983. Véase, Ramírez Saiz, Juan. "Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", *Cuadernos de Investigación Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1983.

Desde el punto de vista de la teoría, el análisis urbano encierra diversos enfoques interdisciplinarios para comprender el fenómeno; por citar algunos campos se requieren aportaciones de la psicología social, administración pública, geografía económica y urbana, sociología y antropología urbanas, economía y dentro de ésta en particular las finanzas públicas, etcétera.

No obstante que las teorías que influyen en la planeación urbana han registrado avances relevantes, los diagnósticos urbanos de los tres planes señalados han sido casi reiterativos, llegando a ser repetitivos en el caso del programa 1990-1992, respecto al anterior.

En forma por demás resumida, el plan de 1978 establecía como objetivos en materia de desarrollo urbano: racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional; promover el desarrollo urbano integral en los centros de población y mejorar las condiciones de los servicios públicos, la infraestructura y equipamiento urbano.

En cuanto al aspecto fiscal, se indica que existe una gran concentración de los recursos para la dotación de servicios e infraestructura urbana y que los municipios requieren mayores ingresos; sin embargo, desde entonces la solución se orienta a que sea la federación la que otorgue el dinero; lo cual significa la concentración de los recursos en el ámbito del gobierno federal.

Por su parte, el programa de 1984-1988 incorpora la idea de consolidar un "sistema jerárquico de ciudades", a través de la transformación del patrón de ocupación del territorio y, naturalmente con base en la política de descentralización, que tienda a reorientar la localización de actividades económicas, así como de la población. Este sistema se centraría en el impulso de las ciudades medias como centros alternativos.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, en este programa, más que en el anterior, se busca disminuir los desequilibrios regionales generados por una excesiva concentración económica y de población en pocas ciudades del país; se postula la "descentralización de la vida nacional". Para ello, se propone una mayor inversión pública federal, a través de diversos medios como son los fondos manejados por BANOBRAS y el Convenio Único de Desarrollo; con lo cual se pretende que los gobiernos locales logren la "autosuficiencia económica".

Como es conocido, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990 persigue los siguientes objetivos: modificar el patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo a las políticas de descentralización y desconcentración, mediante la consolidación de un *sistema urbano nacional*, conformado por varios sistemas urbanos regionales; mejorar los servicios públicos mediante el establecimiento de una red nacional jerarquizada de centros poblacionales; fortalecer la capacidad municipal para propiciar un sano desarrollo de las ciudades, a través de consolidar las actividades de planeación y programación del desarrollo regional urbano, a nivel municipal.

De esta manera, nuevamente se reconoce la necesidad de fortalecer al municipio, con el fin de que éste cuente con los recursos financieros suficientes, dado que es el ámbito de gobierno más cercano a la comunidad y por tanto, más informado de sus problemas. Sin embargo, la solución a este asunto otra vez se pone en manos del gobierno federal; en esta ocasión el objetivo es consolidar los llamados Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) con cada estado.

Sin lugar a dudas, establecer como escenario urbano un "sistema de ciudades" es un paso adelante en la planeación urbana nacional.⁴ De igual forma, el reconocer la necesidad de fortalecer las finanzas estatales y en particular las municipales abre un horizonte más promisorio para el desarrollo urbano. Sin embargo, el enfoque de un sistema de ciudades no está suficientemente desarrollado en los planes, ya que el número de factores y variables que intervienen en el fenómeno, son escasos en los diferentes diagnósticos. Además, el tema de las finanzas locales y municipales está señalado únicamente de manera general y protocolaria. Por tanto, puede afirmarse que los tres programas de desarrollo urbano centran su preocupación y análisis primordialmente en el factor demográfico y dejan en un segundo término la cuestión financiera. Veamos el razonamiento que subyace en estos planes.

⁴ Respecto a las teorías subyacentes en el concepto de sistema de ciudades, véase a Graizbord, Boris y Carlos Garrogho. "Sistema de ciudades: Fundamentos teóricos y operativos", México, *Cuadernos de Trabajo No. 2*, El Colegio Mexiquense, A.C., 1987, 97 pp.

Concentración demográfica: rasgo de la expansión urbana

Los tres planes urbano-regionales han tomado como punto de partida estratégico para propiciar un desarrollo urbano adecuado, el tipo de estructura urbana del país, que se distingue por la marcada *concentración* poblacional y económica, y por la otra cara de la moneda, la *dispersión* también demográfica y económica. En 1975, 15 millones de personas se concentraban en tres localidades y 22.7 millones se asentaban en 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes. Se decía: “Esta situación refleja los dos extremos que caracterizan los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión rural”. Este rasgo de la distribución de la población ha permanecido constante y en cierta medida se ha acentuado la brecha entre grandes y pequeños asentamientos humanos. Así, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990 se constata que 21.6 millones de habitantes viven en las áreas metropolitanas de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla; 28.8 millones en 80 ciudades medias que comprenden entre 100 mil y un millón de habitantes; 38.7 millones en cerca de 230 ciudades pequeñas, es decir localidades entre 15 mil y 100 mil habitantes. De igual forma se afirma —como se hizo en 1978— que el patrón territorial nacional muestra simultáneamente dos extremos de grave costo social: una excesiva centralización en la capital del país y una aguda dispersión de localidades urbanas.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990 señala que los problemas urbanos de orden territorial se refieren a una concentración demográfica y económica en la ciudad de México y una aguda dispersión de la población rural, así como una marcada desigualdad de la riqueza.

El dilema concentración-dispersión ha sido el eje de los discursos sobre la necesidad de planear. En la práctica, instrumentar medidas para modificar o transformar ésta situación ha sido preocupación central de los planes de desarrollo urbano. De tal suerte, la principal política urbana ha sido la descentralización de las grandes ciudades y la promoción y apoyo a ciudades medias. A través de ello se pretende propiciar un crecimiento urbano equilibrado que cristalizaría en un nuevo sistema urbano nacional.

Como parte del discurso gubernamental, la descentralización se ha constituido en la piedra angular de la planeación urbana en México, como en otros países. Esta preeminencia ha abierto una

amplia polémica en torno a los alcances reales de este tipo de medidas.

La literatura latinoamericana acerca del tema ha sido abundante. En forma breve se considera que

la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado Central.⁵

Ante esta definición se han desarrollado dos posiciones extremas: a) la descentralización como única vía para disminuir los desequilibrios regionales y urbanos. b) La descentralización como estrategia insuficiente para modificar la dinámica capitalista de crecimiento. Sin entrar en esta polémica, baste señalar que la figura del gobierno local emerge como producto de estas posiciones. En ocasiones, las propuestas de descentralización se han dirigido al aspecto administrativo del sector gubernamental; en otros momentos, se ha privilegiado la descentralización como elemento de democratización. Desde nuestro punto de vista, en este artículo, se insiste en la cuestión financiera como uno de los principales elementos que debe formar parte de la estrategia de descentralización en los planes urbanos. Aunque, cabe aclarar, tal como lo señala Alicia Ziccardi y Fernando Carrión, que la dimensión económica del problema debe ampliarse a la dimensión política.⁶

En conjunto, los planes de desarrollo urbano se proponen consolidar un sistema de ciudades que se base en la trilogía: concentración-dispersión-descentralización de la población y de las actividades económicas. Para el logro de ello, se requiere profundizar en el nivel del diagnóstico, y considerar nuevos elementos para la definición de políticas urbanas reales; uno de estos factores necesarios para planear las ciudades es la cuestión fiscal. Por tanto, en el presente artículo se sostiene la tesis que la actual es-

⁵ Mattos, Carlos A. “La descentralización, ¿nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, *Revista Interamericana de Planificación*, Órgano de la Sociedad Interamericana de Planificación SIAP, Vol. XXIII, núms. 91-92, julio-diciembre de 1990, p. 238.

⁶ Ziccardi, Alicia y Fernando Carrión. “Red Latinoamericana Ciudades, Gobiernos locales y políticas urbanas”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Órgano de la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP, enero-marzo de 1992, pp. 204-215.

estructura fiscal del país atrofia el desarrollo económico de las urbes mexicanas, y que existe una marcada centralización de los recursos fiscales por parte de la federación; a pesar de que una de las características fundamentales del sistema federal es la distribución de competencias entre los tres ámbitos gubernamentales que lo integran: federación, estados y municipios.

Centralización fiscal: obstáculo al desarrollo urbano

Desde la Constitución de 1857 hay una tendencia a reservar cada vez mayores fuentes impositivas a la federación; así, en la actualidad los gravámenes que tienen mayor capacidad recaudatoria —como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado— son controlados y administrados por la federación.⁷

De esta manera, los ingresos propios derivados de los impuestos locales que son manejados por las entidades federativas tienen muy poca importancia. Esta situación obliga a los estados a recurrir a la federación para cubrir la mayor parte de sus gastos, y anula su autonomía financiera necesaria para promover su propio desarrollo.

En la gráfica 1 se observa que del total de los ingresos estatales obtenidos por las entidades federativas en el año de 1988, el 74.80% correspondió a las participaciones o sea, los recursos que entrega la federación a los estados de acuerdo con la Ley de coordinación fiscal vigente.

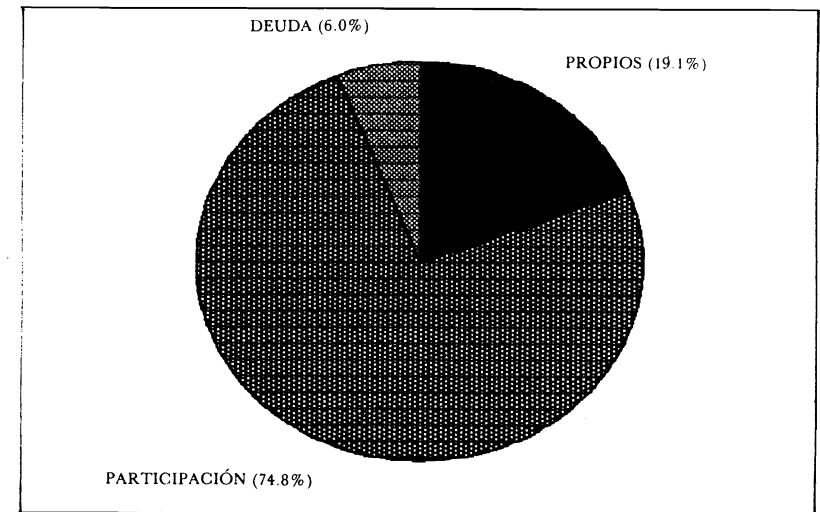
De forma desagregada, cinco estados percibieron más del 90% por concepto de participaciones. (Véase cuadro 1); 17 estados recibieron entre el 80 y 90% de sus ingresos bajo este rubro. Cinco entidades federativas percibieron el 70 y 80% de sus ingresos por la vía de las participaciones. Caso especial es el de Oaxaca que del total de sus recursos el 18.6% fue por participaciones; la otra parte más importante la obtuvo vía deuda pública, o sea el 73.4 por ciento.

El resultado de lo anterior ha sido la subordinación del poder fiscal estatal al federal. Problema muy generalizado en los países

⁷ Véase, Astudillo Moya, Marcela. "El federalismo mexicano y la descentralización financiera". Revista *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. XVI, mayo-octubre de 1985, núms. 62-63, pp. 181-201.

GRÁFICA 1

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ESTATALES EN MÉXICO, 1990



federales modernos, que incide en la esencia misma de esta forma de estado, pues una inadecuada estructuración fiscal tiene un efecto adverso en la independencia económica, premisa fundamental para que pueda darse la autonomía de los estados miembros de una federación. En el caso concreto de México, difícilmente se logrará un sano desarrollo de las ciudades, que es uno de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente. Y será un obstáculo para que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demandan los servicios y que éstos a su vez tengan la misma calidad e intensidad en todas las regiones del país; objetivos ya planteados desde el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988.

Desde luego, esta centralización de la política tributaria no es un fenómeno reciente ni, como ya se dijo, exclusivo de nuestro sistema federal; por el contrario, tan generalizado que ha sido calificado como "una situación dramática, que va liquidando prácticamente la federación entre nosotros, y que de ella solamente conserva lo que tiene de peor, o sea, la autonomía para el descontrol y el desgobierno, con apelaciones periódicas a la ayuda nacio-

CUADRO 1
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS
PÚBLICOS ESTATALES POR ENTIDAD FEDERATIVA,
SEGÚN SU ORIGEN, 1988

	Total	Propios	Participaciones	Deuda pública
Campeche	100.00	1.82	95.14	3.04
B. Calif. S.	100.00	5.43	93.67	0.90
Chiapas	100.00	7.22	92.63	0.15
Querétaro	100.00	7.46	92.54	0.00
Tabasco	100.00	9.73	90.27	0.00
Coahuila	100.00	11.56	88.44	0.00
Veracruz	100.00	11.79	88.21	0.00
Yucatán	100.00	12.46	87.54	0.00
Chihuahua	100.00	13.89	85.61	0.50
Sonora	100.00	13.65	85.25	1.10
Michoacán	100.00	12.14	84.17	3.68
Aguascalientes	100.00	15.59	84.41	0.00
Morelos	100.00	15.94	84.06	0.00
Zacatecas	100.00	16.49	83.51	0.00
Tamaulipas	100.00	16.69	83.31	0.00
S.L. Potosí	100.00	17.06	82.94	0.00
Sinaloa	100.00	8.82	82.35	8.83
Hidalgo	100.00	17.81	82.19	0.00
México	100.00	15.90	81.37	2.73
Puebla	100.00	14.38	80.82	4.80
Jalisco	100.00	19.56	80.44	0.00
Colima	100.00	10.64	80.19	9.17
Guerrero	100.00	13.70	78.90	7.41
Guanajuato	100.00	17.88	77.60	4.53
Tlaxcala	100.00	22.15	73.47	4.38
Durango	100.00	12.80	72.70	14.50
Nuevo León	100.00	27.65	72.35	0.00
Nayarit	100.00	9.19	68.25	22.56
Quintana Roo	100.00	22.65	65.48	11.88
D. F.	100.00	34.12	64.59	1.29
B. Calif. N.	100.00	11.05	51.87	37.09
Oaxaca	100.00	2.50	24.06	73.44
Total	100.00	19.10	74.80	6.10

Bajo el concepto *Propios*, se agruparon los rubros: impuestos, derechos, aprovechamientos y productos.

FUENTE: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1991, Elaboración propia con base en el Cuadro 4.8.10 "Ingresos y egresos brutos, estatales y municipales", pp. 919-929.

nal y el consiguiente agravamiento de la centralización".⁸ Uno de los grandes desafíos actuales es pues, lograr que la federación actúe con los estados y no en lugar de éstos.

Por tanto, planteamos que la planeación urbana nacional que se finca sobre la base de la descentralización tendrá éxito en la medida que la estructura fiscal propicie y estimule el progreso de los estados, a través de un real federalismo fiscal. Es decir, que los estados establezcan los tipos y tasas de impuestos, y que lo recaudado por ellos sea gastado e invertido en el propio estado. En otras palabras, que los estados sean financieramente autosuficientes para que la asignación de los recursos se vincule a las prioridades regionales.

Solamente de esa manera será posible alcanzar el grado necesario de flexibilidad para atender los diversos requerimientos de bienes y servicios públicos de las diferentes regiones. Los estados y municipios podrán asumir las responsabilidades del desarrollo urbano, planteamiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988.

Además se permitirá que tanto los estados como la federación cumplan con las funciones económicas que se adapten mejor a sus posibilidades, con lo cual se aprovecha una de las grandes ventajas que ofrece el sistema federal.

Aceptando los objetivos del sector público propuesto por R. Musgrave, el gobierno federal debe responsabilizarse de la estabilidad económica, del logro de la distribución equitativa del ingreso y de proporcionar ciertos servicios públicos necesarios para todos los habitantes de la nación. Los gobiernos locales deberán complementar estas acciones, ofreciendo ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los habitantes de las localidades.

Ahora bien, cabe preguntar, ¿qué tan distantes están de las experiencias de planeación urbana este ideal federalista?

Sin lugar a dudas, la reforma municipal de 1983 constituye el primer paso hacia ello. Sin embargo, es un paso aún titubeante y temeroso, ya que prevalece la idea centralista. A partir de 1983,

⁸ Cfr. Gutiérrez S., Sergio. "El Federalismo mexicano y la Coordinación Intergubernamental", en *Revista de Administración Pública*, Ediciones INAP, abril-junio de 1983, núm. 54, p. 351.

los municipios tienen atribuciones para la formulación y aprobación de la planeación del desarrollo urbano (control de usos del suelo); la prestación de los servicios públicos (agua potable, alumbrado público y calles); administración de su hacienda (cobro y administración del impuesto predial), así como las contribuciones derivadas de fraccionamientos y transacciones de inmuebles.

Este avance en el área municipal aún está lejos de constituirse en el elemento de desconcentración de las grandes metrópolis mexicanas, y que a su vez permita el desarrollo de los municipios. En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984 se incorpora el interés por el municipio,⁹ sin embargo, no está presente

ni la más breve referencia a la condición, problemática específica, heterogeneidad y viabilidad de los municipios para ser soporte de la estrategia de transformación territorial, ni a los factores que puedan obstaculizar o impulsar la actuación de los ayuntamientos y que van más allá de la elaboración de planes y los recursos de capacitación técnica.¹⁰

Capacidad financiera de los estados

Con el objeto de conocer la capacidad financiera de los estados, se recurre a la información estadística oficial sobre la hacienda pública federal, estatal y municipal.

Los gobiernos estatales realizan sus gastos principalmente en cuatro rubros: gastos administrativos, obras públicas y fomento, transferencias a los municipios y pago de la deuda externa. Como ejemplo de la distribución de los egresos brutos estatales tomamos

⁹ En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, se indica: "Dichas reformas otorgan a los municipios mayores facultades con el objeto de fortalecer su capacidad financiera y administrativa, para que puedan proporcionar, en forma oportuna y adecuada, los servicios públicos relativos a infraestructura, equipamiento y otras, dependiendo de su capacidad socioeconómica para administrarlos". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México, 1984, p. 117.

¹⁰ Massolo, Alejandra. "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983", en Gustavo Garza (compilador). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, p. 130.

el año de 1988. En este año el total de egresos ascendió a 13 499 009 millones, de los cuales los estados dedicaron el 46.4% a gastos administrativos, el 22.9% a obras públicas y fomento, el 25.5% a transferencias y el 5.2% a la deuda.

De acuerdo al cuadro 2, de las 32 entidades federativas, cuatro de ellas dedicaron más del 50% de sus egresos a los gastos administrativos, llegando a alcanzar el 55% en los casos de Baja California Sur y Chihuahua, 11 entidades destinaron entre el 40 y 49% a gastos de administración y 12 de ellos entre el 30 y 39%, y sólo en cinco estados se aprecia un gasto entre 20 y 29 por ciento.

Respecto a los egresos estatales destinados al rubro de obra pública se observa la siguiente diferenciación: tres estados destinan entre el 40 y 43%, ocho entre el 30 y 39%, 11 entre 20 y 29%, nueve entre 10 y 19%, y un estado menos del 10%. Al comparar este concepto de egreso con el gasto administrativo, se detecta claramente que la carga administrativa es sumamente fuerte en la composición de los egresos.

Con el objeto de mostrar la composición del gasto a nivel regional, se agrupa la información de los estados por región socioeconómica, según el criterio de clasificación expuesto por Ángel Bassols B.¹¹ En donde las entidades federativas quedan agrupadas de la siguiente manera:

- R-1 Noroeste.—Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
- R-2 Norte.—Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí.
- R-3 Noreste.—Nuevo León y Tamaulipas.
- R-4 Centro-Occidente.—Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y Guanajuato.
- R-5 Centro-Este.—Querétaro, México, Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.
- R-6 Sur.—Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
- R-7 Oriente.—Veracruz y Tabasco.
- R-8 Península de Yucatán.—Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

¹¹ Bassols Batalla, Ángel. *México: formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*, México, UNAM 1979, 1a. edición, p. 490.

CUADRO 2
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS EGRESOS
PÚBLICOS ESTATALES POR ENTIDAD FEDERATIVA,
SEGÚN CLASIFICACIÓN DEL GASTO, 1988

Estado	Total	Gastos Admón	Obra pública	Transferencias	Deuda pública
Aguascalientes	100.00	23.53	43.68	27.42	5.36
B. Calif. N.	100.00	44.24	8.89	45.02	1.85
B. Calif. S.	100.00	55.06	11.09	26.11	7.73
Campeche	100.00	39.49	18.78	37.56	4.17
Coahuila	100.00	30.46	19.06	50.47	0.00
Colima	100.00	34.64	13.73	43.89	7.74
Chiapas	100.00	49.52	21.05	29.21	0.21
Chihuahua	100.00	55.29	17.17	21.05	6.49
D.F.	100.00	51.80	34.80	10.00	2.00
Durango	100.00	41.89	28.76	28.17	1.19
Guanajuato	100.00	41.85	40.22	17.93	0.00
Guerrero	100.00	44.53	30.53	24.94	0.00
Hidalgo	100.00	40.67	20.29	38.01	1.03
Jalisco	100.00	42.43	25.96	28.77	2.85
México	100.00	39.36	27.32	22.22	11.10
Michoacán	100.00	39.64	23.43	31.63	5.30
Morelos	100.00	40.40	29.42	27.80	2.38
Nayarit	100.00	36.63	16.64	25.55	21.18
Nuevo León	100.00	37.89	32.42	20.57	9.12
Oaxaca	100.00	21.59	12.02	10.39	55.99
Puebla	100.00	39.45	29.83	30.14	0.58
Querétaro	100.00	36.31	23.39	40.27	0.03
Quintana R.	100.00	49.70	31.90	16.74	1.66
S.L. Potosí	100.00	26.72	34.09	38.45	0.75
Sinaloa	100.00	41.34	18.16	26.07	14.43
Sonora	100.00	54.33	40.41	0.00	5.26
Tabasco	100.00	38.46	38.49	23.05	0.00
Tamaulipas	100.00	29.91	26.38	43.71	0.00
Tlaxcala	100.00	31.41	38.71	29.51	0.37
Veracruz	100.00	35.84	33.17	30.94	0.05
Yucatán	100.00	42.20	16.52	36.29	4.99
Zacatecas	100.00	25.08	27.34	45.66	1.91

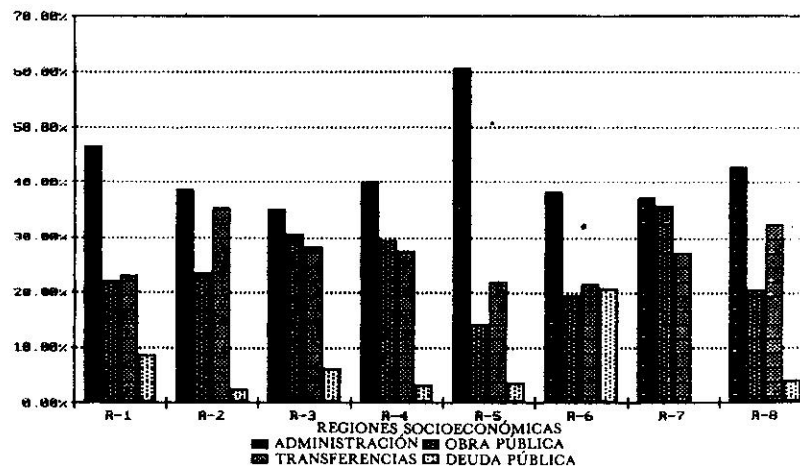
FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1991, Elaboración propia con base en el Cuadro 4.8.10 "Ingresos y egresos brutos, estatales y municipales", pp. 919-929.

La gráfica 2 muestra claramente la predominancia de los gastos administrativos, que en términos relativos alcanza 60.6% en el caso de la Región 5, la cual está integrada por las entidades federativas que apuntan a corto plazo a conformar la primera megalópolis en América Latina. En el extremo inferior se halla la Región 3 con 35.3% de su total de egresos. Esta Región tiene como principal asentamiento metropolitano a la ciudad de Monterrey; no obstante, el nivel del proceso de urbanización es inferior a la Región 5. Bajo estos extremos, es sugerente resaltar que se destina mayor parte de los egresos a gastos administrativos en las regiones, estados y municipios con mayor desarrollo y crecimiento urbano.

En el rubro de obra pública se detecta el nivel más bajo en la Región 6; ésta alberga a estados que se distinguen por su bajo desarrollo económico y urbano. En cambio, en el punto superior (35.7%) corresponde a la Región 7, integrada por entidades que se distinguen por un desarrollo económico significativo. Así, es prudente afirmar que la relación entre proceso de urbanización y ritmo económico constituyen un factor relevante en la explicación de la composición de los egresos de las entidades federativas.

GRÁFICA 2

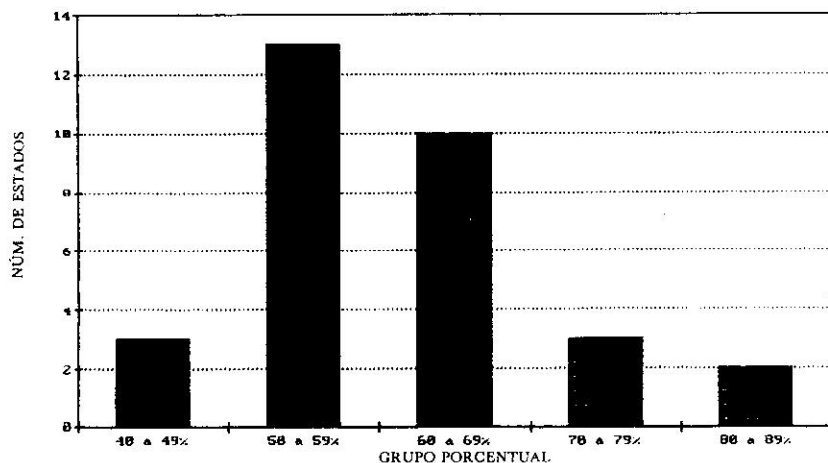
COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS POR
REGIÓN SOCIOECONÓMICA, SEGÚN GASTO



A nivel municipal, el peso de los gastos administrativos es significativamente superior a los registrados a nivel estatal. Baste indicar que en 1988, los municipios de dos entidades federativas —Baja California Sur y Quintana Roo—, canalizan más del 80% de sus egresos a los gastos administrativos, véase la gráfica 3. Por su parte, los gastos administrativos de los municipios de Baja California Norte, Nuevo León y Tlaxcala representan entre el 70 y 79%. Los municipios de los estados de Sinaloa, Tabasco y Yucatán destinan entre el 40 y 49% de sus egresos a gastos administrativos.

GRÁFICA 3

PORCENTAJE DE EGRESOS MUNICIPALES DESTINADOS A GASTOS DE ADMÓN., POR ESTADO



La situación en los gastos administrativos refleja una atadura para promover la inversión pública de los ayuntamientos; así, en el rubro de gastos en obra pública, 23 estados destinan entre el 10 y 39% de sus egresos a este concepto; sólo seis entidades federativas destinan aproximadamente el 40%. Sin lugar a dudas, la composición de las haciendas municipales muestra serias limitaciones para atender las demandas sociales de sus localidades.

Por lo que toca a los ingresos estatales, básicamente provienen de las siguientes fuentes, ordenadas por su grado de independencia: a) Impuestos locales o propios —o sea, los gravámenes establecidos y usufructuados por la entidad federativa, de acuerdo con los preceptos constitucionales; b) Ingresos patrimoniales, que incluyen pagos por rentas y plusvalía, derivados de activos financieros de propiedad pública; entradas de las empresas estatales y derechos o pagos que se exigen por la prestación de servicios públicos como agua, drenaje, licencia y otros; en este rubro se engloban los derechos, productos y aprovechamientos; c) Emisión de deuda pública —que tiene un papel complementario como fuente de financiación— desde luego, a mediano o largo plazo tendrá que pagarse recurriendo a cualquiera de las otras fuentes de recursos; d) Participaciones en los ingresos centrales, que como ya se señaló son recursos que la federación entrega a los estados de acuerdo con la ley de coordinación fiscal vigente.

En 1988, los ingresos propios —impuestos, derechos, productos y aprovechamientos— de todos los estados que conforman la federación mexicana, incluyendo al Distrito Federal, fue de 3 026 537 millones de pesos, lo que representa solamente el 19% del total de los ingresos estatales; si se compara con las participaciones a nivel estatal, que ascendieron de 11 832 116 millones de pesos, que representan el 74.8% del total de los recursos estatales; resulta que la importancia de los gravámenes que cobra el estado es mínima.

Para 17 entidades federativas (Tlaxcala, Campeche, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Chiapas, Hidalgo, Baja California Sur, Durango, Yucatán, Sinaloa, Quintana Roo, Querétaro, Veracruz, Colima y Guanajuato) los impuestos significaron menos del 1% de sus ingresos. Este porcentaje osciló entre 1 y 3.5%, para 10 estados (Zacatecas, Baja California Norte, Aguascalientes, Nayarit, Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Jalisco, Sonora y Morelos). De tal manera que la federación ata a los gobiernos estatales al limitar el desarrollo de sus haciendas y captar para sí los impuestos de mayor capacidad recaudatoria y posteriormente distribuirlos.

Como se señaló antes, los otros ingresos que también pueden considerarse como propiamente locales son los derechos, productos y aprovechamientos, los cuales sumaron en el año que se está ejemplificando 2 237 134 millones de pesos; la deuda pública fue

de 950 568 millones de pesos, significando el 11.6 y el 4.9% del total de los ingresos estatales, respectivamente.

Por lo que respecta a los ingresos brutos de los municipios, éstos ascendieron a 3 370 678 millones de pesos en 1988; el 11% se obtuvo de impuestos locales y el 58% de participaciones federales y estatales.

Ahora bien, estas limitaciones impuestas a los estados y municipios por sus exiguos ingresos tributarios, han impedido que lleven a cabo las funciones que les son propias; éstas son realizadas por el gobierno federal a través de sus diferentes organismos, como fue el caso del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), entre otras. Así, la intervención del gobierno federal para financiar los servicios públicos locales no se limita al sistema de participaciones, sino que abarca además de la liberación a los gobiernos de los estados de sus adeudos y de los subsidios, montos muy altos de inversión pública.

Los montos de recursos financieros recabados por el gobierno federal de acuerdo a sus propias políticas son bastante más altos que los obtenidos por los estados y municipios, (véase cuadro 3). Esto a pesar de que desde hace tiempo se ha reconocido que

Los recursos para la dotación de servicios e infraestructura urbana muestran una distribución territorial sumamente desequilibrada en favor de las grandes concentraciones del país para atender sus crecientes problemas en la materia que, a su vez, son producto de la constante inmigración del crecimiento natural de la población.¹²

En 1988 los ingresos de la federación ascendieron a 71 327 075 millones de pesos lo que supera en 4.8 veces el total de los ingresos de los estados. Es importante hacer notar ante esta situación que la transferencia de recursos es considerada en la técnica fiscal como un subsidio, que tiene el grave inconveniente de hacer depender a los estados de las decisiones unilaterales del gobierno federal, eliminándose la autonomía fiscal estatal (véase gráfica 4).

¹² Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1977-1978*, México, Tomo II, p. 46.

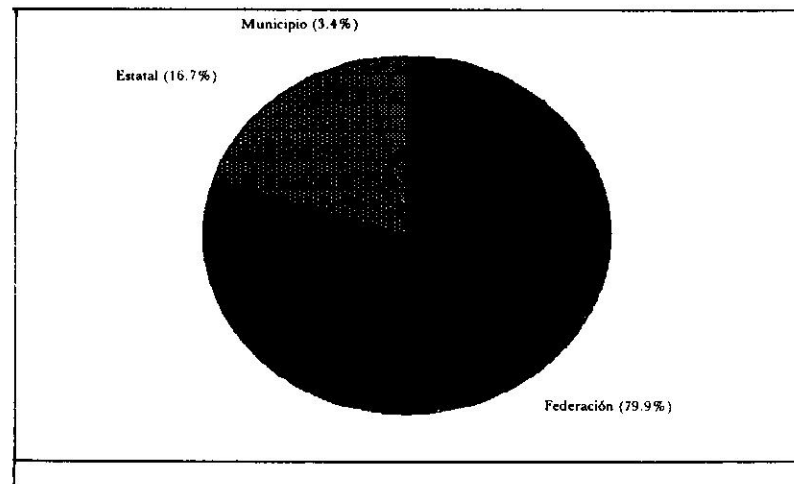
CUADRO 3
MÉXICO: INGRESOS CORRIENTES DE LA
FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS
Y MUNICIPIOS, 1980-1988
(millones de pesos)

Año	Federación		Estatal		Municipio	
		%		%		%
1980	683 780	79.65	155 060	18.06	19 637	2.29
1981	931 777	78.57	224 027	18.89	30 175	2.54
1982	1 520 421	79.99	325 026	17.10	55 216	2.91
1983	3 122 044	80.08	661 781	16.97	114 900	2.95
1984	5 164 383	78.91	1 144 660	17.49	235 515	3.60
1985	8 367 705	80.32	1 663 687	15.97	386 922	3.71
1986	13 441 386	79.18	2 909 523	17.14	625 005	3.68
1987	35 036 932	81.13	6 804 393	15.76	1 342 717	3.11
1988	71 327 075	79.95	14 858 473	16.65	3 029 119	3.40

FUENTE: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1991, p. 836.

GRÁFICA 4

MÉXICO: INGRESOS CORRIENTES
AÑO DE 1988



Las participaciones fiscales en la planeación urbana

Ante la actual estructura fiscal del país, las llamadas participaciones federales constituyen quizá el único elemento fiscal para promover la distribución económica y poblacional, es decir, que en términos realistas la organización y distribución del fondo de participaciones puede apoyar en forma clara y directa al proceso de planeación urbana en el país. El aspecto central, que es un viejo problema —en vías de solución en el caso de las participaciones—, reside en los criterios que deben adoptarse para su distribución entre las 32 entidades.

El fondo de participaciones está conformado principalmente por los siguientes conceptos: a) Fondo general de participaciones que se integra con el 18.5% de la recaudación federal participable. El 18% se distribuyó en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa. El 72% se distribuyó con base en el artículo 3ro. de la Ley de Coordinación Fiscal. El 9.6% se asignó en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad. b) Fondo de Fomento Municipal, el cual se asignó con base en la recaudación del impuesto predial, derechos de agua y coeficientes de participación.¹³

A pesar de estos criterios, se mantiene una alta concentración de recursos del Fondo en el Distrito Federal. De acuerdo al cuadro 4, en 1991, el Distrito Federal recibió el 18.5% del total del Fondo, los inmediatos inferiores fueron Veracruz con el 9.2% y Jalisco 6.3%. Es importante señalar que 20 estados recibieron menos del 3% y 16 entre el 1 y 2 por ciento.

Cabe señalar, que en los últimos tres años se observa una ligera tendencia a redistribuir mejor el fondo de participaciones al disminuir el porcentaje a las entidades federativas con mayores recursos. Esta acción involucró para el año de 1989-1990 sólo el manejo del 2%, y para 1990-1991 ascendió al 4 por ciento.

No obstante y en conjunto, con tal distribución de recursos se ahondan las diferencias de por sí bastante marcadas en el nivel de desarrollo de los estados y seguramente se dificultará lograr la modificación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo

¹³ Secretaría de Hacienda. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991. Resultados Generales*, México, 1992, p. 26.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN, DIFERENCIA E INCREMENTO
PORCENTUAL DEL FONDO DE PARTICIPACIONES
POR ENTIDAD FEDERATIVA
1989-1991

	1989	1990	1991	Diferencia Incremento		
				1989-1990	1989-1991	1989-1991
D. F.	20.23	19.25	18.51	-0.98	-1.72	23.19
México	9.05	8.88	9.21	-0.17	0.16	32.87
Veracruz	5.93	6.07	6.29	0.15	0.36	32.67
Jalisco	5.58	5.56	5.76	-0.01	0.18	32.71
Tabasco	6.11	5.74	4.81	-0.37	-1.30	7.40
Nuevo León	5.30	4.86	4.70	-0.44	-0.60	23.98
Chiapas	3.92	4.00	4.04	0.08	0.12	29.50
Sonora	3.57	3.62	3.43	0.05	-0.14	21.58
Guanajuato	2.85	2.94	3.19	0.09	0.35	39.32
Puebla	2.77	2.86	3.17	0.09	0.41	42.35
Tamaulipas	2.97	2.95	3.16	-0.02	0.20	37.67
B. Calif. Norte	3.26	3.22	3.03	-0.04	-0.23	20.63
Chihuahua	2.79	2.90	2.85	0.11	0.05	25.82
Sinaloa	2.89	2.84	2.81	-0.05	-0.08	26.54
Michoacán	2.07	2.26	2.50	0.18	0.43	41.90
Coahuila	2.33	2.42	2.34	0.09	0.00	23.78
Guerrero	1.74	1.90	1.99	0.16	0.25	34.39
Oaxaca	1.66	1.79	1.98	0.13	0.32	41.65
S. L. Potosí	1.53	1.61	1.63	0.08	0.11	30.20
Hidalgo	1.37	1.50	1.51	0.13	0.14	29.22
Yucatán	1.28	1.36	1.42	0.07	0.14	34.19
Morelos	1.26	1.31	1.36	0.05	0.10	32.72
Querétaro	1.29	1.28	1.35	-0.01	0.06	35.06
Durango	1.26	1.34	1.33	0.07	0.07	27.72
Campeche	1.09	1.32	1.32	0.22	0.23	28.58
Zacatecas	1.19	1.18	1.19	-0.01	0.01	29.86
Aguascalientes	0.92	0.96	1.04	0.04	0.12	38.30
Nayarit	0.97	1.02	1.02	0.05	0.05	28.44
Tlaxcala	0.81	0.91	0.90	0.10	0.09	26.81
Quintana Roo	0.64	0.76	0.76	0.12	0.12	28.19
Colima	0.69	0.74	0.74	0.04	0.05	28.67
B. Calif. Sur	0.68	0.67	0.64	-0.02	-0.05	22.67

FUENTE: *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991. Resultados Generales*, Secretaría de Hacienda, México, 1992, p. 27; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990. Resultados Generales*, Secretaría de Hacienda, México, 1991, p. 28; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989. Resultados Generales*, Secretaría de Hacienda, México, 1990, p. 33.

a las políticas de descentralización y desconcentración, que es uno de los objetivos ya mencionados del Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990.

Por lo tanto, y esta es nuestra conclusión, la descentralización fiscal es un instrumento privilegiado para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, que es otro de los objetivos de ese programa. Y si en el fondo de un sistema fiscal centralizado como el de éste país, se encuentra un poder financiero no equitativo, donde el gobierno federal se ha apropiado de las fuentes más productivas de ingresos, entonces el método adecuado de ayudar a los estados, tal como afirman muchos tratadistas, es dándoles facultades impositivas en lugar de dinero.

Si quien tiene la agradable tarea de gastar también debe proveer los recursos, seguramente ideará la forma de conseguirlos con la ayuda de sus propios ciudadanos pues éstos conocerán fácilmente el destino de sus recursos; lo cual redundará en beneficio de las propias localidades, en el fortalecimiento municipal, y se superará en buena medida el problema de la insuficiencia de ingresos en las arcas de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; ingresos indispensables para la ejecución de cualquier plan de desarrollo urbano.