

Fortalecimiento municipal para el desarrollo regional en Oaxaca*

Constantino Pérez Morales*

Cuando observamos que en México, de los 2 402 municipios existentes en 1990, tres estados Oaxaca, Puebla y Veracruz agrupaban poco más del 40% y que tan sólo Oaxaca, con 570 municipios contempla la cuarta parte del país, con una densidad de población tanto por kilómetro como por localidad por abajo de la media nacional, con una proporción seis veces menor de habitantes promedio por municipio respecto la media nacional (véase cuadro 1), tal situación invita a efectuar un análisis del funcionamiento de este nivel de gobierno en el estado de Oaxaca, con el objetivo de plantear algunas aportaciones para su fortalecimiento, en el entendido de que ello podrá inducir a un mayor desarrollo en las diferentes regiones de dicho estado.

Esta preocupación tiene un sustento social, especialmente si consideramos que aun cuando en los últimos años han disminuido las tasas de mortalidad, migración, la mortalidad infantil y el analfabetismo o ampliado la esperanza de vida, la cobertura de servicios

* Este estudio, en su versión original, fue realizado para ser presentado en el Foro de Análisis y Reflexión del Programa de Solidaridad en Oaxaca, organizado por el Colegio de Economistas de esta entidad del 8 al 11 de septiembre de 1992. Aquí presentamos una versión más completa.

• Presidente del Colegio de Economistas de Oaxaca, A.C. y ex-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

médicos y el grado promedio de escolaridad en Oaxaca, las primeras siguen siendo elevadas e incluso mayores a las del promedio nacional y las segundas deben seguirse incrementando si tomamos en cuenta el rezago acumulado (véase cuadro 2).

Mi planteamiento establece que en sentido contrario a lo que se piensa en los círculos académicos que han observado el caso de la atomización municipal en Oaxaca, el cual es considerado como un obstáculo para ampliar el desarrollo económico de la entidad y, por tanto, para incrementar el nivel de bienestar de la población oaxaqueña, en este trabajo partimos de la idea de que el atraso de este estado obedece a razones de estructura económica donde pudiera señalarse que existe un círculo vicioso de la pobreza, el cual se empieza a romper, pues ese tipo de apreciaciones no ha considerado la organización social inherente a esta forma de gobierno.

Hasta hace poco tiempo se está comprendiendo que el gobierno municipal e incluso niveles gubernamentales más pequeños dentro del área geográfica del mismo, como son las agencias municipales, y las agencias de policía, cuentan con los elementos necesarios para priorizar a niveles microrregionales necesidades, descentralizar decisiones y estimular el trabajo colectivo de las comunidades para llevar a la práctica los objetivos que eleven el bienestar de sus habitantes, no sólo en el aspecto de indicadores de bienestar, sino además de indicadores económicos, como la elevación de la producción y el empleo.

Considero en este trabajo que no sólo se requieren recursos financieros adicionales para que este nivel de gobierno pueda aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades de su población; desde mi punto de vista, también resulta necesario mejorar los mecanismos de planeación y concertación entre los tres niveles gubernamentales existentes en México, el Federal, Estatal y Municipal, donde se reconozca el papel esencial que juega este último en el desarrollo regional.

Expondré en una primera línea de análisis la necesidad de reforzar, por un lado, la Coordinación en materia fiscal (no sólo en el campo de los ingresos, sino también en el del gasto) entre los tres niveles de gobierno, para de ahí desembocar, por otro lado, en el aspecto administrativo de este nivel de gobierno, incorporándolo de esta manera, con un mayor dinamismo de participación, a esa Coordinación, la cual habrá de permitir desatar las

potencialidades que guarda para incorporarse al trabajo de la planeación y del desarrollo regional, no sólo de la entidad sino del propio país. En otra línea de análisis, expongo mi punto de vista sobre el papel y la forma de organización que debe contemplar el desarrollo regional a través de ciertas formas de coordinación necesarias de las empresas que se desenvuelven en estos espacios geográficos.

La complejidad del problema municipal en Oaxaca

Para poder ubicar las potencialidades del desarrollo regional en Oaxaca sustentados en un mayor papel del municipio, resulta indispensable analizar la complejidad del problema municipal en nuestro estado. Para esto nos apoyaremos en algunos datos estadísticos del último Censo de Población, que nos permitirán comprender dicha complejidad y que nos llevarán a entender el por qué se requiere de reforzar su estructura administrativa gubernamental, para avanzar con pasos más firmes en su incorporación al desarrollo nacional, el cual de lograrse, desde mi perspectiva, desataría un enorme potencial de desarrollo regional e incluso microrregional, superior al de muchos estados del país, especialmente si consideramos la existencia de 570 municipios y 7 210 localidades que preservan sus ancestrales formas de gobierno y organización.

Esta idea, como lo señalé en la introducción, se opone a la observación general de que la atomización municipal se constituye en un obstáculo para el desarrollo del estado.

En apariencia la complejidad del problema se inicia a partir de la existencia de los 570 municipios, la cuarta parte de los existentes en el país. De esta manera podría pensarse que la complejidad de la situación en Oaxaca se establece a partir de la dispersión de su población. Sin embargo, lo que generalmente no se indica es que cada municipio tiene un origen histórico, del cual sus habitantes difícilmente estarían dispuestos a renunciar; además, y he aquí algo que parece no ser tomado en consideración en los análisis, es que en cada municipio existe una estructura gubernamental que se ha encargado de la administración de los intereses de sus comunidades a lo largo de toda su historia; gobierno que en más del 80% es electo conforme a usos y costumbres de las propias comunidades, sin que pase forzosamente por un proceso electoral vía partidos políticos.

En tal sentido, cualquier evaluación que queramos hacer sobre la problemática municipal en Oaxaca tendrá que considerar el municipio tipo y, por tanto, el tipo de aportaciones y apoyos que deben recibir para ampliar su participación en el desarrollo, sustentado ello en su capacidad de trabajo y organización.

A. Estableciendo una relación entre el número promedio de localidades por municipio en Oaxaca (véase cuadro 3) nos encontramos que:

Ésta asciende a 12.6 localidades por municipio, y en los casos extremos se cuenta con 26.7; para la Costa, especialmente en el distrito de Pochutla, con 42.9; en la Mixteca con 8.7, sobresaliendo el distrito de Juchitahuaca con 29; el Istmo con 18.6, donde sobresale el distrito de Juchitán con 23.3.

Especial atención deben tener las sierras, porque no se puede dejar de considerar el grado de aislamiento en que se encuentran las comunidades, pues las distancias tienen que ser medidas no sólo en términos de kilómetros sino fundamentalmente en tiempo de desplazamiento para las personas y productos hacia las principales vías de acceso o comunidades de importancia. Así, la sierra sur tiene una relación de localidades por municipio de 16.4, especialmente Putla con 33.6, Sola de Vega con 18.7 y Yautepec con 7.2; y la Sierra Norte con 5.0, en los mixes con 11.1.

La Costa, el Istmo, la Sierra Sur y la Mixteca que concentran 52.3% (1 588 125 habitantes) de la población del Estado y contemplan 4 599 (52.2%) de las localidades, tendrían un promedio de habitantes por localidad que asciende a 3 454.3 habitantes.

B. Estableciendo una relación entre el número de comunidades y habitantes encontramos que en promedio habría por localidad en el Estado 418.8 habitantes.

C. De acuerdo con los datos del XI Censo de Población, correlacionando cada municipio con la población existente en ellos nos encontramos que:

Sólo dos municipios cuentan con más de 100 mil habitantes (Oaxaca de Juárez con 214 mil y Tuxtepec con 110 mil); dos entre 100 mil y 50 mil (Salina Cruz con 65 707 y Juchitán de Zaragoza con 66 414); 31 entre 50 mil y 15 mil; 99 entre 15 mil y cinco mil; 338 entre 5 mil y mil y 98 municipios con menos de mil.

En tal sentido, podemos decir, haciendo una agrupación más gruesa, que sólo cuatro municipios cuentan con más de 50 mil habitantes (agrupando el 15.5% de la población) y 436 cuentan con menos de cinco mil habitantes cada uno.

D. Tomando en consideración los habitantes y las localidades (véase cuadro 4) podemos encontrar que dicha situación se vuelve a corroborar, pues, en el estado sólo hay dos localidades con más de 100 mil habitantes, 15 localidades con más de 10 mil habitantes, 52 con más de cinco mil y siete mil, 158 con menos de cinco mil.

Esta situación nos indica que en el terreno del fortalecimiento municipal, lo que podría parecer una desventaja por la dispersión de la población, habría que considerarla como una gran fuerza de organización, pues de antemano se cuenta con autoridades municipales en un gran número de ellas, como son las agencias municipales y las agencias de policía, que están dispuestas a contribuir en las labores del desarrollo, ubicándose especialmente en los lugares más apartados del Estado, por lo que la descentralización de las decisiones resulta evidente.

¿Qué falta para fortalecer y potenciar aún más la labor de este nivel de gobierno?

Lo que falta para fortalecer y potenciar aún más la labor de este nivel de gobierno es reconocer que la mayor parte de dichos municipios administran no sólo la cabecera municipal, sino que además, cuentan con otros niveles de gobierno aún más pequeños que también ayudan a establecer necesidades y prioridades a nivel local, ubicados en cada comunidad con que cuenta el espacio geográfico municipal y que de alguna manera ya establecen formas de coordinación de trabajo entre ellos.

Esto en cierta forma ya se ha comprendido en el otorgamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad, al canalizar recursos a las Agencias Municipales, reconociendo al gobierno municipal como coordinador y cabeza para desarrollar acciones y priorizar trabajos, pero sentimos que aún se puede avanzar más si se ve desde esta otra perspectiva.

Los problemas financieros

Una característica común a las finanzas estatales y municipales del país es la creciente importancia de las participaciones que para el conjunto de las entidades federativas pasó de 40% de sus ingresos totales en 1982 a 62% en 1988 (véase cuadro 5), aspecto que compensó la caída en términos reales de los otros tipos de ingreso y para los municipios del país que pasaron a ocupar un 46% en 1982 a 58% en 1988 de sus ingresos totales, aun cuando sufrieron disminuciones reales entre 1985 y 1988, donde el resto de sus ingresos permaneció casi constante (véase cuadro 7).

Para el caso de Oaxaca en sentido contrario a lo que ocurría al conjunto de las entidades del país, las participaciones ocuparon una porción menor de los ingresos totales al pasar de 86.7% en 1983 a 77.8% en 1990, explicado esto por el fortalecimiento y crecimiento real de los otros ingresos (véase cuadro 8).

Caso contrario ocurría en los municipios oaxaqueños los cuales, al igual que los del resto del país, sufrían un estancamiento o reducción de sus fuentes de ingresos diferentes de participaciones, por lo que dichas participaciones elevaron su participación de 42.7% en 1982 a 73.9% en 1988 (véase cuadro 9), producto esto último también de los cambios en la fórmula de distribución de participaciones en el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Así, un primer problema que se presenta aquí es que la magnitud de los ingresos de los municipios, los cuales dependen en gran medida de las participaciones que en la mayor parte de las ocasiones llegan a rebasar en 90% del total de ingresos,¹ situación que se agrava conforme el municipio es más pequeño, con menores posibilidades para aumentar sus fuentes de ingresos propios, por lo cual sus capacidades financieras se ven restringidas y sus acciones reducidas a lo indispensable y más prioritario para sus comunidades (véase cuadro 10).

Aquí cabe hacer la aclaración que los ingresos por participaciones se han elevado en los últimos años, particularmente a par-

¹ Debemos reconocer que esta situación se presenta crítica en los municipios de menor desarrollo, aun cuando se ha actualizado la legislación fiscal municipal en Oaxaca a partir de 1988 con su consecuente incremento de ingresos propios de una gran cantidad de municipios por impuesto predial y derechos de consumo de agua potable.

tir de 1990 con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, especialmente en el Fondo de Fomento Municipal cuyo factor se duplicó en el mes de julio de 1992 para Oaxaca de 3.7 a 7.4%, a la par de dos tipos de ingresos propios agua y predial que para 1991 superaron los 10 mil millones de pesos cada uno.

Desde la perspectiva del gasto los municipios también enfrentan otros problemas.

A nivel nacional, las entidades federativas en un contexto de disminución de los gastos en términos reales, especialmente en el rubro de obras públicas, han elevado levemente su proporción de gastos administrativos entre 1982 y 1988, disminuido lo canalizado a obras públicas en forma casi semejante, debido a las restricciones presupuestales por las que atravezaron las finanzas públicas nacionales, y reducido lo canalizado al servicio de la deuda pública (véase cuadro 6); por su parte, los gastos de los municipios del país mostraron una elevación real entre 1982 y 1985, para luego caer bruscamente en 1986 y de ahí mantener un promedio casi constante de gasto, situación que se reflejó tanto en los gastos administrativos como en obras públicas, solventado esto en parte en la utilización de deuda pública, como se observa en los ingresos, a partir de 1984 (véase cuadro 6).

En lo que se refiere a las finanzas del estado de Oaxaca, se puede apreciar el impacto del gasto corriente, especialmente después de 1986, el cual en cierta forma fue controlado en 1990, año en que por cierto se presenta una recuperación importante del gasto de inversión estatal. El otro rubro de relevancia lo es el de las transferencias, donde juegan un papel crucial las participaciones a municipios que en promedio han llegado a ocupar el 15% del presupuesto del Estado (véase cuadro 8).

Por otro lado, en las finanzas del conjunto de municipios de la entidad, en un contexto de elevación de todos sus componentes, destaca que después de un periodo de reducción del peso del gasto corriente en 1986 volvió a incrementar su participación en el gasto total llegando a casi el 50% en 1988. Por su parte el gasto de inversión después de una etapa de auge entre 1982 y 1985 mostró marcadas reducciones llegando al 32% en 1988, superior en proporción a lo canalizado por el gobierno del estado (véase cuadro 8), que el conjunto de los municipios del país (véase cuadro 7) e incluso que el porcentaje canalizado a obra pública por parte del conjunto de las entidades del país (véase cuadro 6).

Profundizando en el caso de los municipios de Oaxaca, destaquemos dos situaciones extremas utilizando como ejemplo, por una parte, aquellos municipios con mayor grado de desarrollo, que cuentan con una estructura burocrática, generalmente asalariada, y, por otra, aquellos municipios con menor desarrollo y que generalmente no contemplan dicha estructura burocrática, destacando al frente de ellos sus autoridades y una amplia gama de auxiliares generalmente no asalariados.

Para los primeros, cabe mencionar que algunos de los principales municipios canalizan alrededor del 55% de su presupuesto al pago de servicios personales y energía eléctrica (luz pública y funcionamiento de bombas de agua potable) y a inversión un monto que fluctúa entre un 10 y 20 por ciento.

En tanto que los municipios de menor desarrollo, aquellos que no cuentan con un aparato burocrático asalariado (alrededor del 90% de los municipios del estado) destinan cerca del 30% de su presupuesto a energía eléctrica, el 60% a obra pública y el 10% a otros rubros. Al respecto, se pueden hacer aquí dos señalamientos:

En primer lugar, el nivel de la inversión pública municipal se ve afectada conforme a dos elementos:

- a) Cuando el municipio requiere de una estructura burocrática mayor para atender las crecientes necesidades que implica el desarrollo de sus comunidades, el gasto de inversión en obra pública tenderá a disminuir.
- b) La presencia tan importante de los gastos de energía eléctrica, que se ven afectados por los movimientos de las tarifas que maneja la Comisión Federal de Electricidad.

Estos elementos nos indican que dentro de los gastos corrientes del municipio existen rubros que no sólo son difíciles de reducir (que podrían ser utilizados en forma más productiva) sino que, además, en algunos casos se irán incrementando conforme lo haga el ritmo de crecimiento de las comunidades.

Y, en segundo lugar, consideramos que la capacidad de inversión de las comunidades se puede potenciar a través de un monto creciente de recursos que se adicionan a los ingresos corrientes de los municipios, como hasta ahora lo ha demostrado la experiencia vivida en Oaxaca a partir de mayo de 1988, cuando el Ejecutivo del Estado decidió transferir a los ayuntamientos obras que se ejecutaron por administración municipal y del Pronasol, por ello en

nada debe extrañar que el porcentaje en obra pública municipal se eleve en forma sustancial.

Sobre esto último, quisiera hacer un señalamiento adicional: no estoy seguro si los recursos que están aportando los municipios y los beneficiarios, especialmente aquellos que tienen que ver con TEQUIOS en mano de obra o aportaciones de materiales, están siendo registrados a nivel de la contabilidad municipal, pero creo que no, lo cual estaría subestimando los recursos canalizados a la inversión por parte de los mismos en su contabilidad.

Los problemas de la planeación

Todo lo anterior nos lleva al problema de la planeación y de la elaboración de planes de trabajo y coordinación de los mismos por parte de los municipios. Aspecto que nos conduce a la necesidad de ubicar al municipio en el ámbito de la Planeación Democrática de nuestro país.

Si consideramos que en nuestro país se intenta que el esquema de planeación norme y ordene el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos, de acuerdo con las orientaciones y prioridades de una estrategia de desarrollo definida con el concurso de los grupos organizados y que uno de cuyos principios consiste en el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, entonces nos vemos obligados a señalar la necesidad de reforzar la planeación municipal, mejorando así los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal en forma organizada.²

Si bien es cierto que las modificaciones al artículo 115 Constitucional establecen las bases para revertir la inercia centralizada y revitalizar las funciones del municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera, esto aún se encuentra en proceso.

Expliquemos nuestra idea brevemente:

² Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema de Planeación Democrática, Principios y Organización*.

En nuestro Estado, no quisiéramos generalizar con respecto a todo el país, encontramos que en una gran parte de los municipios los instrumentos de planeación no han sido incorporados o utilizados eficientemente (nos estamos refiriendo a los Instrumentos Normativos de Mediano Plazo, como serían el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas sectoriales, estratégicos e institucionales) ni tampoco se ha podido lograr que los instrumentos operativos de corto plazo como los programas anuales, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos sean incorporados al quehacer institucional municipal en forma general; y a los instrumentos de evaluación no se les ha dado el valor que tienen para mejorar lo realizado, como lo es la Cuenta Pública.

Conforme a esta situación podremos entender por qué en nuestra "planeación" municipal en la entidad, se plantea la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población, como elemento fundamental, que si bien se ha avanzado mucho en este sentido, el reforzamiento de instituciones de planeación y finanzas municipales podrá reforzar el Combate a la Pobreza que vea más allá de un sentido asistencialista.

Si bien es cierto que en nuestra entidad esos instrumentos de corto plazo y de evaluación se practican, en muchos de los municipios de la entidad, debemos reconocer, que no se hace de manera adecuada porque, como lo hemos observado en nuestra práctica profesional, muchas de las dependencias estatales e inclusive la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados local, debido a la saturación de trabajo y falta de personal, no pueden auxiliar adecuadamente a los municipios por lo cual ellos recurren a personas o profesionistas que no están compenetrados en sus trabajos o no son especialistas en las cuestiones fiscales gubernamentales, por lo que en un gran número de casos solamente realizan un trabajo técnico, podríamos llamarle contable, sin profundizar en el análisis que implica la elaboración de una Ley de Ingresos, un Presupuesto de Egresos o una Cuenta Pública Municipal como instrumentos para la planeación.

El problema administrativo

La capacidad de administración de los gobiernos municipales ha quedado demostrada en los últimos tres años en la multitud de obras

que se han realizado por la vía del Pronasol, sin embargo, el fortalecimiento de su administración resulta aquí elemento sobresaliente ¿por qué?, porque debemos recordar que los usos y costumbres obligan en esta multitud de municipios y niveles de gobierno más elementales, como las agencias municipales y agencias de policía, a cambiar periódicamente ya sea cada tres años o incluso cada año, por lo cual resulta importante meditar en la necesidad de formar el servicio civil de carrera a nivel municipal.

Así, otro problema adicional a todo lo anterior parte de la pregunta de ¿quién o qué personas están llevando a cabo el trabajo de la planeación y de la administración de las finanzas en los municipios, especialmente, como ya lo señalamos, en aquellos donde no hay una estructura burocrática asalariada?

En tal sentido, debemos reconocer que el trabajo de la planeación y de la administración de las finanzas en un gran número de municipios oaxaqueños, y tal vez en muchos otros del país, se ve obstaculizado por las propias carencias de éste, especialmente si tomamos en consideración que los ingresos municipales resultan tan bajos para el grueso de los municipios, que impide que los servidores públicos municipales perciban sueldo alguno por su labor a realizar, la existencia de una alta rotación de funcionarios públicos, como es el caso de los cambios anuales de las autoridades municipales en muchos de ellos, o existe una migración de los habitantes con mayor grado de educación en búsqueda de mejores perspectivas de vida que impide especializarlos en las labores de planeación y finanzas municipales.

Aquí no estamos desconociendo el trabajo y experiencias adquiridas por las personas que ocupan o han ocupado puestos en el gobierno municipal, y prueba de dicha capacidad, como ya lo señalé es el que han llevado a cabo un gran número de proyectos en nuestra entidad.

En este campo nuestro planteamiento de solución parte de lo siguiente:

Podría pensarse en canalizar un porcentaje fijo de recursos de la Federación o del gobierno estatal, por ejemplo participaciones adicionales a las ya existentes de acuerdo al nivel de atraso, pobreza de recursos económicos o número de localidades a administrar con que cuenta el municipio, que serviría para proporcionar un cierto ingreso personal a las autoridades municipales y, además permitiría establecer una planta fija, pequeña, de personal,

el cual una vez determinado sería con seguridad capacitado y posteriormente actualizado conforme se asiente éste en su cargo.

En tal sentido, nos estamos refiriendo a una aportación de recursos adicionales etiquetado para servicios personales hacia los municipios de menor desarrollo.

Debemos aclarar que este personal incorporado al servicio civil de carrera, auxiliar de las autoridades municipales, jugaría un papel de administrador, dependiendo de la estructura municipal, es decir, tendrá un papel auxiliar en las labores del municipio, especialmente en lo referente a la elaboración de documentación referida a los proyectos que enfrente el municipio y en otro aspecto en la ejecución de la legislación fiscal con que actualmente ya cuenta el municipio en Oaxaca.

Evidentemente, debe evitarse que este tipo de personal no se vea como un empleado de las dependencias gubernamentales estatales o federales, sino el enlace que fortalezca la Coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Una vez llevado a cabo lo anterior se podría potenciar, desde la perspectiva de los gobiernos federal y estatal, y de sus respectivas dependencias, los recursos canalizados a capacitación, lo cual deberá pasar por una estrategia de coordinación de acciones para llevar a cabo este trabajo que no podrá interrumpir las labores que realizan estas autoridades y consideren situaciones prevaletientes en las regiones como la temporada de trabajo por la que atraviese la comunidad.

Las estrategias de capacitación irían desde reuniones directas, elaboración de videos (sustentados en las televisoras estatales), elaboración de manuales, o incluso por establecimiento de un tipo de educación de acuerdo a las necesidades de la región, especialmente si tomamos en consideración la descentralización del gasto educativo en el país hacia las entidades y de ahí a los municipios, esto último como se plantea por parte de las autoridades federales.

Por supuesto que no podemos desconocer el trabajo que se está llevando a cabo a nivel estatal y federal para reforzar la asesoría y capacitación a los servidores públicos municipales, pero sí consideramos que ello se está llevando en vertientes de trabajo que separan el proceso de planeación y el de las finanzas públicas municipales, incluso me atrevería a afirmar de todas las labores, como son las de justicia, salud, ecología, etc. se puede apreciar que los esfuerzos se concentran en vertientes o proyectos que sólo

se relacionan con las dependencias federales, cuando todo ello debe apreciarse como un conjunto de actividades globales a llevar a cabo por el gobierno municipal.

En este sentido, es de reconocerse los esfuerzos de la Secretaría de Desarrollo Social por asesorar a los municipios a través de sus módulos en el interior del estado, que tienen que ver con los Programas federales. Sin embargo, no debemos olvidar que la planeación consta de planes y programas que deben iniciarse en el municipio que se deberán reflejar en documentos como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, por ello debemos reforzar acciones en tal sentido, y por eso sentimos que se daría un gran avance generando ese equipo especializado al interior del gobierno municipal, donde no se cuente con él.

La idea aquí reside en reforzar las labores del gobierno municipal, a través de la coordinación con los otros niveles de gobierno, para que participe con mayor dinamismo en las labores del desarrollo nacional a partir del desarrollo regional, ahí donde se ubican familias y empresas, que deben sumarse a una más equitativa distribución del ingreso; y a una mayor participación en la producción, en los diferentes sectores productivos a los que pertenecen, para que se incorporen en condiciones más favorables a los mercados de bienes y servicios, locales, regionales, estatales, nacionales e incluso internacionales.

De un enfoque de desarrollo social a otro de desarrollo social y productivo, generador de fuentes de empleo e ingreso permanente

Sin dejar de reconocer que los avances en el terreno social resultan sustanciales para el desarrollo municipal, debemos subrayar que esos avances para su consolidación necesitan sustentarse sobre una base productiva generadora de empleos e ingresos que incorpore a las comunidades a los mercados locales, regionales, estatales, nacionales e internacionales.

En tal sentido estaríamos pasando de un enfoque asistencialista, de Desarrollo Social, que no se puede dejar de lado, a otro generador de fuentes de empleos e ingresos para los habitantes de las comunidades, que reforzaría las labores del primero, para elevar el nivel de bienestar de la población.

Ello resulta relevante, pues los habitantes de las comunidades no permanecen en ellas tan solo por el tipo de servicios urbanos y asistenciales, o viviendas dignas, con que ahí cuentan, requieren además de tener una fuente de ingresos permanente en sus comunidades para arraigarse en ellas.

En este apartado del estudio, me referiré específicamente a las empresas que se ubican en el ámbito municipal, por considerar que es un campo de análisis promisorio. En este aspecto naturalmente que no desconocemos la importancia de las actividades agrícolas las cuales no se aprecian aquí en virtud de que rebasarían en mucho nuestro análisis por el momento.

El marco a partir del cual podemos trabajar es el siguiente. En nuestro país, debemos considerar que una vez iniciada la liberalización de nuestros mercados en los años ochenta, aunada ésta a la crisis estructural y financiera de la economía e incorporación de tecnología intensiva en capital³ en los sectores más dinámicos de la economía, el problema del desempleo en las urbes y el campo y de la migración de la población de este último hacia aquellas,⁴ nos obliga a pensar que en México una de las opciones para solucionar el problema de la pobreza extrema, como expresión del desempleo, subempleo, inequitativa distribución de la riqueza, desarticulación entre sectores productivos y disparidad en

³ Josef Steindl nos explica al respecto que la cuestión estructural se aprecia ahora no solamente en sus aspectos industriales y regionales, sino también en el aspecto de la organización, en la crisis de las grandes empresas, originadas parcialmente en la tecnología, en la sobrecapacidad de estas empresas la cual no es cíclica, sino permanente, es decir, es estructural, considerándose así, el desplazamiento de la mano de obra en la mayoría de las ramas industriales; ante tal situación se requiere, para mantener el pleno empleo, de una expansión sustancial estimulada por una importante inversión pública que si se canaliza a las grandes empresas habría agudizado el desequilibrio estructural por lo que se buscaron nuevos productos y ramas industriales, que absorvieran mano de obra desocupada. Josef Steindl, "Problemas estructurales en la crisis actual", en *Investigación Económica*, núm. 176, abril-junio de 1986, pp. 11-12.

⁴ De acuerdo con Hugh O. Nurse, uno de los problemas de la centralización es que las empresas y las familias se localizan en donde pueden ganar más de lo que ganarían en otra parte. Desde este punto de vista, las empresas se localizarán donde los costos sean menores o los ingresos mayores, sino donde las diferencias positivas de ambos, los beneficios sean mayores, pues cada actividad, las ventas, el consumo, la producción industrial, la agricultura, y la minería, trata de obtener un espacio para actuar. Las familias tienden a permanecer donde existen oportunidades de empleo y por ende de ingreso. Véase Hugh O. Nurse, *Economía Regional*, 1a. edic. 1969, Barcelona, España.

el desarrollo de las regiones, y bajos niveles de bienestar de un gran número de compatriotas, es el de canalizar un fuerte monto de inversión hacia aquellas regiones donde se presenta en primera instancia la mayor expulsión de fuerza de trabajo, o de mayor marginalidad, incluyendo las zonas populares urbanas, donde se concentra un monto importante de desempleo, es decir, las de pobreza extrema.

Aquí el Pronasol puede jugar un papel relevante para abrir espacios de inversión en empresas y proyectos generadores de empleos permanentes.

Así, en el terreno de la producción (el otro elemento a seguir fortaleciendo en el ámbito regional), debemos destacar que hasta ahora se ha tomado a la microempresa y a la región en forma separada apoyándoseles en forma independiente, aun cuando se reconozcan problemas comunes entre empresas o entre regiones, dentro de los programas sociales y específicamente en el de Solidaridad.

La propuesta en concreto sería la siguiente: se requiere de una nueva articulación de las empresas, especialmente de las microempresas, dentro de las regiones de acuerdo a su tipo de producción, entre aquellas generadoras de materias primas y las productoras de bienes finales que podrían abastecer a los mercados locales, regionales e incluso externos a ellas.

Amplíemos un poco más esto. Josef Steindl comenta que en Italia hay una escuela de economistas regionales que proponen un desarrollo que cultiva, desarrolla y hace uso de las estructuras existentes en las regiones para evitar una ruptura brutal entre éstas; se trata según él de una industrialización que evita fracturas, como aquellas que generan las empresas dentro de la región que establecen exclusivamente relaciones con empresas del mundo exterior a ella.

De acuerdo con estos elementos, el autor se estaría refiriendo a pequeñas empresas, relacionadas entre sí en la región, lo cual les ampliaría las oportunidades para salir hacia el mercado externo debido también a que son más flexibles que las grandes empresas, por sus aplicaciones microelectrónicas, maquinaria flexible, pequeñas estaciones de poder, entre otras cosas, además de que sus procesos de investigación tecnológica no se ha obstaculizado por una complicada organización. Incluso, señala el autor, su capacidad también se demuestra en que la etapa inicial de un nuevo

producto se produce más fácilmente en esas "pequeñas firmas", pudiéndose realizar el desarrollo de los productos en grandes empresas venidas de otras industrias.

De esta forma, las políticas a largo plazo que se implementen requieren de la creación de nuevas industrias equilibradas en la región.

Evidentemente esto no es fácil, un esfuerzo positivo en esta dirección requiere de la planeación, a través de un esfuerzo coordinado y basado por un lado, en un estudio cuidadoso de las posibilidades técnicas disponibles en un estado avanzado de desarrollo, y por otro en las capacidades disponibles de la región. Dichas capacidades tienen que ver con el conocimiento de técnicos expertos y de las capacidades de las empresas desde el punto de vista de su experiencia, su administración, y del apoyo de la habilidad de sus trabajadores y directores.

En este sentido, la estrategia de desarrollo ha de estar basada en el potencial disponible, debiendo guiar a las empresas bajo una óptica que conduzca hacia la coordinación de desarrollos complementarios, es decir de elaboración de productos complementarios. Naturalmente, se requerirá aquí alguna ayuda inicial, por ejemplo, créditos, tal como se establece en el Programa de Empresas de Solidaridad, en el capital de riesgo,⁵ pero aquí no estamos hablando de una empresa, sino de un conjunto de empresas interrelacionadas y complementarias entre ellas.

Algo muy importante es que no podemos olvidar que el "desarrollo tendrá que proceder como un proceso de aprendizaje en el que se continuará acumulando experiencia sobre la viabilidad, los fracasos y aciertos, que se reflejarán a las empresas".⁶ Para el caso de nuestro país, es casi un hecho de que al no contar en cada entidad de mecanismos que coordinen los trabajos o experiencias de las empresas, difícilmente se podrán establecer estrategias de apoyo también coordinado entre dependencias federales y estatales.

Otro elemento importante que juega un papel especial aquí es el hecho de que frecuentemente las regiones deprimidas cuentan

⁵ Véase SEDESOL. *Empresas de Solidaridad, Objetivos y Funciones*, edit. Secretaría de Desarrollo Social, mimeo, sin fecha, p. 9.

⁶ Steindl, Josef. *Op. cit.*, p. 8.

con una infraestructura descuidada e insatisfactoria; en este caso será una parte obvia de la estrategia del gobierno construir la nueva infraestructura por medio de trabajo local y firmas locales. Desde esta perspectiva estamos hablando de la necesidad de coordinar este nuevo esfuerzo para apoyar a las empresas locales (vía el Programa de Empresas de Solidaridad) con los programas ya existentes para desarrollar la infraestructura de apoyo; que si bien esto ya se está dando en el propio Convenio de Desarrollo Social, se debe considerar en esta perspectiva en sus programas para potenciar el aprovechamiento de los recursos invertidos.

Esta conjunción de esfuerzos e intercambio de experiencias, servirá como un proceso de aprendizaje y esfuerzo educativo en el intento por llevar a las firmas hasta el nivel requerido, será un camino de procreación de industria local, comercio interno y cooperación para el progreso de la región.⁷

Un aspecto adicional a lo anterior estaría dado en función de cuál sería la estrategia global para coordinar esfuerzos y conocimientos.

Se requiere, por un lado, de establecer grupos técnicos de discusión o de análisis bajo el ámbito de la Coordinación Institucional donde se comparta el compromiso de estimular a las Empresas,⁸ no sólo de las pertenecientes al Programa Empresas de Solidaridad. Lo que proponemos es que ello se realice:

a) por rama de actividad, donde se contemplarían mercados (locales, regionales, estatales, nacionales e internacionales), desarrollo tecnológico y desarrollo administrativo, elementos básicos para el desarrollo de las empresas;

b) a través de grupos zonales de análisis, donde se retomarían los mismos elementos establecidos a nivel nacional y se discutirían los elementos regionales, con el objeto de incorporar propuestas específicas por región, que tendrían que ver además con

⁷ Steindl, Josef, nos señala lo siguiente al respecto: Un campo igualmente promisorio es la política ambiental y de energía, así como la construcción doméstica, en la que la iniciativa gubernamental podría actuar y estimular el desarrollo innovador de la industria, y cumplir con las funciones educativas y de coordinación ya mencionadas. Josef Steindl, *Op. cit.*, p. 18.

⁸ SEDESOL. *Op. cit.*, p. 11.

requerimientos en infraestructura de investigación, de transporte y comunicaciones, políticas fiscales y de financiamiento adecuadas para desarrollar regiones, ramas económicas y empresas específicas entre distintas entidades federativas, y

c) por medio de Reuniones Nacionales, donde los análisis se globalizarían con el objeto de coordinar políticas de gasto y financiamiento entre los tres niveles de gobierno, a semejanza de lo experimentado en la Coordinación Fiscal que maneja la Secretaría de Hacienda y las entidades federativas, donde se llevarían las propuestas generadas en los grupos zonales y grupos técnicos que alimentarían los lineamientos, programas, estrategias e instrumentos a establecer para el ejercicio fiscal siguiente, que serían incorporados tanto a nivel del gobierno federal, como de los estatales y municipales.

En este sentido, el federalismo fiscal en cuanto al gasto y financiamiento se fortalecería al coordinar esfuerzos entre los tres niveles de gobierno con el objeto de fortalecer a las empresas del Programa y en general a la microempresa a nivel nacional.

Podríamos pensar que en este caso la inversión del Gobierno elevará su rentabilidad en el campo productivo en tanto eleva no sólo la riqueza material de las comunidades, sino, además, porque permite desplegar efectos multiplicadores de la inversión a nivel microregional y efectos aceleradores a nivel regional, estatal y nacional, si consideramos que crea expectativas más favorables en ramas económicas que producen principalmente para el mercado interno, pues los proyectos de inversión, debido a su carácter microeconómico y microregional, tienen un componente mínimo de importación; claro está que como excepciones se encuentran aquellos proyectos que por sus necesidades de competencia con elevados índices de productividad, tengan que ver con bienes de capital y tecnología no existentes en el país, los cuales podrían ser los menos en el conjunto de proyectos.

Parafraseando a Keynes esperamos “ver al Estado . . . asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones”, ya que probablemente la rentabilidad económica de estos proyectos en un principio no sea tan alta, de acuerdo a lo esperado, debido a la dispersión de los esfuerzos, aun cuando sea notable su rentabilidad social, por ello, sólo hablamos de la ca-

nalización de recursos y organización de la inversión, no de su realización directa por parte del Gobierno.⁹

Esto resulta significativo, pues si bien es cierto que las empresas deberán enfrentar las condiciones de la competencia en el mercado y establecer las estrategias necesarias en ese terreno, ello no impide de ninguna manera que las políticas económicas, como son la fiscal, crediticia, de desarrollo tecnológico o administrativo o de ampliación de mercados, entre otras, puedan utilizarse con el objeto de crear un ambiente propicio para su desarrollo.

Debemos indicar que no nos estamos refiriendo a políticas de subsidio, sino de estímulo a las empresas, especialmente de las microempresas, que de alguna manera han demostrado ser una fuente de empleo, ingreso y desarrollo microregional.

Consideramos que esta forma de intervención del Estado resulta necesaria ya que no debemos olvidar que aún los economistas del sistema reconocen que los principales inconvenientes de la sociedad capitalista son su incapacidad para procurar la ocupación plena y eliminar la arbitraria y desigual distribución de la riqueza y de los ingresos¹⁰ que se presenta entre las familias, las empresas y las regiones.

⁹ Resulta conveniente añadir aquí de Keynes lo siguiente: “Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. . . . No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. . . .” Keynes, *Op. cit.*, pp. 332-333.

¹⁰ *Ibid.*, capítulos X, XII, XVIII y XXIV, pp. 120, 121, 149 y 223.

CUADRO 1
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
MUNICIPIOS, POBLACIÓN, SUPERFICIE Y LOCALIDADES

Entidad	No. de Municipios (1)	Población 1990 (2)	Superficie Km ² (3)	No. de Localidades (4)
Estados Unidos Mexicanos	2 402	81 249 645	1 966 733	157 142
Aguascalientes	9	719 659	5 589	1 357
Baja California	4	1 660 855	70 113	1 910
Baja California Sur	4	317 764	73 677	2 308
Campeche	8	535 185	51 833	1 950
Coahuila	38	1 972 340	151 571	3 649
Colima	10	428 510	5 455	948
Chiapas	111	3 210 496	73 887	16 422
Chihuahua	67	2 441 873	247 087	10 761
Distrito Federal ^a	16	8 235 744	1 499	282
Durango	39	1 349 378	119 648	5 508
Guanajuato	46	3 982 593	30 589	6 617
Guerrero	75	2 620 637	63 794	6 008
Hidalgo	84	1 888 366	20 987	3 868
Jalisco	124	5 302 689	80 137	8 731
México	121	9 815 795	21 461	4 014
Michoacán	113	3 548 199	59 864	7 716
Morelos	33	1 195 059	4 491	721
Nayarit	20	824 643	27 621	1 908
Nuevo León	51	3 098 736	64 555	5 123
Oaxaca	570	3 019 560	95 364	7 210
Puebla	217	4 126 101	33 919	4 930
Querétaro	18	1 051 235	11 769	1 471
Quintana Roo	7	493 277	50 350	1 303
San Luis Potosí	56	2 003 187	62 848	5 299
Sinaloa	18	2 204 054	58 092	5 247
Sonora	70	1 823 606	184 934	6 165
Tabasco	17	1 501 744	24 661	2 475
Tamaulipas	43	2 249 581	79 829	6 803
Tlaxcala	44	761 277	3 914	794
Veracruz	207	6 228 239	72 815	17 930
Yucatán	106	1 362 940	39 340	3 150
Zacatecas	56	1 276 323	75 040	4 564

^a En el Distrito Federal se consideran las Delegaciones Políticas.

FUENTE: Elaborado con datos de: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1991, p. 6 y el XI, Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen General, p.1.

CUADRO 2
INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS
OAXACA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL

Concepto	1986	Oaxaca 1990	Nacional 1990
Demográficos			
Población urbana (% del total)	31.9	39.5	71.3
Natalidad (tasa anual %)	3	3.5	3.4
Mortalidad (tasa anual %)	0.9	0.7	0.5
Crecimiento natural (tasa anual %)	2.1	2.8	2.9
Migración neta (tasa anual %)	-1.2	-2.2	-1
Crecimiento real (tasa anual %)	0.9	0.6	1.9
Salud			
Esperanza de vida (años)	61	61.8 ^b	69.6
Mortalidad infantil (miles)	80.5	73.6 ^c	38.1
Cobertura de servicios (%)	82.7 ^a	89.6	95 ^d
Unidades médicas	599 ^a	727 ^d	13 956 ^d
Consultorios	880 ^a	985 ^d	35 907 ^d
Camas en servicio	2 991 ^a	3 230 ^d	111 734 ^d
Personal médico	1 515 ^a	1 929 ^d	97 508 ^d
Educación			
Grado promedio de escolaridad (%)	4.1	4.5	6.4
Tasa de analfabetismo (%)	36	26.2	11.8

^a Cifras de 1987.

^b Cifras de 1989.

^c Cifras de 1988.

^d Cifras de 1991.

FUENTE: Coordinación de asesores del Gobierno del Estado de Oaxaca: Seis años de desarrollo social en Cuadernos de Finanzas Públicas, núm. 8, edit. Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Finanzas.

CUADRO 4
NÚMERO DE LOCALIDADES POR DISTRITO SEGÚN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD EN OAXACA, 1990

Distrito	Núm. de localidades	Tamaño de la localidad													
		1-99 Hab.	100-499 Hab.	500-999 Hab.	1000-1999 Hab.	2000-2499 Hab.	2500-4999 Hab.	5000-9999 Hab.	10000-14999 Hab.	15000-20000 Hab.	20000-50000 Hab.	50000-100000 Hab.	100000-499999 Hab.	500000-999999 Hab.	1000000 y más Hab.
Oaxaca	7 210	3 416	2 539	728	342	51	80	38	4	2	6	3	1	0	0
1															
Cañada	548	186	257	64	35	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
03 Cuicatlán	165	82	45	23	13	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
22 Teotitlán	383	104	212	41	22	1	1	2							
2															
Costa	1 334	789	368	95	48	11	18	4	0	1	0	0	0	0	0
09 Jamiltepec	356	185	101	35	20	5	8	1	1						
11 Juquila	377	257	75	22	12	2	7	2							
17 Pochutla	601	347	192	38	16	4	3	1							
3															
Istmo	761	430	210	44	38	7	16	10	1	1	2	2	0	0	0
10 Juchitán	512	303	133	25	23	4	12	8	1	1	1	1	1	0	0
21 Tehuantepec	249	127	77	19	15	3	4	2	1	1	1	1	1	0	0
4															
Mixteca	1 356	519	631	143	51	6	2	3	0	0	1	0	0	0	0
02 Coixtlahuaca	88	51	33	3	1										
07 Huajuapam	240	99	93	26	17	3	1				1				
12 Juchitahuaca	203	68	104	18	10	2		1							
15 Nochixtlán	322	176	119	20	6			1							
19 Silacayoapam	82	17	34	22	8	1									
23 Teposcolula	117	45	57	9	5		1								
25 Tlaxiaco	304	63	191	45	4			1							
5															
Sierra Norte	381	114	150	76	35	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0
08 Ixtlán	120	53	38	18	11										
14 Mixe	197	50	84	41	17	3	2								
27 Villa Alta	64	11	28	17	7	1									
6															
Sierra Sur	1 148	607	375	126	33	1	4	1	1	0	0	0	0	0	0
13 Miahuatlán	426	252	109	47	15		2	1							
18 Putla	336	176	119	29	9		2								
20 Sola de Vega	299	153	114	29	3		2	1							
28 Yautepec	87	26	33	21	6	1									
7															
Papaloapam	929	471	290	105	45	3	6	7	0	0	1	1	0	0	0
04 Choapam	211	121	62	22	6										
26 Tlaxtepec	718	350	228	83	39	3	6	7	1	1	1	1	0	0	0
8															
Valles Centrales	753	300	258	75	57	17	30	11	2	0	2	0	1	0	0
01 Centro	60	10	18	8	8	5	5	3			2		1		
05 Ejutla	69	13	29	16	8	1	1	1							
06 Etla	200	76	88	16	10	3	5	2							
16 Ocotlán	73	33	11	9	11	1	7	1							
24 Tlacolula	163	68	54	12	10	7	10	2							
29 Zaachila	95	57	29	5	3										
30 Zimatlán	93	43	29	9	7		2	3							

FUENTE: INEGI, Oaxaca, resultados definitivos, tabuladores básicos por distrito, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

CUADRO 5
MÉXICO: FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES, INGRESOS 1982-1988
(millones de pesos constantes)^a

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total de Ingresos	183 540	154 498	171 157	166 791	131 917	136 232	129 605
Estados	120 856	117 122	130 086	126 349	102 756	107 000	101 615
D.F.	62 685	37 376	41 071	40 442	29 161	29 232	27 989
Participaciones	73 000	81 727	87 048	79 388	66 812	70 690	80 062
Estados	56 540	61 924	67 926	62 022	53 612	55 785	61 961
D.F.	16 460	19 803	19 121	17 365	13 200	14 905	18 101
Impuestos	10 822	7 598	4 978	4 551	4 070	3 321	5 268
Estados	6 746	5 031	2 551	2 160	2 039	1 892	1 925
D.F.	4 076	2 566	2 426	2 391	2 030	1 429	3 343
Derechos	5 682	2 676	4 122	2 877	4 387	3 261	2 999
Estados	3 041	1 237	2 198	1 340	2 312	1 597	1 596
D.F.	2 642	1 440	1 925	1 537	2 075	1 664	1 403
Productos	3 054	6 600	7 261	7 871	8 598	9 887	8 980
Estados	2 550	4 313	6 039	7 210	7 376	7 352	5 298
D.F.	505	2 287	1 222	661	1 222	2 535	3 682
Aprovechamientos	14 492	9 369	9 382	12 723	13 795	11 362	3 146
Estados	13 273	8 992	8 920	9 218	7 104	4 647	2 046
D.F.	1 219	377	462	3 505	6 691	6 715	1 100
Deuda Pública	27 318	17 356	27 121	25 020	11 535	7 973	6 427
Estados	10 036	6 452	11 207	10 037	7 591	5 988	6 066
D.F.	17 283	10 904	15 914	14 983	3 944	1 985	361
Resultado de Operaciones	14 746	26 711	22 512	29 142	20 828	24 126	19 249
Estados	14 746	26 711	22 512	29 142	20 828	24 126	19 249
D.F.							
Disponibilidades	1 554	2 025	8 714	5 220	1 450	5 613	3 474
Estados	1 554	2 025	8 714	5 220	1 450	5 613	3 474
D.F.							
Cuentas de Orden	12 370	436	18	0	442	0	0
Estados	12 370	436	18	—	442	—	—
D.F.							
Déficit Presupuestal	20 500	0	0	0	0	0	0
Estados	20 500	—	—	—	—	—	—
D.F.							

^a Se utilizó el índice nacional de precios al consumidor base 1978 = 100.

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988, México, 1991, pp. 13 y 149.

CUADRO 6
MÉXICO: FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES, EGRESOS 1982-1988
(millones de pesos constantes)^b

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total de Egresos	183 540	154 498	171 285	166 791	131 917	136 232	129 605
Estados	120 856	117 122	130 184	126 349	102 756	107 000	101 615
D.F.	62 685	37 376	41 102	40 442	29 161	29 232	27 989
Gastos Administrativos	53 698	44 919	49 282	49 945	44 335	42 831	42 332
Estados	45 302	36 440	35 641	36 351	32 814	30 703	30 216
D.F.	8 395	8 479	13 641	13 595	11 520	12 128	12 116
Obras Públicas y Fomento	46 834	38 927	42 879	42 825	29 001	29 787	28 997
Estados	18 617	19 186	26 413	28 789	19 311	19 705	20 860
D.F. ^a	28 217	19 742	16 466	14 035	9 691	10 082	8 137
Transferencias	30 675	46 439	28 786	22 439	19 379	21 490	23 249
Estados	29 646	42 263	23 791	19 552	17 744	19 569	20 827
D.F.	1 029	4 176	4 995	2 887	1 635	1 921	2 422
Deuda Pública	33 921	10 799	16 050	19 533	10 457	8 625	6 330
Estados	9 746	5 827	10 051	9 607	6 726	6 137	4 822
D.F.	24 174	4 972	5 999	9 925	3 730	2 488	1 507
Intereses	15 751	709	1 952	0	953	1 116	701
Amortización	8 423	4 263	4 047	9 925	2 778	1 372	806
Resultado de Operaciones	3 127	13 182	9 773	3 910	4 681	8 820	6 451
Estados	3 127	13 182	9 773	3 910	4 681	8 820	6 451
D.F.	—	—	—	—	—	—	—
Cuentas de Movimiento							
Compensado	14 417	224	24 515	28 139	21 480	22 066	18 439
Estados	14 417	224	24 515	28 139	21 480	22 066	18 439
D.F.	—	—	—	—	—	—	—
Erogaciones Especiales	868	8	0	0	0	0	0
Estados	—	—	—	—	—	—	—
D.F.	868	8	—	—	—	—	—
Inversión Financiera	1	0	0	0	2 584	2 613	1 432
Estados	—	—	—	—	—	—	—
D.F.	1	—	—	—	2 584	2 613	1 432
Superávit Presupuestal	0	0	0	0	0	0	2 375
Estados	—	—	—	—	—	—	—
D.F.	—	—	—	—	—	—	2 375

^a Se refiere a inversión física.

^b Se deflactó con el índice nacional de precios al consumidor base 1978 = 100.

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988, México, 1991, pp. 13 y 149.

CUADRO 7
MÉXICO: FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES, 1982-1988
(millones de pesos constantes)^a

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total de Ingresos	20 431.22	19 694.13	25 895.47	26 462.72	22 741.82	21 523.79	22 789.57
Participaciones	9 351.20	12 677.33	15 312.52	15 104.99	13 514.08	12 330.29	13 229.53
Impuestos	1 734.74	1 198.02	2 751.45	3 208.22	2 600.45	2 333.78	2 518.26
Derechos	1 696.54	1 317.44	1 298.91	1 492.03	1 471.91	1 396.82	1 607.22
Productos	1 441.28	1 229.34	1 469.50	1 390.76	1 225.00	1 031.57	937.14
Aprovechamientos	3 961.88	2 323.92	2 391.91	2 991.12	2 167.64	2 348.72	2 187.01
Deuda Pública	627.43	565.97	1 097.54	1 189.91	1 204.53	1 191.11	859.17
Resultado de Operaciones	958.44	70.15	201.46	388.07	274.40	270.68	763.72
Disponibilidades	597.79	228.41	459.23	685.69	283.53	620.80	687.51
Cuentas de Orden	61.92	83.53	912.94	11.94	0.27	0.00	0.00
Total de Egresos	20 431.22	19 694.13	25 895.47	26 462.72	22 741.82	21 523.79	22 789.57
Gastos Administrativos	12 420.19	11 320.07	13 199.09	14 440.30	13 614.92	12 201.91	12 849.19
Obras Públicas y Fomento	5 674.22	5 969.53	8 711.01	8 712.62	6 469.70	5 311.27	5 791.68
Transferencias	728.55	585.88	867.68	1 212.98	1 001.32	1 001.03	1 285.76
Deuda Pública	631.71	815.43	1 012.24	1 145.02	834.02	900.61	1 023.15
Resultado de Operaciones	732.83	922.78	1 292.30	797.15	679.55	1 951.45	1 253.57
Cuentas de Movimiento							
Compensado	243.73	80.43	813.15	154.65	142.32	157.52	586.23

^a Se deflactó con el índice nacional de precios al consumidor base 1978 = 100.

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988, México, 1991, pp. 45.

CUADRO 8
OAXACA: FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES 1982-1991
(miles de pesos constantes)^b

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos	1 159 144	1 340 765	1 377 764	1 134 755	1 334 809	1 212 970	1 439 245	1 897 711
Impuestos	33 855	17 301	11 177	14 172	10 099	10 413	14 051	16 664
Derechos	17 922	28 776	13 188	20 836	9 730	15 647	26 420	37 855
Productos	3 666	2 747	2 756	3 125	176 304	57 372	160 727	349 495
Aprovechamientos	93 190	188 445	175 305	115 871	10 582	10 228	11 201	15 708
Participaciones	1 005 012	1 101 720	1 175 339	980 752	1 000 873	902 488	1 180 933	1 477 002
Ingresos Extraordinarios	5 498	1 775	0	0	127 222	216 823	45 913	988
Egresos	1 275 693	1 721 958	1 556 625	1 377 471	1 349 606	1 392 224	1 661 570	2 259 019
Gasto Corriente	410 332	478 592	523 314	628 641	602 981	656 705	803 401	984 403
Gastos de Inversión	186 798	247 854	472 452	227 355	207 311	238 343	231 424	417 431
Transferencias	403 984	559 716	332 691	353 980	311 362	316 176	396 388	490 518
Part. a Municipios ^a	236 870	397 662	206 288	140 478	206 904	179 253	222 325	361 307
Deuda Pública	37 709	38 134	21 879	27 017	21 048	1 747	8 032	5 359

^a Este concepto sólo sirve de referencia para ver su evolución.

^b Se deflactó con el INPC 1978 = 100.

FUENTE: INEGI y Gobierno del Estado, Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca. 1987 a 1991.

CUADRO 9
OAXACA: FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES 1982-1988
(millones de pesos constantes)^a

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total de Ingresos	249.66	243.42	429.45	525.91	389.13	335.42	332.00
Participaciones	106.71	159.89	330.74	388.13	273.10	250.56	245.35
Impuestos	32.28	15.34	19.43	28.57	26.65	22.91	22.67
Derechos	13.83	9.30	7.49	9.63	10.14	7.75	8.06
Productos	23.71	22.03	17.95	22.82	21.45	18.75	21.03
Aprovechamientos	51.71	25.45	40.23	34.88	28.97	23.02	19.37
Deuda Pública	2.96	3.10	4.24	13.63	7.82	3.33	1.51
Resultado de Operaciones	2.63	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00
Disponibilidades	15.81	8.32	9.37	28.26	21.01	9.06	14.02
Cuentas de Orden	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total de Egresos	249.66	243.42	429.45	525.91	389.13	335.42	332.00
Gastos Administrativos	142.28	125.14	161.03	204.41	180.69	152.59	165.68
Obras Públicas y Fomento	84.32	96.91	181.74	264.36	159.31	125.37	107.49
Transferencias	4.94	8.32	8.58	23.25	29.44	25.18	17.12
Deuda Pública	0.66	0.98	1.58	2.81	1.98	1.09	4.71
Resultado de Operaciones	17.13	12.07	76.52	30.82	17.72	31.19	37.00
Cuentas de Movimiento Compensado	0.33	0.00	0.00	0.25	0.00	0.00	0.00

^a Se deflació con el índice nacional de precios al consumidor base 1978 = 100.

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988, México, 1991, pp. 42.

EL DESARROLLO REGIONAL EN OAXACA

CUADRO 10
FINANZAS PÚBLICAS DE LOS MUNICIPIOS
DE OAXACA 1991
(porcentajes respecto a los totales)

Concepto	Avanzados ^a	En transición ^b	Intermedios ^c	Atrasados ^d
Total de Ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos propios	14.1	6.5	8.2	5.7
Impuestos	5.9	3.1	3.6	2.7
Derechos	3.5	1.7	1.8	1.5
Productos	2.3	0.7	0.9	0.8
Aprovechamientos	2.3	1.0	1.8	0.8
Participaciones	85.9	93.5	91.8	94.3
Total de Egresos	100.0	100.0	100.0	100.0
Servicios Personales	57.0	45.0	26.0	16.0
Materiales y Suministros	6.0	5.0	5.0	6.0
Servicios Generales	9.0	9.0	6.0	4.0
Subs. y Transferencias	5.0	5.0	6.0	5.0
Adq. de B. Mueb. e Inmueb.	8.0	10.0	12.0	3.0
Obra Pública	6.0	20.0	40.0	64.0
Amortización de Deuda	9.0	6.0	5.0	2.0

^a Municipios Seleccionados: Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y Tuxtpec.

^b Municipios Seleccionados: Tlaxiaco, Cosolapa y Pochutla.

^c Municipios Seleccionados: San Lucas Ojitlán, Tamazulapan del Progreso y Acatlán de Pérez Figueroa.

^d Municipios Seleccionados: Santa María Atzompa, Chiquihuitán de Benito Juárez y Valerio Trujano.

FUENTE: Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados de Oaxaca.