

Tipificación fiscal municipal en base a los ingresos tributarios locales: caso del estado de Durango

M.A. Martín Gallardo García - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango

RESUMEN

Conocer e identificar los problemas financieros de los municipios en México ha sido sin duda una de las mayores preocupaciones de los estudiosos del Derecho Municipal, recordemos que antes de la separación de la Corona Española, estos entes de gobierno contaban con un número significativo de facultades tributarias, las suficientes para satisfacer las necesidades de sus comunidades, a la hora de diseñar la forma de Estado que adoptaría nuestra nación el Congreso Constituyente olvidó tomar en cuenta al Municipio y así fue transcurriendo el tiempo es hasta 1983 donde se le reconocen algunas facultades tributarias y digo algunas porque para que puedan llevarse a cabo los Congresos locales deben dar su visto bueno.

Con la finalidad de ir mejorando la situación económica de los municipios se han elaborado diversas tipologías buscando la forma de que estos ámbitos de gobierno mejoren la situación económica, sin encontrar una solución definitiva. En este trabajo de investigación proponemos una tipificación en base a los ingresos tributarios indicador contenido en la fórmula de reparto de los ingresos tributarios participable.

PALABRAS CLAVE: Municipio, Tipificación, Ingresos, Facultades.

ABSTRACT

know and identify the financial problems of the municipalities in Mexico has undoubtedly been one of the major concerns of the scholars of Municipal law, remember that before the separation of the Spanish Crown, these government agencies had a significant number of tax powers, sufficient to meet the needs of their communities, when designing the form of State that our nation the Constituent Congress forgetting to take into account to the Municipality and was thus transcurriendo time is until 1983 where recognized some tax powers and I say some because so they can carry out the local Congress must give its approval. In order to improve the economic situation of the municipalities have been developed different types looking for the form that these areas of Government to improve the economic situation, without a definitive solution. In this research we propose a classification on the basis of tax revenue indicator contained in the tax revenue-sharing formula participable.

KEYWORDS: Municipality, Typing, Revenue, Authority.

Introducción

Los estudios sobre el municipio en México han motivado a diversos autores a plantearse la necesidad de elaborar una clasificación que sirva de guía y base para apoyar otros estudios tendentes a comprender la situación que se vive en estos ámbitos territoriales y, especialmente, buscar soluciones a la problemática que, de manera general, afrontan los municipios.

El artículo 115 constitucional encomienda al municipio la tarea de proveer los servicios básicos¹ que demanda la población; por políticas públicas las responsabilidades se han incrementado, de suerte que cada vez les es más difícil cumplir con tales exigencias. Es por ello, que se ha pensado que elaborando una tipología municipal nacional se facilitará la comprensión de problemática específica, con la cual se podría dar un tratamiento adecuado a cada uno de ellos.

La característica más notoria de los municipios en nuestro país es su heterogeneidad, hay entidades federativas con grandes extensiones territoriales y con pocos municipios, tal es el caso de Baja California y Baja California Sur, con solo cinco municipios, Quintana Roo ocho; otros como Chiapas, Jalisco y Michoacán que tienen en su haber más de cien municipios; Veracruz y Puebla, con más de doscientos municipios y el caso extremo Oaxaca con quinientos setenta municipios.

La densidad de la población determina la creación y permanencia de las demarcaciones territoriales; no de otra manera puede explicarse que el Estado de Durango cuente con sólo 39 municipios siendo su extensión mucho mayor que la de los estados antes mencionados.

A continuación se hace una relación de la extensión territorial de los estados federados y el número de municipios en cada uno de ellos.

TABLA # 1
Relación entre la superficie territorial estatal y los municipios de cada entidad

Estado	Superficie (km ²)	# Municipios	km ² Municipio	Estado	Superficie (km ²)	# Municipios	km ² Municipio
Chihuahua	247 938	67	3,700.56	Sinaloa	58 328	18	3,240.44
Sonora	182 052	18	10,114.00	Campeche	50 812	11	4,619.27
Coahuila	151 571	38	3,988.71	Quintana Roo	50 212	8	6,276.50
Durango	123 181	39	3,158.48	Yucatán	38 402	106	362.28
Oaxaca	93 952	570	164.82	Puebla	33 902	217	156.23
Jalisco	80 386	124	648.27	Guanajuato	30 491	45	677.57
Tamaulipas	79 384	43	1,846.13	Nayarit	26 979	20	1,348.95
Chiapas	74 211	122	608.28	Tabasco	25 267	17	1,486.29
Baja California Sur	73 475	5	14,695.00	México	21 355	125	170.84
Zacatecas	73 252	58	1,262.96	Hidalgo	20 813	84	247.77
Veracruz	71 699	212	338.20	Querétaro	11 499	18	638.83
Baja California	69 921	5	13,984.20	Aguascalientes	5 471	11	497.36
Nuevo León	64 924	51	1,273.01	Colima	5 191	10	519.10
Guerrero	64 281	79	813.68	Morelos	4 950	33	150.00
San Luis Potosí	63 068	58	1,087.37	Tlaxcala	4 016	60	66.93
Michoacán	59 928	113	530.33	Distrito Federal	1 479	16	92.43

Fuente: Elaboración propia

¹ Vid., Artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta diversidad también se presenta en el grado de desarrollo por la diferencia de los presupuestos de que disponen, así como por el tipo de actividades económicas que realizan. Podemos encontrar municipios altamente desarrollados que bien pudieran compararse con los países del primer mundo como es el caso de los municipios conurbados; en cambio, muchos otros acusan un grado de desarrollo ínfimo, a los cuales se les menciona genéricamente con el nombre de “municipios marginados”.

En México, existen actualmente 2,456² jurisdicciones territoriales de las cuales 2440 son municipios y 16 delegaciones, las del Distrito Federal; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) diseñó el ranking de los municipios más pobres y ricos de México. Las principales Delegaciones en cuanto a su nivel de desarrollo económico, son: Benito Juárez, y Miguel Hidalgo³; en lo que respecta a los municipios se enlistan: San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Apodaca y Guadalupe, en el estado de Nuevo León; San Sebastián Tutla y San Pablo Etla en el estado de Oaxaca; Corregidora en Querétaro y, San Juan de Sabinas en Coahuila⁴, en contraste, por su bajo grado de desarrollo económico, se mencionan los municipios de Aldama, San Juan Cancuc, San Andrés Duraznal, Santiago el Pinar, Sitalá y Chalchihuitán en el estado de Chiapas; San Juan Tepeuxila, Santiago Textitlán y San Simón Zahuatlán en Oaxaca y Mixtla de Altamirano en Veracruz.

El reto es, cómo establecer un estándar que agrupe las 2456 jurisdicciones territoriales del país, tomando en consideración la heterogeneidad referente a sus niveles de desarrollo.

Con la finalidad de establecer una clasificación de los municipios en México se han elaborado varias propuestas al respecto, están han sido elaboradas con objetivos específicos aten-

diendo a ciertas necesidades particulares de las instituciones o personas que las han realizado; sin embargo las variables utilizadas en la mayoría de los casos son coincidentes, lo cual nos hace suponer que la preocupación de los investigadores lleva como fin específico, agrupar los municipios del país de forma homogénea atendiendo a ciertas características peculiares de cada uno de ellos, con la finalidad de poder realizar comparaciones entre ellos y así elaborar programas de desarrollo; a continuación se hace un recuento de las principales propuestas que hemos podido consultar.

Como ha quedado asentado en renglones anteriores, México es un país lleno de contrastes, se observan ciudades urbanizadas e integradas totalmente a la postmodernidad. Pero también se identifican localidades totalmente deprimidas, con un considerable atraso económico y social, donde la desigualdad, exclusión y pobreza se patentizan en la vida cotidiana de los habitantes de estas zonas marginadas del desarrollo.

Los estudios sobre tipologías municipales se han elaborado con la finalidad de encontrar solución a los problemas financieros, con la idea de lograr una clasificación que sirva de base para la distribución de los ingresos participables tanto del gobierno federal como de las entidades federativas sin haber logrado tal fin; a través del tiempo diversas instituciones se han visto involucradas en dichos estudios, a continuación haremos una reseña de dichos análisis con el objetivo de conocer los indicadores que han tomado en cuenta.

La preocupación principal ha sido como sacar adelante las comunidades enclavadas en la sierra carente de todo tipo de servicios incluidos los básicos al respecto el Consejo Nacional de Población “CONAPO” ha señalado que: “... la marginación es una de las múltiples expresiones de un bajo nivel de desarrollo de las entidades y municipios, y guarda una estrecha relación con algunos indicadores de rezago sociodemográfico, que inciden sobre las condiciones de vida de la población y contribuyen

2 INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

3 CONEVAL, El ranking de los municipios más pobres y ricos de México, disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>.

4 Ídem.

a generar sentimientos de inseguridad e indefensión ante realidades que escapan al control individual, familiar y comunitario. Sin duda, la superación de esas privaciones y vulnerabilidades requiere de estrategias integrales que combatan los rezagos en sus causas estructurales y erosionen los mecanismos difusores de la exclusión”⁵.

Los últimos datos reportados por el “CONAPO”⁶, muestran rezagos graves en el país. En dicho reporte, se asienta que la estimación del índice de marginación para los 2,456 localidades del año 2010 se encuentran en una marcada y profunda desigualdad en el proceso de desarrollo, es decir, que existen muchas realidades que distan bastante de aproximarse a niveles de bienestar generales; los datos proporcionados por dicha fuente, revelan esta situación, toda vez que de las 2456 localidades⁷, 849 tienen grado de marginación muy alto y alto, donde están asentadas alrededor de 11.5 millones de personas, es decir, 10.3 por ciento de la población nacional.

En el otro extremo, existen 663 localidades entre las cuales se encuentran las delegaciones del Distrito Federal las cuales tienen grado de marginación bajo y muy bajo, donde habitan 79.6 millones de personas, esto es, 70.9% de los habitantes del país. Por su parte, los municipios con grado de marginación medio albergan a 21.2 millones de individuos, que constituyen el 18.9 por ciento de la población total.

En los 441 municipios con grado de marginación muy alto viven 5.5 millones de personas (4.9% de la población nacional), mientras que en los 408 municipios con grado de marginación alto residen 6.0 millones (5.3%), en cambio, 401 municipios tienen un grado de marginación bajo, donde viven 16.4 millones de personas (14.6%), y sólo 262 municipios tienen un grado muy bajo de marginación y en ellos residen 63.2 millones de personas (56.3%), entre los que se localizan los municipios y delegaciones conurbados del país.

TABLA # 2
Municipios en el país según su grado de marginación

Grado de marginación 2000	Total	# Municipios	km ² Municipio	Estado	Superficie (km ²)	# Municipios	km ² Municipio
Absolutos	247 938	67	3,700.56	Sinaloa	58 328	18	3,240.44
Muy Alto	182 052	18	10,114.00	Campeche	50 812	11	4,619.27
Alto	151 571	38	3,988.71	Quintana Roo	50 212	8	6,276.50
Medio	123 181	39	3,158.48	Yucatán	38 402	106	362.28
Bajo	93 952	570	164.82	Puebla	33 902	217	156.23
Muy bajo	80 386	124	648.27	Guanajuato	30 491	45	677.57
Sin información	79 384	43	1,846.13	Nayarit	26 979	20	1,348.95
Nuevos Municipios	74 211	122	608.28	Tabasco	25 267	17	1,486.29

⁵ Consejo Nacional de Población y Vivienda 2010, Índice de marginación por entidad federativa y municipio, México, 2010, p. 33.

⁶ Ibidem.

⁷ Se les llama localidades para no hacer distinciones entre municipio y las delegaciones del Distrito Federal.

Por su parte el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social “CONEVAL”⁸, realiza estudios sobre los municipios con mayor y menor porcentaje de población en pobreza, sin tomar en cuenta aquellos que sus condiciones pudieran ser intermedias. De acuerdo con esta dependencia los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza en el 2010 fueron los siguientes:

San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4)⁹.

Las poblaciones que presentaron en menor porcentaje de población en pobreza en el mismo año fueron:

Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etla, Oaxaca (17.3); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0)¹⁰.

Tal y como puede apreciarse en el párrafo anterior, la “CONEVAL” no hace una distinción entre municipios y delegaciones, sin embargo cabe hacer la aclaración que las poblaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo son delegaciones y pertenecen al Distrito Federal.

Por su parte Jaime Orozco Barboza¹¹ realiza un trabajo de investigación con el fin de determinar una clasificación de los municipios del

país denominándola “Tipología de los Municipios en México” el punto central que aborda es la heterogeneidad que existe entre los municipios en México, destacando la diversidad de los grados de desarrollo por la gran diferencias de los presupuestos de que disponen y de las actividades económicas que realizan. Hace referencia a la infraestructura con la que cuentan, a la calidad y regularidad de los servicios públicos que otorgan., quedando la clasificación como sigue:

- Municipios Metropolitanos;
- Urbanos;
- Semiurbanos; y,
- Rurales.

En el año de 1981¹², la dependencia que coordinaba el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, realizó una tipología con la finalidad de rescatar del atraso a los municipios del país y aportar los medios y recursos necesarios para promover el desarrollo regional. En este trabajo la clasificaron está compuesta por cuatro rubros:

- Rurales;
- Semiurbanos;
- Urbanos; y,
- Metropolitanos

La clasificación anterior se realizó en base a la población, considerando una población inferior a 5000 habitantes para los municipios rurales; los semiurbanos su población debería fluctuar entre 5000 y 50,000; los urbanos entre 50,000 y 300,000 y los metropolitanos aquellos que rebasaran esta cantidad. También consideraron otras variables tales como las actividades económicas, servicios públicos y el monto de sus presupuestos.

Por su parte Mondragón Carrillo¹³, manifiesta que los municipios en México presentan una

8 Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, 2010, tomado de: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicin%3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Orozco Barboza, Jaime, Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, pp. 42-45, tomada de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/cont/42/pr/pr8.pdf>.

12 Ibidem, p. 42.

13 Mondragón Carrillo, Guillermo, Tipologías Municipales Aplicadas, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/ent/42/pr/s.pdf>.

gran disparidad respecto a su nivel de desarrollo económico, que la mayoría carecen de los recursos técnicos, económicos y humanos, sobre todo de los conocimientos básicos para hacer prosperar sus regiones, motivo por el cual se hace necesario agruparlos con base en la similitud de sus características, tomando en consideración sus recursos reales y potenciales. Para el desarrollo de la tipología propuesta, considera como premisa fundamental el principio de equilibrio que debe existir entre la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a las demandas de bienes y servicios que plantea la población, con la finalidad de lograr su pleno desarrollo y bienestar integral. Considera asimismo, las condiciones de heterogeneidad en las características, capacidades y demandas que existen en los municipios del país¹⁴. Para lo cual propone una tipología basada en tres rubros, a decir:

- Municipios Urbanos ;
- Municipios en Transición; y,
- Municipios Rurales.

Para determinar lo anterior, Mondragón analiza una serie de variables que considera que deben incluirse en cada rubro, para determinar la clasificación referente a los municipios urbanos analiza las siguientes variables:

- Analiza si la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro, cubren la totalidad del territorio del municipio, es decir los límites del municipio coinciden con los límites geográficos del centro de población;
- Analiza la concentración de la población por kilómetro cuadrado, para determinar el grado de concentración de la población;
- Las actividades económicas a las que se dedica la población: la industria y la de servicios;
- La infraestructura, equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población, aun cuando sea de forma precaria a una parte del municipio;
- Hay un crecimiento demográfico, físico y económico muy acelerado;

- Presenta insuficiencia de suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

Las variables que analizó para determinar que municipios están en transición son las siguientes:

- La mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro de la cabecera municipal, ocupa una parte del territorio del municipio, pudiendo el resto del territorio estar ocupado por otro u otros centros de población, entre los cuales existen grandes extinciones dedicadas a actividades primarias como son las agropecuarias, silvícolas y mineras;
- Existe una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera municipal; en el resto del territorio, existe una dispersión de la población;
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria, servicios y agropecuaria;
- La infraestructura, equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población, de la cabecera municipal, careciendo de estos beneficios los demás centros de población, en los que se registra migración de sus habitantes;
- Existe suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación ecológica, aun cuando generalmente está sujeto al régimen ejidal o comunal.

Las variables analizadas para determinar la categoría de los municipios rurales que fueron las siguientes:

- La cabecera municipal, incluyendo sus áreas de reserva ecológica y para el crecimiento futuro, ocupan una pequeña extensión del territorio; existen otros pequeños asentamientos alrededor de los sitios donde la comunidad realiza sus actividades y grandes extensiones territoriales dedicadas a las actividades primarias;
- Existe una gran dispersión de la población en el territorio;
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son las agropecuarias, silvícolas y mineras.

¹⁴ *Ibidem*, p. 133.

- Los centros de población del municipio carecen casi totalmente de infraestructura, equipamiento y servicios;
- El crecimiento demográfico, físico y económico de los centros de población es muy bajo o está estancado. Hay gran tendencia a migrar a otras ciudades de otros municipios, buscando una oportunidad de trabajo.

Tal y como puede apreciarse Guillermo Mondragón realiza un estudio exhaustivo de las características que debe tener cada rubro de la clasificación propuesta.

Miguel Rivas Llamas¹⁵, propone una tipología basada en el gasto público de los municipios del estado de Sinaloa, la cual consintió en ordenar a los municipios de mayor a menor de acuerdo a la contribución al Gasto Interno Bruto del estado, dando como resultado una clasificación de tres rubros, a decir:

- Municipios Grandes;
- Municipios Medianos; y,
- Municipios Pequeños.

Para determinar la clasificación anterior tomo como variables:

- El gasto corriente;
- Gasto de inversión; y,
- Gasto extraordinario.

Por su parte Raúl Martínez Almazán¹⁶ menciona que los municipios del país mantienen entre sí diferencias demográficas en cuanto a su tamaño de la población, a la tasa de crecimiento, de lengua por la cantidad importante de dialectos que se hablan en el país, de infraestructura urbana y de servicios públicos, la existencia de unidades de abasto, rastros, escuelas, la existencia de los servicios básicos indispensables para el desarrollo de las comunidades. Así como las actividades económicas que desarrollan sus habitantes.

15 Rivas Llamas, Miguel, Tipologías Locales, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libros/rev/gac/cont/42/pr/pr.pdf>.

16 Martínez Almazán, Raúl, Tipología Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libros/rev/gac/cont/42/pr/pr23.pdf>.

Almazán define el concepto tipología como una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales, que permiten establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales, para lo cual hace referencia a algunas tipologías que él considera de suma importancia, continua diciendo que en 1973, el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, elaboro una clasificación municipal, la cual constaba de tres grandes rubros: Rural, en Transición y urbanos, las variables empleadas se basaban en la población económicamente activa, los servicios, el número de viviendas con servicios de agua potable y los ingresos municipales.

Francisco Núñez González¹⁷ en el documento “Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México” realiza una recopilación de las principales tipologías municipales que se han elaborado en los últimos treinta años, por su importancia se transcriben a continuación:

El Sistema de Información Geo municipal de la Federación¹⁸ clasificó a los municipios del país en:

- Rurales;
- En transición;
- Urbanos; y,
- Muy Urbanos.

Las variables utilizadas para la realización de la tipología fueron:

- PEA (Población Económicamente Activa) del municipio correspondiente
- Servicios Urbanos Básicos por vivienda;
- Monto de los ingresos municipales.

La Dra. María Teresa Gutiérrez de Mac Gregor¹⁹ presenta una clasificación, basada en el

17 Núñez González, Francisco, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libre/rev/gac/cont/42/pr/pr14.pdf>.

18 Núñez González, Francisco, Ob. Cit., p. 70.

19 Gutiérrez de MacGregor, citada por Núñez González, Francisco, Ob. Cit. p. 71.

análisis de elementos de naturaleza económica. La propuesta fue en el sentido de que se deberían clasificar los municipios en:

- Especializados;
- Muy Especializados; y,
- Altamente Especializados.

La variable que utilizó para la realización de la tipología solo se basó en la Población Económicamente Activa de los municipios, tomado en consideración para su clasificación la media aritmética y la desviación estándar.

La Coordinación General de Estudios de Administración de la Secretaría de la Presidencia de la República²⁰, clasificó los municipios en:

- Rurales;
- Semiurbanos;
- Urbanos; y,
- Metropolitanos.

Las variables utilizadas para determinar tipología se basó en:

- La población;
- La dotación de los servicios públicos urbanos;
- Las principales actividades económicas;
- El Presupuesto Anual de los Ingresos; y,
- El número de asentamientos humanos.

En el año de 1982, encontramos que se elaboró un trabajo específico sobre esta problemática, por parte del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, del Partido Revolucionario Institucional²¹ en donde se propuso que los municipios se catalogaran de acuerdo con los siguientes criterios:

- Municipios de mayor desarrollo;
- Municipios de mediano desarrollo; y,
- Municipios de bajo desarrollo.

La clasificación anterior se basó en las siguientes variables:

- Nivel de desarrollo económico;
- Población total;
- Valor de la producción local;
- Distribución y dinámica de la población; y,
- Índices de bienestar:

El Lic. Ignacio Pichardo Pagaza²², por su parte, considera que los municipios deben estar clasificados en cuatro grandes rubros, a decir:

- Rural;
- Semiurbano;
- Urbano; y,
- Metropolitano.

Las variables que analizó para determinar lo anterior fueron las siguientes:

- Número de habitantes;
- Servicios Educativos y culturales;
- Servicios públicos;
- Presupuestos de Ingresos; y,
- Características de los asentamientos humanos.

José Antonio Villalobos López²³, reafirmó la tipología propuesta por parte de la Coordinación General de Estudios de Administración de la Secretaría de la Presidencia de la República, quedando clasificados en:

- Rurales;
- Semiurbanos;
- Urbanos; y,
- Metropolitanos.

Las variantes utilizadas fueron:

- Ubicación geográfica;
- Grado de desarrollo económico;
- Nivel de dotación de servicios urbanos públicos;
- Presupuesto de Ingresos;
- Interacción socio-política; y,
- Relaciones con otras instancias de gobierno.

20 Núñez González, Francisco, Ob. Cit., p. 71.
21 Ídem.

22 Pichardo Pagaza, citado por Francisco Núñez González, Ob. Cit. p. 79.
23 Villalobos López, José Antonio, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, disponible en: https://books.google.com.mx/books/about/Finanzas_y_empresas_p%C3%BAblicas_municipales.html?id=dpBEAAAAYAAJ&redir_esc=y

El Instituto Nacional de Administración Pública-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia²⁴, presenta una clasificación en base en los conceptos de:

- Municipios Marginados;
- Municipios Rurales;
- Municipios Semiurbanos o en transición;
- Municipios Urbanos.

Las variables utilizadas para la determinación anterior:

- Tamaño de la población;
- Tasas de crecimiento;
- Lenguaje;
- Infraestructura urbana;
- Servicios públicos;
- Actividades económicas.

Vargas Castro, José A²⁵., realiza una clasificación donde realiza una investigación minuciosa de las variables que afectan a los municipios y propone que estos deben ser clasificados en:

- Municipios rurales;
- Municipios semiurbanos;
- Municipios urbanos;
- Municipios conurbados a la Ciudad de México;
- Municipios conurbados a la Ciudad de Toluca;

Por su parte Oropeza Martínez²⁶, realiza una tipología que consiste en cuatro categorías, a saber:

- Municipios metropolitanos;
- Municipio Urbano;
- Municipios Semiurbanos; y,
- Municipios rurales.

Las variables que utilizó para la tipología fueron:

- Población;
- Servicios Públicos;
- Actividades Económicas;
- Servicios Educativos; y,
- Asentamientos Humanos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México²⁷, por su parte, ha propuesto una clasificación, en la cual combinan el tamaño y la densidad poblacional.

En su último Índice de Desarrollo Humano Municipal (2000-2005), dicha instancia utiliza la siguiente clasificación:

- Municipio rural: más de 50% de su población reside en localidades con menos de 2,500 habitantes
- Municipio semiurbano: más de 50% de su población reside en localidades de entre 2,500 y 14,999 habitantes
- Municipio urbano: más de 50% de su población reside en localidades con más de 15,000 habitantes
- Municipio mixto: su población se reparte en las categorías previas, sin que alguna tenga más del 50%.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía "INEGI"²⁸, no cuenta con una tipología municipal, las estadísticas las realiza tomando como base las poblaciones del país, y las clasifica de la siguiente manera:

- Localidades metropolitanas;
- Localidad urbana (aquella con más de 2,500 habitantes); y,
- Localidades rurales (aquella con menos de 2,500 habitantes).

Tal y como puede apreciarse se han elaborado diversas tipologías municipales atendiendo a ciertas circunstancias temporales, es decir, con la finalidad de resolver la proble-

24 Núñez González, Francisco, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ob. Cit. p. 148.

25 Vargas Castro, José A., Alternativa de clasificación municipal, disponible en: <http://www.juridicas.uman.mx/publica/libre/rev/gac/cont/42/pr/14.pdf>.

26 Oropeza Martínez, Humberto, Administración Municipal: estudio preliminar del municipio libre, 2ª. edición, Ed. Trillas, 2007, p. 91

27 Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, Ed. PNUD, 2008, disponible en: http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/competividad/images/Presentación%20power%20point%20IDH_municipal_2000-2005.pdf

28 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

mática que se presenta es ese momento (generalmente sexenales); debemos tener presente que para que este ámbito de gobierno esté en condiciones de solventar las diversas demandas de sus pobladores éste deberá contar con los recursos económicos suficientes; para ello se deberá elaborar una clasificación municipal (tipología) que considere los indicadores de la fórmula de distribución de los ingresos principales con la finalidad de detectar en que están fallando estas jurisdicciones territoriales y apoyarlas para que su situación económica mejore y con ello la calidad de los servicios que prestan a sus pobladores.

Nuestra aportación consiste en diseñar una tipología en base a la capacidad tributaria, es

decir, analizar el monto de los ingresos económicos que capta la hacienda municipal por concepto de impuestos locales, para ello se hace necesario revisar las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2013 con la finalidad de determinar la cuantía que recibieron cada uno de los municipios del estado de Durango; a continuación se presenta una tabla que contiene dichos datos.

Metodología estadística para la elaboración de la clasificación municipal

Para la realización de la tipología se aplicó la estadística matemática medidas de tendencia central para obtener mediana y cuantiles I y III, para determinar el valor central y los valores correspondientes al 25% y 75% del promedio de

TABLA # 3
Capacidad recaudatoria de acuerdo con la fuente de ingresos.

Durango	Tributos locales				Ingresos federales		
	Municipio	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones	Ingresos extraordinarios
Canatlán	3,503,879	4'630,031	36	799,623	35,152,230	44'847,651	0
Canelas	261,248	717,026	0	30,824	8,364,131	8,307,148	0
Coneto de Comonfort	39,600	435,782	0	3,698	8,644,329	8,014,462	0
Cuencamé	1,077,956	4,869,306	0	248,031	36,987,134	34,839,497	0
Durango	365,048,232	169,475,286	11,108,751	53,907,470	1,208,632,379	0	1,208,632,379
El Oro	1,164,943	1,906,897	0	246,510	14,602,219	13,216,081	0
Gómez Palacio	94,136,098	278,145,913	7,343,100	67,555,640	334,860,560	283,198,365	0
Gral. Simón Bolívar	84,475	511,641	0	59,948	13,650,268	15,481,361	0
Guadalupe Victoria	3,762,749	5,080,679	231,859	1,585,009	73,377,989	0	4,980,000
Guanaceví	536,771	1,222,692	43,000	204,693	13,440,320	13,436,058	0
Hidalgo	947,216	739,023	0	41,623	8,085,088	5,452,362	0
Indé	551,393	431,057	0	63,948	9'291,920	9'617,766	0
Lerdo	30,715,241	129,292,416	15,545,017	9,735,077	289,859,168	0	0
Mapimí	1,359,418	2,045,660	0	182,574	27,456,561	25,109,599	0
Mezquital	221,085	1,101,912	16,000	16,000	34,722,493	34,722,493	0
Nazas	271,143	1,299,644	38,500	107,313	15,357,809	12,633,375	0
Nombre de Dios	1,298,130	3,736,910	15,778	382,596	21,278,729	20,191,770	0
Nuevo Ideal	1,987,082	3,845,528	0	860,172	29,288,303	29,288,303	0
Ocampo	454,697	1,223,366	1,096,500	267,053	12,978,867	10,623,363	0
Otaéz	10,623,363	692,744	0	209,778	8,968,333	11,225,586	0
Pánuco de Coronado	1,155,504	2,172,720	232,470	86,027	15,359,867	15,788,156	0
Peñón Blanco	868,904	1,779,819	0	164,911	13,496,613	18,598,504	0
Poanas	1,862,110	3,067,112	1,300	448,345	27,994,033	34,246,541	0

Pueblo Nuevo	741,120	7,154,553	4,190	375,988	52,415,150	71,444,540	0
Rodeo	436,620	1,750,930	0	397,868	15,467,368	13,734,371	0
San Bernardo	13,734,371	691,247	2,000	3,173	8,140,663	5,753,732	0
San Dimas	214,271	1,064,615	244,000	244,000	23,258,489	35,690,777	0
San Juan de Guadalupe	169,496	169,496	0	105,324	9,783,924	11,647,495	0
San Juan del Rio	157,592	2,298,812	0	59,435	14,907,566	14,907,566	0
San Luis del Cordero	123,090	368,419	136,000	106,017	7,281,517	3,110,464	0
San Pedro del Gallo	228,609	271,547	150,000	21,990	7,139,790	2,638,357	0
Santa Clara	203,314	119,217	70,300	128,044	10,461,252	10,723,020	0
Santiago Papasquiaro	5,778,106	7,669,227	0	6,743,593	6,743,593	55,066,161	0
Súchil	269,025	879,170	0	91,045	91,045	8,574,802	0
Tamazula	105,112	1,550,175	0	71,457	29,765,092	51,792,594	0
Tepehuanes	1,374,994	2,519,111	1,090,600	705,219	705,219	15,816,720	0
Tlahualilo	747,787	1,859,452	500,000	321,420	24,259,575	18,225,265	0
Topia	196,904	926,785	45,000	134,197	11,702,128	10,372,252	0
Vicente Guerrero	1,381,214	4,868,245	126,000	605,632	23,831,988	27,681,612	0
Total	547,792,862	647,954,134	38,040,401	147,321,265	2,498,511,782	951,552,752	1,213,612,379

Fuente: Elaboración propia.

los ingresos tributarios locales de las entidades municipales del estado de Durango.

Mediana (Md)

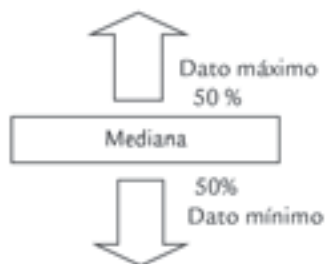
La mediana es una herramienta estadística, la cual permite obtener el valor central en una serie de datos numéricos. Ésta medida separa el conjunto en dos partes iguales, es decir, por arriba de ella se encuentra el 50% de los casos en estudio y por debajo el otro 50% restante.

La fórmula empleada fue la siguiente:

$$Md = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

Cuantiles (q)

La otra herramienta estadística que emplearemos se le conoce con el nombre de cuantil²⁹, ésta divide la serie en cuatro partes iguales.



- Dato mínimo
- 25%
- Q_1
- 25%
- Q_2 (Mediana)
- 25%
- Q_3
- 25%
- Dato máximo

²⁹ Hace referencia a un cuarto del total del indicador en estudio.

Para obtener la cuantil uno (Q_1) y la cuantil dos (Q_2), las fórmulas a utilizar son las siguientes:

$$Q_1 = Li + \frac{\sum f - fa}{f} \cdot i$$

$$Q_3 = Li + \frac{3\sum f - fa}{f} \cdot i$$

La Q_1 nos dará el 25% de los ingresos que recaban los municipios y que son inferiores a la Q_1 y el 75% por ciento valores superiores a la Q_1 , la Q_3 representa el 75% de los ingresos inferiores a la Q_3 y el 25% valores superiores a ésta.

Una vez desarrollado el procedimiento estadístico se obtenemos los valores correspondientes a la mediana y a los cuantiles I y II que nos servirán para elaborar la clasificación municipal propuesta en este trabajo. En lo que respecta a la mediana tenemos que: Los ingresos tributarios locales del 50% de los municipios del estado de Durango son inferiores a \$ 2, 900,001 y el otro 50% son superiores a dicha cantidad. Con esta cifra obtenemos la primera clasificación; referente a los cuantiles el resultado para el cuantil uno el valor es de \$ 940,01 y para el cuantill II \$ 4, 860,001, con estos datos se elaboró la tipificación que se presenta a continuación.

Tipificación de los municipios de acuerdo a los ingresos propios

Segundo Nivel	Vicente Guerrero	\$ 7,371,033
	Nuevo Ideal	\$ 6,941,848
	Pueblo Nuevo	\$ 6,417,170
	Cuencamé	\$ 5,888,053
	Poanas	\$ 5,305,698
	El Oro	\$ 5,265,955
	Nombre de Dios	\$ 4,923,461
Tercer Nivel	Tepihuanes	\$ 4,587,955
	Panuco de Coronado	\$ 3,618,110
	Tlahualilo	\$ 3,375,044
	Peñón Blanco	\$ 3,336,932
	Guanaceví	\$ 3,184,017

Cuarto Nivel	San Juan del Río	\$ 2,837,173
	Ocampo	\$ 2,849,116
	Mapimí	\$ 2,690,920
	San Dimas	\$ 2,685,751
	Rodeo	\$ 2,518,204
	Nazas	\$ 2,274,719
	Tamazula	\$ 1,575,439
	Topia	\$ 1,452,421
	Súchil	\$ 1,413,077
	Mezquital	\$ 1,364,821
	Hidalgo	\$ 1,302,580
	San Bernardo	\$ 1,059,123
Indé	\$ 1,037,807	
Canelas	\$ 1,032,855	

Quinto Nivel	Santa Clara	\$ 882,834
	General Simón Bolívar	\$ 775,045
	San Juan de Guadalupe	\$ 720,115
	San Luis del Cordero	\$ 625,241
	Coneto de Comonfort	\$ 623,041
	San Pedro del Gallo	\$ 593,917
Otáez	\$ 537,961	

Quinto Nivel	Santa Clara	\$ 882,834
	General Simón Bolívar	\$ 775,045
	San Juan de Guadalupe	\$ 720,115
	San Luis del Cordero	\$ 625,241
	Coneto de Comonfort	\$ 623,041
	San Pedro del Gallo	\$ 593,917
Otáez	\$ 537,961	

Conclusiones

Única. En México los municipios han sido catalogados en diversos niveles: primer, segundo, tercer y aún grados más bajos; si éstos son la base de la división territorial, organizacional, política y administrativa del Estado mexicano, en ellos recae la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos que demandan los habitantes del país; es la célula básica de gobierno, el principal generador y motor endógeno del desarrollo económico, por medio de sus acciones de gobierno. Son los que afrontan en primera instancia los conflictos sociales, ra-

zón por la cual deberían poseer las potestades suficientes para atender los requerimientos que demandan los habitantes. En la actualidad nuestro país registra 2440 municipios y 16 delegaciones, las del Distrito Federal. Las principales delegaciones en cuanto a su grado de desarrollo económico son: Benito Juárez, y Miguel Hidalgo³⁰; en lo que respecta a los municipios se enlistan: San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Apodaca y Guadalupe, en el estado de Nuevo León; San Sebastián Tutla y San Pablo Etlá en el estado de Oaxaca; Corregidora en Querétaro y, San Juan de Sabinas en Coahuila³¹, en contraste, por su bajo grado de desarrollo económico, se menciona los municipios de Aldama, San Juan Cancuc, San Andrés Duraznal, Santiago el Pinar, Sitalá y Chalchihuitán en el estado de Chiapas; San Juan Tepeuxila, Santiago Textitlán y San Simón Zahuatlán en Oaxaca y Mixtla de Altamirano en Veracruz. La Dirección de Poblamiento y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Gobernación en el año 2010 clasificó a los municipios de acuerdo al grado de marginación; de las 2456 jurisdicciones, 849 tenían un grado de marginación muy alto y alto, en las que habitaba el 10.3% del total de la población nacional. En el otro extremo, suman 663 localidades, entre las cuales se encuentran las delegaciones del Distrito Federal, con grado de marginación bajo y muy bajo, albergando el 70.9% de los habitantes del país; las jurisdicciones municipales con un grado de marginación medio son 944 en las cuales habita el 18.9% de la población total. En la actualidad los municipios más beneficiados económicamente son los que corresponden a la cabecera de la entidad federativa o los metropolitanos, ya que en ellos se concentra el mayor porcentaje de la población del país, además de contar con la infraestructura tecnológica necesaria para la recaudación de los tributos locales, indicadores principales de la fórmula de distribución de los ingresos participables.

30 CONEVAL, El ranking de los municipios más pobres y ricos de México, disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>.

31 Ídem.

Bibliografía

Oropeza Martínez, Humberto, Administración Municipal: estudio preliminar del municipio libre, 2ª. Edición, Ed. Trillas, México, 2007.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No 98, diciembre de 2014.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No 98 BIS, diciembre de 2014.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No 99, diciembre de 2014.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No 100, diciembre de 2014.

Martínez Almazán, Raúl, Tipología Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librer/rev/gac/cont/42/pr/pr23.pdf>.

Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

CONEVAL, El ranking de los municipios más pobres y ricos de México, disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>

Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, 2010, tomado de: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicin%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Consejo Nacional de Población y Vivienda 2010, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2015.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, Ed. PNUD, 2008, disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto06.html>.

Mondragón Carrillo, Guillermo, Tipologías Municipales Aplicadas, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/ent/42/pr/s.pdf>.

Núñez González, Francisco, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/gac/cont/42/pr/pr14.pdf>.

Núñez González, Francisco, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal

Oroszo Barboza, Jaime, Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/cont/42/pr/pr8.pdf>.