

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Raúl MARTINEZ ALMAZAN

INTRODUCCION

El presente trabajo sobre el financiamiento municipal parte de una premisa fundamental: la presencia de tres problemas que a nuestro juicio enfrenta el país con mayor urgencia, ellos son: el de la distribución inequitativa de los ingresos personales; las enormes disparidades económicas entre estados y zonas del país y la falta de participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que más lo afectan.

Dichos problemas se necesitan resolver lo más pronto posible dentro de un contexto constitucional mediante un federalismo actualizado que se adapte a nuestra propia realidad y que se traduzca en una política de fortalecimiento que va más allá de los propósitos de descentralización o de regionalización y que consiste en robustecer las capacidades de los estados y los municipios en renglones vitales como son, el jurídico, fiscal, económico, político y administrativo.

El presente trabajo se refiere a uno de estos renglones: el fiscal y financiero, a las soluciones que dentro de los programas del gobierno federal se realizan como al esfuerzo de la propia comunidad.

En la primera parte se aborda el crecimiento desigual que enfrentan estados y municipios como causa de la escasez de recursos que muchos de ellos afrontan para prestar los servicios públicos a su cargo. Seguidamente se analizan los programas de financiamiento que lleva a cabo la banca oficial, así como aquellos esfuerzos comunes que realiza la pobla-

ción y los gobiernos municipales en su afán de contar con un mínimo de servicios públicos.

Finalmente se hace una referencia a los programas que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinados a robustecer las capacidades administrativas y financieras de los estados y los municipios.

Agradezco al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza y a la Licenciada Lilia Guerrero Castillo su apoyo y ayuda para la realización del presente trabajo el cual constituye una modesta aportación al encuentro de soluciones que conduzcan al fortalecimiento de nuestro sistema federal.

Desequilibrio Regional

México afronta un crecimiento desigual y como consecuencia un desequilibrio socio económico, en él subsisten regiones dotadas de agua, drenaje, pavimento, electricidad, servicios de transporte, limpia, mercados y rastros, modernos edificios para la gestión pública, la educación, la salud y la recreación, autopistas y carreteras que facilitan la comunicación, aeropuertos y sistemas de telecomunicaciones que en cuestión de minutos permiten a los habitantes de esas regiones comunicarse entre sí y con el resto del mundo.

En 1970 existían en nuestro país tres regiones desarrolladas. en ellas radicaba el 24% de la población y ocupaban el 0.27% de la superficie del país.

La primera se localizaba en una área de 2,211.23 km²., el 0.12% del territorio nacional, en ella se ubicaban el Distrito

Federal y las municipalidades de Atizapán de Zaragoza, Coalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Tultitlán y La Paz en el Estado de México. En esta zona radicaba el 18% de la población del país.

El crecimiento económico de esta región se manifiesta al examinar las siguientes cifras. En 1970 se localizaba en esta área el 27% de los establecimientos de la industria de transformación del país que generaba el 46% del valor de la producción de esta industria, ocupaba el 43% de la población dedicada a esta actividad económica y pagaba el 51% de los sueldos y salarios.

La industria del transporte de pasajeros tenía invertido en el área metropolitana del Distrito Federal el 50% del capital de esta rama de la actividad económica y ocupaba el 42% del personal que se dedica a esta actividad en toda la República.

Por su parte el 31% de las empresas de servicio del país se localizaban en el Distrito Federal y su zona adyacente, ocupaban el 37% del personal dedicado a ella y pagaban el 50% de las remuneraciones.

En el Distrito Federal igualmente estaban registradas el 56% de las sociedades mercantiles. En la Bolsa de Valores de la Ciudad de México se realizaban operaciones que representaban el 86% del total de las que se efectuaban en el país.

En el aspecto educativo y cultural la Capital de la República y su zona adyacente contaba con el 53% de las secundarias del país y en ella funcionaban el 45% de vocacionales y preparatorias, el 46% de escuelas normales, la tercera parte de los establecimientos de enseñanza superior y el 33% de profesionales y técnicos residía en el área metropolitana del Distrito Federal.

En el aspecto cultural los museos de la Ciudad de México recibían al 30% del total nacional de visitantes a estos cen-

tros de cultura y el 50% de teatros operaban en la Capital de la República.

El desarrollo del Distrito Federal y su zona adyacente también se debe a que es la sede de los Poderes y de la Administración Pública Federal y en consecuencia en él se toman las decisiones políticas fundamentales que afectan la vida del país. En 1975 radicaban en el Distrito Federal el 38% de empleados y funcionarios que laboraban en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.

Al igual que el Distrito Federal otras áreas en los Estados de Jalisco y Nuevo León habían logrado en 1970 mayor crecimiento que el resto del país.

Las municipalidades de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan se asientan en una superficie de 1,351.94 Km.², el 1.7% del territorio del Estado, en ellas radicaba el 44% de la población del Estado de Jalisco.

El crecimiento económico de esta zona se manifiesta al considerar que el 33% de los establecimientos de las industrias extractivas y el 58% de las de transformación se localizaban en el área metropolitana de Jalisco. Las industrias mencionadas ocupaban el 76% del personal dedicado a estas actividades en el Estado, generaban el 78% del valor de la producción y pagaban el 79% de los sueldos y salarios de esa industria.

En el área mencionada igualmente se localizaban el 65% de los establecimientos de servicios que existían en el Estado, ocupaban al 71% del personal dedicado a esta actividad y pagaban el 84% de sueldos y salarios.

En 1970 funcionaban en las municipalidades de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan el 50% de los jardines de niños que atendían al 68.2% de la población en edad preescolar del Estado; igualmente se localizaban el 66% de preparatorias y vocacionales y los cuatro centros de educación superior

con que contaba el Estado, dichos centros atendían al 95% de la población escolar de este nivel.

Por otra parte en la llamada área metropolitana de Nuevo León en una superficie que comprende 1,743.30 Km.², el 2.7% del territorio del Estado, se ubican las municipalidades de Garza García, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, en ella radicaba en 1970, el 72% de la población del Estado; se localizaba el 81% de los establecimientos de industrias extractivas y el 78% de los de transformación que generaban respectivamente, el 87% y el 96% del valor de la producción, ocupaban más del 80% de la población dedicada a estas actividades y pagaban más del 87% de los sueldos y salarios correspondientes a esas actividades.

En el aspecto educativo el 71% de la población inscrita en establecimientos de educación primaria radicaba en el área metropolitana nuevoleonesa.

El desequilibrio regional que afronta el país se agudiza por la existencia de esos polos de desarrollo y de otras que se manifiestan al examinar la contribución de las entidades federativas en la formación del producto nacional bruto.

En 1970 el Distrito Federal participó con el 35.8%; el Estado de México con el 7.1%; Nuevo León con el 6.9%; Veracruz con el 6.2%; Jalisco con el 4.9%; Sonora y Tamaulipas con el 3.9% cada uno; Chihuahua con el 3.3% y Baja California y Coahuila con el 3.2%, respectivamente, o sea que, diez entidades federativas aportaron a la formación del producto nacional bruto el 77.4%, en tanto que las veintidós restantes sólo contribuyeron con el 22.6% (Véase cuadro 1).

En materia fiscal se aprecia el mismo desequilibrio económico que hemos venido analizando, mientras el Distrito Federal con el 15% de la población del país recibía el 32% de la recaudación por concepto de impuestos interiores, el resto de las entidades con el 85% de la población perciben

el 68% de esos recursos. De ellos correspondían a los municipios el 13%.

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDADES
FEDERATIVAS
1970
(miles de pesos de 1960)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>PIB</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	106.231,068	35.8
México	21.174,782	7.1
Nuevo León	20.300,595	6.9
Veracruz	18.380,966	6.2
Jalisco	14.497,848	4.9
Sonora	11.646,402	3.9
Tamaulipas	11.642,137	3.9
Chihuahua	9.677,582	3.3
Coahuila	9.471,357	3.2
Baja California	9.354,219	3.2
SUBTOTAL	232.376,956	77.4
Demás entidades	67.632,135	22.6
TOTAL	300.009,091	100.0

FUENTE: Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero Estatal. Dirección de Coordinación Fiscal, S.H.C.P.).

En 1970, el Distrito Federal, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, México, Sonora, Tamaulipas, Coahuila y Baja California percibían del total de participaciones en ingresos federales que ascendían a 992,353 millones de pesos, el 66.5%, en tanto que el 33.5% restante correspondió a los demás Estados de la Federación (Véase cuadro 2).

CUADRO 2

PARTICIPACION EN IMPUESTOS FEDERALES
1970

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	262,726	26.4
Veracruz	58,218	5.9
Chihuahua	56,602	5.7
Nuevo León	52,191	5.3
Jalisco	50,098	5.0
México	49,746	5.0
Sonora	45,249	4.6
Tamaulipas	29,540	3.0
Coahuila	28,484	2.9
Baja California	27,284	2.7
SUBTOTAL	660,138	66.5
Demás entidades	332,215	33.5
TOTAL	992,353	100.0

FUENTE: Comisión Nacional de Arbitrios. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación Fiscal, S.H.C.P.).

En otra comparación si se analiza el destino de la inversión pública en las entidades federativas de 1971 a 1976, se observa que el Distrito Federal recibió el 21.5%, Veracruz el 10.9%, Tamaulipas el 4.8%, México el 4.6%; Coahuila el 4.5% y con excepción de Michoacán que también recibió un fuerte apoyo del Gobierno Federal, esas entidades recibieron el 46.3% de la inversión pública por esos años. (Véase cuadro 3).

A mayor abundamiento de cifras que ilustran el desequilibrio regional creando escasos polos de desarrollo se suma el otorgamiento de subsidios. En el período 1971-1976 la tercera

parte de los mismos o sean 3,761 millones fueron otorgados a Baja California, Veracruz, México, Nuevo León, Puebla y Yucatán.

CUADRO 3

INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA POR
ENTIDADES FEDERATIVAS

1971-1976

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	84,639.3	21.5
Veracruz	42,890.6	10.9
Tamaulipas	18,800.9	4.8
México	18,282.5	4.6
Coahuila	17,692.6	4.5
SUBTOTAL	182,305.9	46.3
Demás entidades	211,789.7	54.7
TOTAL	394,095.6	100.0

FUENTE: Dirección de Inversiones Públicas. Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero Estatal. Dirección de Coordinación Fiscal. S.H.C.P.).

Frente a los polos de crecimiento que hemos señalado, subsisten zonas marginadas ubicadas siglos atrás, en las que se aprecian carencias de recursos y de servicios públicos que se traducen en insalubridad, enfermedad, muerte prematura, ignorancia, analfabetismo, desempleo, subempleo y cacicazgo; como ejemplo de ellas tenemos la zona cora huichol que comprende municipalidades de los Estados de Jalisco, Nayarit, Durango y Zacatecas; la zona de la tarahumara en Chihuahua; la de los chamulas en Chiapas o la de los mixies en Oaxaca, así como otras tantas municipalidades marginadas rurales que existen en nuestro país.

**Mosaico Nacional
Estados y Municipios**

El desarrollo regional desequilibrado obliga a intentar una clasificación de Estados y Municipios para comprender el estado que guardan y las dificultades que enfrentan en materia de financiamiento.

En una primera aproximación y atendiendo exclusivamente al crecimiento de la actividad económica de los Estados representada por la productividad "per cápita" que desarrolla la población ocupada en cada entidad federativa, los estados podrían agruparse en cuatro grupos. (Véase cuadro 4)

El primero comprendería a Nuevo León, Distrito Federal, Baja California, Sonora, Coahuila y Tamaulipas con una productividad promedio por habitante ocupado de \$49,741.00 anuales.

El segundo grupo estaría integrado por los Estados de Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua, México, Colima, Campeche, Veracruz, Tabasco y Jalisco con una productividad "per cápita" anual de \$21,950.00.

Durango, Morelos, Yucatán, Querétaro, Nayarit, Quintana Roo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas integrarían un tercer grupo con una productividad media por habitante ocupado de \$13,309.00 anuales.

Por último Puebla, Michoacán, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala y Oaxaca, formarían el conjunto de entidades de más bajo crecimiento económico. Oaxaca registra la productividad por hombre ocupado más baja del país con \$4,835.00 al año, diez veces menor que la del Distrito Federal.

La institución municipal al igual que el Estado del que forman parte, afrontan problemas derivados de la coexistencia en el país de diferentes estados de desarrollo, ellos se manifiestan en un examen de los ingresos percibidos por 2,350 municipios durante el año de 1972.

CUADRO 4

PRODUCTIVIDAD POR HOMBRE OCUPADO
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1970

Grupo	Entidades	Pesos 1960	Productividad media Pesos, 1960
1	Distrito Federal	48,668	49,741
	Baja California	43,597	
	Sonora	43,158	
	Nuevo León	42,921	
	Coahuila	34,245	
	Tamaulipas	31,854	
2	Baja California Sur	27,293	21,950
	Sinaloa	25,910	
	Chihuahua	25,162	
	México	22,813	
	Colima	20,417	
	Campeche	20,250	
	Veracruz	19,601	
	Tabasco	18,663	
	Jalisco	17,445	
	3	Durango	
Aguascalientes,		15,543	
Morelos		14,810	
Yucatán		14,326	
Querétaro		13,734	
Nayarit		13,597	
Quintana Roo		13,203	
Guanajuato		13,195	
San Luis Potosí		11,925	
Guerrero		10,316	
Zacatecas		10,134	
4	Puebla	9,961	8,358
	Michoacán	9,678	
	Chiapas	9,679	
	Hidalgo	8,495	
	Tlaxcala	7,412	
	Oaxaca	4,835	

FUENTE: Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Elaboración Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación Fiscal, S.H.C.P.).

CUADRO 5
DISTRIBUCION MUNICIPAL DE INGRESOS
1 9 7 2
(Miles de pesos)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Municipios que informaron</i>	<i>Menos de 10</i>	<i>De 10 a menos de 100</i>	<i>De 100 a menos de 1,000</i>	<i>De 1,000 a menos de 50,000</i>	<i>De 50,000 a menos de 1,000,000</i>	<i>Más de 1,000,000</i>
TOTAL	2 375	2 350	451	712	890	281	14	2
Aguascalientes	9	9	—	—	8	1	—	—
Baja California	4	4	—	—	—	2	2	—
Baja California Sur	7*	7	—	2	2	2	1	—
Campeche	8	8	—	1	5	2	—	—
Coahuila	38	38	—	2	19	16	1	—
Colima	10	10	—	—	6	4	—	—
Chiapas	111	111	12	50	41	8	—	—
Chihuahua	67	66	—	18	38	9	1	—
Durango	38	38	—	7	28	3	—	—
Guanajuato	46	46	—	4	22	19	1	—
Guerrero	75	75	2	29	38	6	—	—
Hidalgo	84	84	—	33	46	5	—	—
Jalisco	124	123	—	16	86	20	—	1
México	120	120	—	8	88	21	3	—
Michoacán	112	109	—	19	76	13	1	—
Morelos	32	32	—	11	17	4	—	—
Nayarit	19	19	—	2	11	6	—	—
Nuevo León	51	51	—	12	27	11	—	1
Oaxaca	570	564	324	204	31	5	—	—
Puebla	217	213	73	104	23	11	2	—
Querétaro	18	18	—	—	16	2	—	—
Quintana Roo	4*	0	—	—	—	—	—	—
San Luis Potosí	56	56	—	14	35	7	—	—
Sinaloa	17	17	—	—	6	10	1	—
Sonora	69	68	—	17	37	14	—	—
Tabasco	17	17	—	—	5	12	—	—
Tamaulipas	43	43	—	6	25	12	—	—
Tlaxcala	44	44	14	21	8	1	—	—
Veracruz	203	199	5	47	98	49	—	—
Yucatán	106	105	20	67	14	3	1	—
Zacatecas	56	56	1	18	34	3	—	—

FUENTE: Departamento de Finanzas de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

* Delegaciones.

En estas cifras se aprecia que Guadalajara y Monterrey tuvieron ingresos de 178 millones y 120 millones respectivamente, Catorce municipalidades obtuvieron un ingreso que osciló entre 50 y 100 millones de pesos, entre ellos se encuentran las municipalidades de Tijuana, Mexicali, Torreón, La Paz, Puebla, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Chihuahua, Ciudad Juárez, León, Morelia, Culiacán y Mérida.

Doscientos ochenta y un municipios percibieron ingresos que oscilaban entre un millón y 50 millones de pesos. Ochocientos noventa de 100 mil pesos a un millón de pesos, setecientos doce de 10 mil a 100 mil y cuatrocientos cincuenta y una municipalidades menos de 10 mil pesos al año.

De este último grupo de municipalidades, trescientos veinticuatro se localizaban en Oaxaca, setenta y tres en Puebla; veinte en Yucatán, catorce en Tlaxcala, doce en Chiapas, cinco en Veracruz, dos en Guerrero y una en Zacatecas. (Véase cuadro 5).

O sea que mientras 16 municipios percibían ingresos anuales mayores de 50 millones de pesos; cuatrocientos cincuenta y una municipalidades de las cuales el 56% correspondían al Estado de Oaxaca, obtuvieron ingresos inferiores a \$500.00 mensuales, tales municipios contaban con \$1.36 para atender los servicios públicos a su cargo.

Las disparidades económicas, sociales, culturales, administrativas y políticas ocasionadas por el desarrollo desigual que enfrenta al país, han sido objeto de diversos tratamientos por parte del Gobierno Federal de 1947 a la fecha.

Tales políticas comprenden desde los grandes proyectos para desarrollar regiones como los realizados en las cuencas del Papaloapan, Tepalcatepec, Fuerte, Grijalva y el Balsas, aunada a estas medidas, se encuentran también las relacionadas con estímulos fiscales como los que estableció la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 que concedía exenciones en impuestos con objeto de impulsar la integración

industrial del país. Paralelamente a la ley mencionada, se aplican desde 1972 los decretos para descentralizar la industria; tales mecanismos buscan que ésta se establezca fuera del Distrito Federal y su zona adyacente, al igual que fuera de las zonas metropolitanas de Jalisco y Nuevo León.

Las empresas sujetas a los beneficios de los decretos son las que desarrollan una actividad nueva en los municipios, las que aprovechan los recursos locales, las que cubren faltantes del consumo nacional, las que racionalizan su producción y aumentan su eficiencia, las que realizan ampliación de su capacidad productiva y las que invierten el importe derivado de la enajenación de bienes inmuebles de activos en las zonas que establece el Decreto; igualmente el decreto concede beneficios fiscales en el impuesto general de importación y sus adicionales para la compra de maquinaria, equipo, materias primas y refacciones; del timbre; ingresos mercantiles y sobre la renta derivado de la enajenación de bienes inmuebles de activo fijo. Para instrumentar el decreto en la República se utilizó la división política municipal, para tal fin el país se dividió en tres zonas: la primera correspondió los municipios de alta densidad demográfica y desarrollo industrial aledaños al Distrito Federal, a Monterrey y Guadalajara; la segunda zona integrada por municipios vecinos a la primera zona y la tercera comprende al resto de los municipios. De conformidad con esta división; gozan de beneficios fiscales que otorgan los decretos los municipios de las zonas dos y tres.

A estas medidas fiscales para descentralizar la industria y desarrollar otras regiones del país, se suma la creación de organismos para el desarrollo de zonas tradicionalmente marginadas como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, los Centros Coordinadores Indigenistas de la Región Maya y Mixie, así como el Centro de Desarrollo de la Región Huicot.

Como complemento de estas acciones se agregan las relativas al fortalecimiento de la autonomía de Estados y Municipios a través de la creación de los Comités Promotores de Desa-

rrollo Económico que funcionan en todos los Estados. Estos organismos tienen como atribuciones proponer programas de inversión federal en cada Estado, fundándose en el conocimiento que dichos órganos tienen de los problemas regionales y facilitar así su integración a los programas federales de inversión.

A las acciones antes mencionadas de fortalecimiento a Estados y Municipios se aunan las emprendidas en materia fiscal a través de los convenios de coordinación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha celebrado con las entidades federativas.

Las políticas antes mencionadas han repercutido en forma positiva en la situación económica de las entidades federativas, sin embargo la institución municipal ahora como en 1917, sigue afrontando el problema relativo a la carencia de recursos para hacer frente a las atribuciones que tiene encomendadas.

Durante el período de Plutarco Elías Calles los municipios obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Lázaro Cárdenas el 6% ; en el de Manuel Avila Camacho el 4% y en el de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos el 3%, en el último de Díaz Ordaz el 1.6% y en el último de Echeverría el 1.2%.

Estas cifras muestran que la porción que reciben las haciendas públicas municipales del total de los ingresos ha sido baja y ha venido disminuyendo de sexenio en sexenio, por lo que, el municipio enfrenta permanentes crisis financieras debidas a los reducidos ingresos que percibe, a las escasas participaciones que se le autorizan y que recibe en forma irregular y al exíguo producto de derechos y multas.

En el período 1970-1972 la participación relativa de los ingresos municipales por concepto de impuestos, derechos y productos habían disminuido, en tanto que por aprovechamientos se incrementa de 17.5% a 19.0%.

Ello se debe a que los impuestos municipales provenían de fuentes económicas poco dinámicas y a que el área impositiva de los municipios es limitada y de escaso rendimiento.

Por otra parte sobresale el hecho de que los aprovechamientos tienden a incrementarse, ello puede ser indicador de la introducción de políticas de mejoramiento en los sistemas administrativos tributarios de los municipios, pero como fuentes de ingreso para programar obras de servicios municipales, no pueden tomarse en cuenta por su carácter circunstancial y aleatorio.

El hecho de que en un ejercicio fiscal se hubiere recolectado una cantidad importante por ese concepto, no garantiza que en el siguiente, se perciba una cantidad igual o semejante.

Otro factor que incide negativamente sobre las finanzas municipales lo constituyen las participaciones, ya que la entrega de éstas no está sujeta a periodicidad alguna y a mayor abundamiento el monto de las mismas está regulada por las políticas que establezcan los gobiernos estatales.

La incidencia de los factores mencionados sobre la administración tributaria municipal entorpece cualquier programa de obras o la prestación de servicios a cargo del municipio, ya que retarda los pagos a proveedores y proyecta en suma una mala imagen de la administración municipal.

La precariedad de las fuentes impositivas municipales ha provocado que los municipios, sean cada vez, entidades políticamente dependientes tanto de los gobiernos estatales como del Gobierno Federal, convirtiéndose la libertad municipal en una utopía que sólo existe redactada en la Constitución Federal.

El análisis de los gastos municipales corrobora la dependencia económica y política del municipio a las autoridades locales y federales.

En 1970 el Gobierno Federal erogó, a través de los distintos presupuestos 128,915 millones de pesos, de los cuales 109,260

millones correspondieron a la Federación (84.8%); 9,821 millones de pesos al Departamento del Distrito Federal (7.6%); 7,718 millones de pesos a los Estados (6.05%) y 2,116 millones de pesos a los municipios (1.6%).

El 64% de los egresos municipales se destinaban en 1970 a gastos de administración de los cuales el renglón que absorbía mayor presupuesto lo constituía el de educación. A los gastos de administración le siguen en orden de importancia los relativos a obras públicas y fomento que fueron del 21%. (Véase cuadro 6) El problema que afrontan los municipios es pues doble, a los bajos niveles de ingreso se agrega la desequilibrada composición de los egresos.

En estas condiciones es muy escaso el número de municipios que pueden contar con recursos propios para realizar obras de introducción de agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado, así como el establecimiento y sostén de planteles de educación, centros de salud y asistencia social o recreación.

CUADRO 6
EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES
1970
(Millares de pesos)

<i>Egresos</i>	<i>Pesos</i>	<i>Por ciento</i>
TOTAL	2,116,887	100.0
Gastos administrativos	1,347,213	63.7
Obras públicas y fomento	451,409	21.3
Transferencias	94,438	4.5
Deuda pública	144,761	6.8
Resultado de operaciones	70,441	3.3
Cuentas de movimiento compensado	8,625	0.4

FUENTE: Anuario Estadístico 1970-1971. Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero de la Dirección de Coordinación Fiscal. S.H.C.P.).

Formas de Financiamiento a las que recurren los Municipios

Para cumplimentar las atribuciones que tienen a su cargo los municipios recurren a sus propios ingresos y al crédito.

En cuanto a los primeros como ha quedado señalado anteriormente son siempre escasos para satisfacer la demanda de servicios que requiere la población, sin embargo, estos podrían incrementarse a través de reformas fiscales que tiendan a fortalecer la Hacienda Municipal, ya sea a través de una nueva distribución de competencias o mediante una política que incremente las participaciones, aunadas a estas medidas podrían promoverse otras de carácter administrativo, entre las que pueden señalarse: elaboración de padrones y registro de causantes y de bienes municipales; aplicación de disposiciones y reglamentos fiscales; campañas de regularización y empadronamiento de causantes; cobro de rezagos; implantación de modernos sistemas administrativos y programas de capacitación y desarrollo de personal.

Además el Gobierno Federal debe transferir recursos que destinan a programas mínimos de infraestructura rural y comunal al igual que los que otorga a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en virtud de que han dejado de ser organismos de apoyo técnico y tecnológico de los municipios.

El crédito por su parte ofrece enormes perspectivas para la realización de obras y servicios públicos.

Instituciones Financieras

Las fuentes de financiamiento a que recurren los municipios son públicas o privadas, entre las primeras se encuentran el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, institución de crédito cuyo objetivo ha sido desde su fundación coadyuvar al financiamiento de obras y servicios públicos en Estados y Municipios, mediante préstamos inmobiliarios o hipotecarios.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y los estatutos del mismo, disponen que para el cumplimiento de su objetivo, podrá actuar como institución fiduciaria y de asesoría técnica a personas morales de derecho público en la planeación y ejecución de obras y servicios.

Las obras para las cuales otorga créditos el Banco Nacional de Obras y Servicios, son las siguientes: introducción de agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, pavimentación, alumbrado, centrales camioneras y caminos vecinales.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha otorgado de 1933 a 1967, créditos por un total de 1,395 millones de pesos, cifra que fue superada durante los años de 1975-1976, en los cuales se otorgaron créditos por 1,000 millones de pesos. En este año la cartera vigente de créditos del Banco asciende a 3,899 millones de pesos que están a disposición de Estados y Municipios.

No obstante los beneficios que ha otorgado el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en su larga trayectoria de servicio a los gobiernos locales, el otorgamiento de créditos requiere de numerosos trámites y de larga espera; de tal suerte que el mismo lapso que se requería para obtener un crédito para una obra pequeña, era igual que el que se requería para una obra grande.

Esta situación ha sido abordada dentro de los programas de mejoramiento administrativo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, quien ha impulsado un nuevo mecanismo de financiamiento denominado "Financiamiento Paquete", el objetivo principal de este mecanismo es conceder créditos globales para varias obras en una misma Entidad Federativa, esta modalidad agiliza trámites al reducirse el número de solicitudes de crédito, propicia la obtención expedita de las mismas y contribuye a fortalecer las relaciones de colaboración entre los municipios de un mismo Estado.

Como mecanismo complementario para coadyuvar al financiamiento de obras y servicios públicos municipales, se creó

en 1971 el Fondo Federal de Fomento Municipal, institución que otorga mayores plazos y menor interés a los municipios que desean realizar obras o introducir servicios. Es requisito para obtener créditos del Fondo que las obras que desean realizar las municipalidades contribuyan a incrementar sus ingresos y cubran el capital y los intereses de los préstamos.

En la actualidad el Fondo ha beneficiado a 273 municipios y derramado 314 millones de pesos entre ellos.

Al Fondo mencionado, se agrega la acción que realiza el Fondo de Inversiones Financieras de Agua Potable y Alcantarillado; institución creada con una finalidad específica, al igual que el anterior otorga créditos en condiciones menos onerosas que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El Fondo cuenta en la actualidad con 2 mil millones de pesos y ha financiado proyectos por 380 millones de pesos.

Por su parte, la Banca Privada también ha proporcionado créditos a los municipios para complementar sus recursos.

Sistema de aportación para mejoras.

Los municipios recurren al sistema de contribución de mejoras, conocido en nuestro país como de "Aportación de Mejoras" para realizar obras o prestar servicios.

El Sistema de Aportación para Mejoras permite a los municipios contar con recursos adicionales para realizar obras que de otra manera no podrían llevarse a cabo en virtud del alto costo de su financiamiento.

La aportación para mejoras es una contribución que grava los beneficios diferenciales que obtienen los particulares como consecuencia de la ejecución de una obra pública.

En el Estado de México se ha utilizado la aportación para mejoras para realizar importantes obras municipales, de 1970 a 1974 se financiaron proyectos por una cantidad mayor de 5,500 millones de pesos que comprenden introducción de agua y alcantarillado, vialidad primaria y complementarios denominados NZT y los caminos Toluca-Lerma y Vía Morelos, de la cantidad mencionada los contribuyentes aportaron 3,913 millones de pesos en parcialidades con vencimiento en un lapso de 5 a 10 años.

Colaboración privada.

Algunos municipios han sido capaces de financiar obras o introducir servicios, mediante la colaboración de particulares y a través de los Consejos de Colaboración Municipal.

Los Consejos de Colaboración Municipal son organismos auxiliares de los ayuntamientos, que coadyuvan con ellos en la ejecución de obras aportando recursos que obtienen de la población, un ejemplo de ellos es el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara que desde su creación ha cooperado con la municipalidad, Capital del Estado de Jalisco, con recursos que ascienden a 1,000 millones de pesos traducidos en obras de introducción de agua y alcantarillado, pavimento, alumbrado y regeneración urbana.

Trabajo social voluntario.

Los municipios también recurren al trabajo social voluntario, que aún cuando no es una forma de financiamiento coadyuva a disminuir los costos de las obras municipales, un ejemplo que ilustra su eficacia son los programas "Operación Hormiga" y de Vivienda Campesina realizados en el Estado de México.

El primero benefició a 230 mil habitantes de cincuenta y un colonias populares en el Municipio de Naucalpan; a través

de él se introdujeron los servicios de agua potable y drenaje y se instalaron también tomas domiciliarias de agua.

El segundo se realizó en los municipios de Villa Victoria y de Almoloya de Juárez a través de él se construyeron las colonias campesinas Santiago del Monte en Villa Victoria, Loma de Juárez y Loma del Salitre en Almoloya de Juárez.

Las obras que se realizan mediante el sistema de trabajo voluntario requieren aportaciones de los gobiernos federal y estatal y de la comunidad; por ejemplo, en un programa de introducción de agua potable y tomas domiciliarias el Gobierno Federal aportó la ejecución de proyectos, obras de captación, 50% de materiales industrializados, 50% de materiales de la región y efectuó los procesos promocional y coordinador.

Por su parte el Gobierno Estatal aportó 50% de materiales industriales, 50% de materiales de la región, asesoría técnica, costos de operación y contribuyó en el proceso promocional.

A su vez, la comunidad aportó mano de obra, herramienta y las tomas de agua domiciliaria.

Para coadyuvar en los problemas de financiamiento a los municipios, es conveniente incrementar las acciones de mejoramiento de la administración tributaria municipal para lo cual los gobiernos locales contarán con los programas de asistencia técnica, que al efecto proporciona la Dirección de Coordinación Fiscal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), los Institutos de Administración Pública de los Estados y el Instituto de Desarrollo Municipal.

A los programas de mejoramiento administrativo se aunan los que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar en forma oportuna y expedita las participaciones en ingresos federales a Estados y Municipios y mediante

el Sistema automático de Flujo de Fondos y las que tiendan a fortalecer a las haciendas locales a través del Fondo de Nivelación.

El Sistema Automático de Flujo de Fondos permite por el momento a las Haciendas de los Estados —en su oportunidad los municipios gozarán de un servicio similar— retener el importe mensual de las recaudaciones que les corresponde a las entidades federativas por concepto de los impuestos sobre ingresos mercantiles y sobre la renta y causantes menores.

Esta medida ha contribuido a que los Estados cuenten en forma oportuna con recursos que en el pasado se les entregaban con retrasos de tres y seis meses.

Por otra parte el Fondo de Nivelación pretende que los Estados cuenten con ingresos que les permitan prestar un mínimo de servicios a que tienen derecho los habitantes de su jurisdicción fundado en que cualquier forma de desarrollo económico y social desigual que se traduzca en desiguales prestaciones de la actividad pública es social y jurídicamente injusto.