

ministerios apropiados o agencias especiales. Ellos son responsables de ofrecer entrenamiento a los trabajadores de la comunidad, dando asesoría técnica y asistencia, abasteciendo de asistencia material en términos de dinero, materiales y personal, y para el establecimiento viable en los gobiernos locales de organizaciones cooperativas que mantengan los esfuerzos inicialmente voluntarios. Los trabajadores del desarrollo de la comunidad serían catalizadores de sí mismos como un enlace entre las comunidades y las agencias de asistencia gubernamentales.

CAPITULO II

LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY

Las variaciones en dotación de recursos en general crean inevitablemente disparidades regionales dentro de un país. Estas disparidades pueden ser tan grandes y sus costos socioeconómicos tan altos (como el hecho de dedicar un mayor gasto a infraestructura social por ejemplo: salud, educación, bienestar, servicios primarios) que los gobiernos mal pueden desentenderse de tales diferencias.

Para resolver el problema de las disparidades, las autoridades políticas tienen a su disposición variados instrumentos que componen un programa de acción, llamado planificación nacional o regional de la economía y que incluye medidas como incentivos o desincentivos fiscales, control de la localización de la actividades económicas y provisión de infraestructura básica y de subvenciones.

La elección de los instrumentos adecuados depende principalmente, del sistema económico del país, la etapa de su desarrollo (sea subdesarrollado, o nuevo país industrializado en vías de desarrollo, o de desarrollo intermedio, etc.), la estructura institucional (si en ella tiene cabida la planificación de la economía o alguna otra estrategia para controlar el crecimiento) y el alcance y duración de las disparidades regionales (si es un problema crónico convertido en estructural, o es debido a cierto ciclo en la economía).

En un país en vías de desarrollo como México, los planes globales

de desarrollo nacional y regional son un anexo muy importante en la formulación de políticas de desarrollo regional (como la discriminación de las tres zonas del PNDI^{6/}, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en coordinación con los Planes Estatales) comprendidos los incentivos fiscales y regionales.

Desde la década de los sesentas se han venido tomando diferentes medidas en nuestro país y su culminación más importante la tenemos en el Plan Global de Desarrollo elaborado hacia 1979, para ponerse en práctica en el período 1980-1982 (segunda mitad del régimen 1976-1982 del Gobierno Federal).

Las circunstancias económicas del presente año (1982), han impedido más no invalidado, los lineamientos de dicho plan de desarrollo y por lo que la disminución de las disparidades regionales no se ha manifestado.

Además ya se venían arrastrando desde la década de los setentas (implantación del modelo de "desarrollo compartido" en sustitución del modelo de "desarrollo estabilizador") problemas como: carencias sociales emanadas de un desarrollo concentrador del ingreso y de la riqueza que provocaron en forma estructural serios desequilibrios sociales, ello obviamente repercutía en no lograr un freno al alto crecimiento demográfico, éste a su vez implicaba (y en forma paralela al modelo de "desarrollo compartido") un excesivo gasto público que a su vez

^{6/} Siglas del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

atraía a la corrupción y desorden administrativo, resultando por consiguiente en desequilibrios sectoriales y regionales.

La concentración de recursos en el gasto público federal ha repercutido tanto en las finanzas estatales y municipales, pues no obstante que se han inyectado recursos (durante esa década) a los estados y municipios bajo el sistema del Convenio Unico de Coordinación (CUC) entre los diferentes niveles de gobierno, basándose en las premisas de debilidad financiera y económica de los gobiernos locales (principalmente los municipales), no han sido suficientes pues han soslayado una revisión de los sistemas fiscales en cada estado y debiera analizarse también cada caso, de manera que el gasto público que se destine al apoyo de las finanzas municipales sea adecuado con los sistemas tributarios locales. Esto significa que al evitar la doble o múltiple tributación, se deja a los gobiernos locales en una posición más débil desde el ángulo financiero, haciendo cada vez más dependientes a los gobiernos locales del Gobierno Federal (¿o central?).

En más de las veces, debiera introducirse el análisis costo-beneficio en la formulación de la política fiscal, para evaluar la bondad de ciertos rubros del gasto y así incrementar el rendimiento de los ingresos fiscales, en términos sociales, sólo así se pudiese evitar una serie de infiltraciones inadecuadas de los egresos.

A. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES Y PRINCIPALES FUENTES DE CAPTACION.

Los ingresos fiscales de los municipios en el Estado de Nuevo

León se rigen por una Ley de Ingresos, la cual se decreta en forma anual.^{7/}

Las fuentes de ingresos se derivan de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos. Una fuente muy importante de los ingresos municipales son las participaciones en impuestos federales y estatales bajo el régimen de adhesión del Estado de Nuevo León al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.^{8/}

Estos sistemas de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, han dado por resultado suprimir algunas imposiciones de carácter local, reduciéndose sólo a los Impuestos sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), antes conocido como Impuesto sobre Traslación de Dominio (ITD) y los Impuestos sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.

Indiscutiblemente las reformas administrativas en el marco de los sistemas de coordinación fiscal, han logrado que los ingresos provenientes de participaciones de impuestos federales y estatales, representen una parte muy relevante de los ingresos fiscales totales en los municipios del Area Metropolitana de Monterrey (A.M.M.). En forma conjunta, estos municipios vieron incrementado por este concepto, el

^{7/} Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios. Gobierno del Estado de Nuevo León, Sría. de Finanzas y Tesorería General.

^{8/} Dichos convenios están en vigor desde octubre de 1979 y fueron firmados por el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Sría. de Hacienda y Crédito Público en Mazatlán, Sin.

66% de sus ingresos totales, tan sólo en el período enero-mayo de 1982 (Cuadro 2).

Mientras que la recaudación municipal en materia de impuestos locales, en el mismo período representó un 9.9% de los ingresos totales de los municipios del Area Metropolitana de Monterrey. (Comparando datos del Cuadro 4 y del Cuadro 2).

En resumen, el renglón impositivo (local o de participación federal) ha sido la principal fuente de ingresos. En el Cuadro 1 donde se describen los ingresos fiscales de los municipios del Area Metropolitana para el período 1974-1980, se nota dicho fenómeno, destacando los años 1977 y 1980 con una mayor participación relativa de los impuestos (74.1 y 77.2% respectivamente) de los ingresos totales.

Las demás fuentes de ingresos como los derechos (cooperación para obras públicas, servicios públicos, construcciones y urbanizaciones, inscripciones y refrendo, revisión, inspección, expedición de licencias) que constituyen una venta de servicios públicos administrativos; los productos (venta de bienes mostrencos, arrendamiento de bienes municipales, créditos a los municipios) y los aprovechamientos (multas, recargos, donativos, gastos de ejecución y diversos); son de una importancia relativa menor, en comparación con los ingresos impositivos y es aquí donde se registran por lo general fugas de ingresos, debido a la alta flexibilidad con que se pueden negociar por los compromisos políticos de la administración.

No se observa tendencia alguna a que la participación relativa de estos rubros aumente. Tampoco se observa en el Cuadro 1 liderazgo permanente entre ellos; en ocasiones el renglón de aprovechamientos es el más alto, en otras es el de derechos. Por lo general, el renglón de productos es el de menor captación de ingresos. (Cuadro 5).

B. SITUACION FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS Y APOYO GUBERNAMENTAL.

En la década de los setentas la zona Metropolitana de Monterrey se ha transformado en forma inusitada, a pesar de que el ritmo de crecimiento poblacional disminuyó (4.6% en la década), los asentamientos empezaron a fluir hacia los municipios fuera de la Metrópoli, creando grandes ciudades: Guadalupe con 360,000 habitantes, San Nicolás con 277,000 y Santa Catarina con 80,000 sólo por mencionar algunos ejemplos.^{9/} Este reacomodo se ha reflejado en la tasa anual de variación promedio en el Municipio de Monterrey y que ha bajado a 2.3% entre 1970 y 1980, la más baja del área metropolitana. (Cuadros 6 y 7).

Todos estos municipios (siete en total), están conurbados con Monterrey y de continuar la misma tendencia, pronto se abrazarán varios más (V. de Juárez, Santiago, Marín, Zuazua, Villa de García, Ciénega de Flores, etc.). La administración pública realizándose en forma aislada, se convierte en compleja y continua, aún cuando hay coordinación en algunos aspectos.

^{9/} Censos de 1980.

La administración como unidad, traería beneficios económicos a la hacienda pública por hacer comunes algunos desembolsos.

La realidad que se nos muestra es muy sombría para el futuro financiero de algunos municipios. La disparidad económica regional es la principal causa que se ha generado por las diversas estrategias de zonificación urbanística de la ciudad y su área metropolitana. Monterrey y San Pedro encabezan la élite con sus colonias residenciales y les sigue San Nicolás con una porción de ellas, pero también industrial y con actividades importantes en espectáculos. Guadalupe, Santa Catarina, Escobedo y Apodaca en general reciben los cinturones de pobreza.

Este hecho ha propiciado el tremendo despegue en población del Municipio de Guadalupe con una tasa de 8.4% de crecimiento anual y General Escobedo con una tasa de 12.9% aunque con una población de 35,000 habitantes.^{10/}

La dinámica de crecimiento demográfico de los municipios más pobres de un lado y las restricciones de hacerse de mayores recursos vía impuestos -que son los más importantes- por su precaria estructura económica, proporciona un contraste muy notorio dentro del área.

Para apreciar esto con mayor realidad observemos el Cuadro 2 donde tenemos los ingresos fiscales de cada municipio acumulados de

^{10/} Dados los problemas de acceso a algunas colonias de Cd. Guadalupe, se presume que los datos censales de población son subestimados.

enero a junio de 1982. En términos per cápita el Municipio de Garza García encabeza la lista con 2,246 pesos por habitante.

Uno de los criterios del Convenio de Coordinación Fiscal al cual estén adheridas las leyes fiscales de nuevo León, es el de favorecer con mayores participaciones a los municipios con mayor población (además la recaudación) y en forma curiosa, las participaciones en impuestos federales en términos per cápita, en San Pedro Garza García son las más altas con un nivel de 1,115 pesos por habitante. (Cuadro 2).

En Guadalupe, la actual administración ha hecho un esfuerzo por incrementar su recaudación por habitante, pues en 1977 ocupaba el cuarto lugar en los municipios del área y para 1982 cayó al sexto lugar, no obstante su dinámica en recaudación de los últimos dos años. A este municipio le tocó un nivel de participaciones per cápita del 361 pesos por habitante; el 75% de los ingresos brutos fiscales del municipio. En participaciones per cápita, Guadalupe ocupa el sexto lugar en el área, por lo que no es compatible con el criterio del CUC mencionado en el párrafo anterior.

Esta contradicción en torno al apoyo que otorga la Federación a los municipios, refleja una política poco eficaz para contribuir a un progreso socio-económico más armonioso y equilibrado en el Área Metropolitana de Monterrey.

CUADRO 1

INGRESOS FISCALES EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY 1974-1980
(Miles de Pesos Corrientes)

Fuente de Ingresos	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ingresos Fiscales Totales	339 764	448 729	655 840	760 373	1 211 291	1 930 089	2 178 073
Impuestos	197 098	285 878	391 436	563 563	712 231	1 041 792	1 681 325
Derechos	39 964	46 134	113 476	61 110	107 077	97 546	128 727
Productos	19 379	17 371	48 701	33 393	32 858	62 918	219 063
Aprovechamientos	76 650	92 702	88 480	61 973	307 116	618 906	148 973

FUENTE: Cifras de Nuevo León, 1981. S.P.P. y Gobierno del Estado de Nuevo León. Dirección General de Estadística.