

## EL IMPACTO ECONÓMICO EN LA REFORMA MUNICIPAL

Alfonso ARGUDÍN ALCARAZ

*SUMARIO: I. Presentación. II. Reforma del artículo 115 constitucional, fracción IV. III. Acapulco antes de la reforma del artículo 115 constitucional, fracción IV. IV. Balance económico de la reforma. V. Conclusiones.*

### I. PRESENTACIÓN

El municipio libre está ligado, profundamente, al río histórico de México, baste recordar que uno de los primeros actos de la conquista hispana fue la fundación del primer ayuntamiento, establecido por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Esta es la fuente primigenia del poder de donde derivó sus facultades legales Hernán Cortés para representar al rey de España en la conquista de Anáhuac, desligándose desde un principio de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, quien lo había enviado a rescatar oro, no a poblar estas tierras.

Nuestro segundo municipio fue el de la ciudad de México, fundado después de la toma de Tenochtitlan.

Durante el virreinato se estableció la pugna entre los dos poderes: el del virrey, con tendencia centralista, representante del emperador y la del municipio, de origen democrático y popular, con autoridades originadas en, y con representantes de la comunidad; dos entidades opuestas en su concepción y en su funcionamiento. En esta lucha el municipio fue vencido pero no aniquilado.

Desde el siglo XIX el municipio fue, teóricamente, la base fundamental de nuestra vida democrática, aunque se realizaron otros diversos intentos para dar estructura político-constitucional a México; sin embargo, fue en 1916 cuando el Constituyente liquidó la siniestra figura del jefe político que impulsó la dictadura porfirista, y posteriormente, en 1917, cuando la Constitución en su artículo 115, consagró al "muni-

cipio libre" como base de la división territorial y administrativa de los estados.

Este artículo le dio fuerza constitucional al municipio como parte integrante de la Federación, en igualdad a las otras dos entidades constitutivas. El estado y la Federación de estados; tres niveles diferentes de la República federal, tres órdenes, tres entidades políticas en el mismo plano de igualdad jurídica y en íntima y leal coordinación, no en subordinación uno de otro.

Desde entonces, el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas: en 1928, en 1933, en 1943, en 1947, en 1953 y, por último, el 4 de febrero de 1983, fecha en que entró en vigor la iniciativa que el señor presidente licenciado Miguel de la Madrid, con espíritu nacionalista y liberal, promoviera y que aprobaran unánimemente las legislaturas de los estados.

## II. REFORMA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IV

En Macuspana, Tabasco, el catorce de febrero de 1982, el entonces candidato a la Presidencia de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, dijo: "He señalado que a través de los convenios de coordinación, que ya se han desarrollado, por una parte, entre la Federación y los estados, y entre los gobiernos de los estados y sus municipios por otra, tenemos una vía útil para descentralizar la actividad gubernamental."

De esta manera, el entonces candidato, precisaba su intención de fortalecer a los municipios, que constituyen la célula política de nuestra nación.

En Tuxpan, Veracruz, en marzo de 1982, el propio candidato a la Presidencia de la República expresó:

Estoy de acuerdo en lo que aquí se ha señalado en cuanto a la responsabilidad primaria del municipio mexicano en la planeación del desarrollo urbano; en la necesidad de darle el control directo de las reservas territoriales, la responsabilidad de la urbanización de esas reservas; los servicios públicos municipales indispensables: agua, drenaje, alumbrado, limpieza, preservación ecológica, vivienda popular y el fomento de la organización comunitaria.

Las citas que acaban de transcribirse de nuestro actual primer mandatario, constituyen algunos de los muchos pensamientos que expresó durante su gira presidencial como respuesta al clamor de los munici-

pios, que demandaban mayor respeto a su autonomía y sentían la imperiosa necesidad de que se fortalecieran sus raquíticas economías, a fin de satisfacer en forma directa las necesidades de sus habitantes.

Cumpliendo el compromiso que contrajo con los municipios, tan pronto como asumió la primera magistratura del país, el licenciado Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El secretario de Gobernación, licenciado Manuel Bartlett Díaz, al comparecer ante el Senado para explicar los alcances de la reforma constitucional iniciada por el señor presidente de la República, expresó que con ella daría un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y programar la adecuada coordinación de esfuerzos, en los tres niveles del gobierno: federal, estatal y municipal, en materia de desarrollo urbano.

El honorable Congreso de la Unión promovió la reforma del artículo 115 constitucional, la cual fue aprobada por la totalidad de las legislaturas de los estados, y entró en vigor el 4 de febrero de 1983.

La fracción tercera del artículo 115 constitucional establece que los municipios y el congreso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: *a)* Agua potable y alcantarillado; *b)* Alumbrado público; *c)* Limpia; *d)* Mercado y centrales de abasto; *e)* Panteones; *f)* Rastros; *g)* Calles, parques y jardines; *h)* Seguridad pública y tránsito, e *i)* Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Esto representó que la legítima aspiración de los municipios quedará elevada a rango constitucional.

Para satisfacer los servicios públicos referidos, el legislador, seguramente tomando en cuenta lo costoso de la prestación, fortaleció la hacienda municipal, determinando, en la fracción cuarta del artículo 115 constitucional, que se formara de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y que, en todo caso, percibirán:

- 1) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribu-

ciones. 2) Las participaciones federales. 3) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Vemos pues, que esta acertada reforma está orientada a lograr un verdadero sistema descentralizado en el que la Federación no absorba los recursos que necesitan los municipios, pues las necesidades de éstos han aumentado generalmente en proporción geométrica mientras los recursos sólo lo han hecho en proporción aritmética.

### III. ACAPULCO ANTES DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IV

Antes de la reforma al artículo 115 constitucional actualmente en vigor y de la descentralización administrativa apoyada por el primer mandatario de la República, el gobierno federal, por conducto de diversos organismos, había auxiliado al ayuntamiento de Acapulco en la prestación de los servicios públicos; la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, primero, el Plan Acapulco, después, y el Fideicomiso Acapulco, actualmente, han apoyado al ayuntamiento de Acapulco en el servicio de agua potable y alcantarillado, limpieza y desazolve de drenajes y colectores de aguas pluviales ahora prestados por la comisión de agua potable y alcantarillado del municipio de Acapulco en el mantenimiento y conservación de jardines, la recolección de basura y bacheo de calles, mantenimiento de la avenida costera y limpia, alumbrado público y otros servicios en diferentes colonias populares como Renacimiento, Zapata, Simón Bolívar, etcétera.

Ahora todos estos servicios han sido entregados, al ayuntamiento de Acapulco y están siendo operados en forma directa por éste con sus propios fondos mientras se cumple con el ofrecimiento del apoyo económico del Fideicomiso Acapulco para estos fines.

### IV. BALANCE ECONÓMICO DE LA REFORMA

Al elaborar el plan de gobierno de la actual administración municipal, se puso especial atención a las estrategias a seguir para su funcionamiento; tomando en consideración la reforma constitucional para tal efecto, se establecieron las siguientes:

a) Fortalecer la hacienda municipal mediante la adecuada administración de sus nuevas facultades tributarias y la especialización del aparato administrativo recaudador.

b) Los recursos propios que se aplicarían en los renglones de inver-

sión y gasto corriente, serían objeto de una rigurosa racionalización, de acuerdo con las prioridades que contiene este programa.

c) Hacer de la utilización del crédito, objeto de un profundo estudio de factibilidad, tomando en cuenta la prioridad de los proyectos de obras y servicios a los que se destine y los recursos con que se cuente, para recurrir a este medio sólo en casos extremos de imperiosa necesidad o por carecer de otra solución.

d) Impulsar la participación de la comunidad acapulqueña en el financiamiento de las obras y servicios.

e) Promover el fortalecimiento del contenido programático y financiero que integran el Convenio Único de Desarrollo y los mecanismos de coordinación con el estado de Guerrero.

f) Incorporar la administración municipal al programa nacional de financiamiento de desarrollo.

Mediante esta política económica, los resultados no se hicieron esperar; hemos revolucionado totalmente el manejo de las finanzas municipales y logrado un incremento considerable en los ingresos obtenidos hasta la fecha.

Comparativamente, los ingresos obtenidos en 1983 y 1984, así como los estimados para 1985 y 1986 se reflejan de la siguiente manera: En 1983 se captaron \$1,054,000,000.00, mientras que en 1984 se absorbieron \$2,165,000,000.00, es decir, hubo un incremento de 110%. En 1985 se estima que se captarán \$3,398,000,000.00, es decir, un incremento del 52% en relación con 1984. En 1986 se espera captar \$5,000,000,000.00, o sea, se observaría un incremento del 51% en relación con 1985.

En el primer cuatrimestre de 1985 se elevó la recaudación, más allá de lo presupuestado (para el mismo periodo), en un 1.49%, lo que implica que las estrategias señaladas con anterioridad y todo el aparato tributario funcionan de acuerdo con lo programado; es decir, podemos afirmar que el ayuntamiento de Acapulco sí ha podido manejar su propia hacienda y además superar los índices de percepción, en relación con años anteriores en que estaba fuera de su control.

También la ciudadanía ha dado muestras de mayor confianza en sus autoridades hacendarias.

Hasta el momento, lo más importante de los ingresos que nos atribuye la reforma constitucional es que lo hemos logrado al transferirnos el impuesto predial y aumentar los ingresos captados por este concepto.

El ayuntamiento recibió 168,886,480.00 pesos durante el periodo

comprendido de enero a abril de 1984 por participaciones del gobierno del estado; con el inicio de la recaudación por la actual administración municipal, el ingreso para el mismo periodo, enero-abril, pero de 1985, ascendió a 294,615,182.00 pesos, es decir, hemos obtenido a la fecha un incremento de 42.7%.

Con lo anterior, podemos deducir que bajo la supervisión y control del ayuntamiento de Acapulco, los ingresos por concepto de impuesto predial, tomando el mismo padrón de causantes y sin elevar las bases de calificación ni algún otro concepto, ha producido dividendos considerables que permitirán otorgar mayores beneficios a la comunidad acapulqueña.

Otro de los conceptos extraordinarios, en virtud de los cuales el ayuntamiento de Acapulco obtiene ahora más recursos, son los derivados de la participación en impuestos federales y cobro de derechos de la zona federal marítima terrestre (ZOFEMAT).

A partir de septiembre esta dependencia federal convino con la actual administración municipal, de que quedaría a nuestro cargo el cobro de los ingresos federales antes citados, otorgándonos una participación de 40%; para tal efecto se organizó dentro de nuestra tesorería la oficina correspondiente.

Durante el año de 1984 se captaron por ese concepto 21,717,820.00 pesos, correspondiendo más del 50% al año de 1983 por rezagos, de cuya suma ya se transfirió el porcentaje convenido al gobierno del estado para la remisión de su porcentaje a la Federación.

Se contempla para este ejercicio fiscal un incremento importante para el erario municipal en este renglón.

Por cuanto a los egresos, éstos han tenido variantes considerables durante los primeros cuatro meses del año, en comparación con el mismo periodo del año de 1984; por ejemplo, en servicios personales se incrementó en 119%, en gasto corriente igualmente se aumentó en 131%, en bienes muebles e inmuebles se superó en 235% —por la compra de equipo electrónico y propiedades para oficinas recaudadoras y terrenos para mercados y ubicación de vendedores ambulantes—; esto implica que hemos tenido ingresos y ejercido los mismos de conformidad a las necesidades de la población.

En los conceptos anteriores se traduce, hasta el momento, la parte medular de la reforma en el aspecto económico porque en los demás casos aún falta mucho por hacer.

Se señaló lo anterior porque aunque hemos firmado dos convenios, como son el celebrado con el gobierno del estado de Guerrero, por

conducto de los Servicios Coordinados de Salud Pública en la entidad, de fecha 13 de julio de 1984 y el formalizado con Fideicomiso Acapulco el 21 de diciembre del mismo año, aún no hemos tenido resultados.

De estos dos campos, el ayuntamiento obtendrá por la prestación y regulación de los servicios de salud pública municipal y la planeación, ordenación y control del desarrollo urbano municipal, recursos suficientes y bastantes para beneficiar a un gran número de acapulqueños.

Faltan aún los traspasos de CAPAMA, tránsito y policía, así como el del rastro estatal, CICI, Parque Papagayo y otros menos importantes.

Los logros obtenidos hasta la fecha son buenos; sin embargo, como lo he manifestado en otros foros, proporcionalmente, Acapulco tenía más dinero cuando tenía menos habitantes y menos problemas. 2 200 millones de pesos entre casi un millón y cuarto de personas, no resulta ni a doscientos pesos mensuales por persona; para este año en que esperamos captar y gastar aproximadamente 3 200 millones de pesos, el estado de Guerrero ejercerá más de 30 mil millones, o sea, dispondrá de casi diez veces nuestro gasto, no obstante que Acapulco tiene casi la mitad de la población del estado y que la Universidad de Guerrero, para 50,000 estudiantes, está solicitando 6,500 millones, esto es, el doble de nuestro presupuesto.

El Distrito Federal, con menos de 20 millones de habitantes ejercerá más de doscientas veces el presupuesto de Acapulco, ya que se publicó que gastará 670 mil millones, y solamente en el Metro se gastarán más de 200 mil millones, o sea, 70 veces nuestro presupuesto.

En términos de dólares los 200 millones de pesos gastados en Acapulco, en 1979, eran 10 millones de dólares para medio millón de habitantes; en 1984 nuestros 2,200 millones de pesos, también fueron 10 millones de dólares, pero ahora de menor poder adquisitivo y para más de 1,250,000 habitantes.

La ayuda federal, que se recibía por conducto de Fideicomiso Acapulco, también se ha visto comprometida, porque de acuerdo con el convenio celebrado con esta institución, se nos trasladaron diferentes servicios, pero no los recursos, lo que ha obligado al ayuntamiento a efectuar erogaciones no contempladas, lo cual lejos de beneficiar su economía, hasta ahora ha resultado una carga; por ejemplo: por recolección de basura de avenidas \$316,393,000.00, por limpieza y desazolve de arroyos y canales pluviales \$110,529,000.00, por alumbrado público \$143,035,000.00, por revitalización de áreas verdes \$95,748,000.00,

por plano regulador \$18,401,000.00, por bacheo \$80,879,000.00, por señalamiento \$14,600,000.00, todo lo anterior correspondiente al año de 1985. El ayuntamiento de Acapulco ha resuelto hasta la fecha el problema con sus propios recursos pero en detrimento de servicios que necesita el municipio, sobre todo en el área rural.

En materia de salud, se han obtenido, en encuestas realizadas, algunos datos sustanciales en forma comparativa entre el medio suburbano (colonia Jardín Palmas) y el medio rural (Barrio Nuevo de los Muertos). Se presentan algunos de estos datos:

	<i>Suburbano</i>	<i>Rural</i>
Analfabetismo	11.0%	50.5%
Educación media	28.5%	0.0%
Fams. con Ing. mensual menor al salario mínimo	28.4%	98.0%
Fams. con Ing. mensual mayor al salario mínimo	29.0%	0.7%
Promedio de ingreso familiar en el área encuestada	\$37,152.00	\$4,482.00
Viviendas con piso de concreto	78.2%	0.0%
Fecalismo a ras del suelo	23.1%	100.0%
Viviendas con Sist. de drenaje	71.2%	0.0%

En este sentido, demandamos solidariamente acciones tendentes a:

1. Introducción en su caso y/o ampliación de la red de agua para consumo humano, con el suministro del volumen necesario en forma permanente y no ocasional y medido.

2. Introducción en su caso y/o ampliación de la red de drenaje con un manejo adecuado de su destino final. Una alternativa son los sistemas de letrinización.

Cuando los niveles de salud sean mejores el desarrollo socioeconómico y cultural de nuestro municipio, estado y país, será más adecuado para el bienestar integral de todos los mexicanos.

Por todo ello, se puede afirmar que los resultados de la reforma constitucional, en el aspecto económico, han sido satisfactorios y el balance es bastante bueno.

Los números no dejan lugar a dudas y la superación económica del ayuntamiento de Acapulco, no obstante la depresión por la que atravesamos, apunta hacia niveles jamás logrados.

Si al término del actual sexenio la reforma resulta un éxito en su gran totalidad, podemos asegurar que habremos dado un gran paso hacia la obtención de nuestra recuperación nacional, pues es evidente que el desenvolvimiento y superación de la provincia, permitirá a la sociedad mexicana un ámbito de mayores posibilidades.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que los resultados durante los dos últimos años pudieron ser mejores si se nos hubieran hecho todas las transferencias que por ley nos corresponden.

## V. CONCLUSIONES

1. Debe renovarse la voluntad y determinación políticas, a nivel federal y estatal, para que a la brevedad posible se celebren los convenios y acuerdos correspondientes, mediante los cuales los municipios tomen sus responsabilidades y todas aquellas atribuciones y facultades que por mandato constitucional les corresponden.

2. Debe darse cabal cumplimiento a los compromisos contraídos en aquellos casos en que la Federación o los estados hayan celebrado convenios o acuerdos con los ayuntamientos, para la entrega de algún servicio público o la realización de alguna de sus atribuciones, conferidas por mandato constitucional.

3. Para que no constituya una carga económica a los ayuntamientos, deberá hacerse la entrega de los servicios que venía prestando la Federación y los estados, con las partidas presupuestales, hasta que no constituyan una real fuente de ingresos, que permita a los municipios programar su gasto público, con la inclusión de sus nuevas actividades.

4. Deben promoverse las reformas pertinentes en la legislación ordinaria de los estados para que sus normas no contraríen lo preceptuado por la Constitución mexicana.

5. Debe proponerse la desaparición y liquidación de todas aquellas instituciones que ya no sean necesarias, pues fueron creadas por los gobiernos federal y estatal para el manejo de atribuciones hoy conferidas a los municipios, y para la aplicación de las participaciones de los dos niveles de gobierno en favor de los ayuntamientos.

6. Debe considerarse la posibilidad de canalizar recursos federales y estatales a los ayuntamientos para proporcionar toda clase de ayuda a las zonas rurales, como una medida para incrementar la producción del campo y evitar la constante migración a las zonas urbanas de mayor concentración humana, como el caso de Acapulco.

7. Deben efectuarse reuniones de evaluación en todos los estados

de la República, por lo menos cada seis meses y uno a nivel nacional cada año, para poder determinar el grado de avance de los compromisos previamente contraídos y detectar aquellos que no se hayan formalizado.

8. Debe renovarse la confianza en el municipio libre como base de nuestra organización política y administrativa para el bien y prosperidad de nuestra patria.