



Parte médico de la gestión municipal antes y durante la pandemia

Medical report of municipal management before and during the pandemic

Por Juan Carlos Reyes Paredes

Resumen: Ante la emergencia sanitaria, se adoptaron medidas preventivas que orillaron a la población mundial a enfrentar los efectos de la pandemia en el espacio efectivo de la vida social: el municipio. Fue así como las capacidades de los gobiernos municipales se pusieron a prueba para combatir los estragos del covid-19. En México, se hallan gobiernos municipales con múltiples padecimientos que han impedido reproducir las mismas estrategias que otras esferas de gobierno han adoptado durante el estado de alerta; por tanto, la creciente propagación del virus y sus consecuencias han evidenciado la debilidad institucional de este orden de gobierno ante las crecientes necesidades de sus gobernados.

Palabras clave: covid-19, pandemia, gobierno municipal, municipio.

Abstract: In the face of the health emergency, preventive measures were adopted that forced the world population to face the effects of the pandemic in the effective space of social life: the municipality. This is how the capacities of municipal governments were put to the test to combat the ravages of covid-19. In Mexico, municipal governments are seen with multiple ailments that have prevented the reproduction of the same strategies that other spheres of government have adopted during the state of alert; therefore, the growing spread of the virus and its consequences have shown the institutional weakness of this order of government to the growing needs of its governed.

Keywords: covid-19, pandemic, municipal government, municipality.

Recibido: 02/04/22 • Aprobado: 03/06/22

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de covid como pandemia, en marzo de 2020, se han generado impactos devastadores que replantearon la composición social y modificaron, de manera radical, rutinas, conductas y hábitos de millones de personas. Es claro que el virus no es excluyente, pero sus efectos sí son diferenciados; afectan en mayor medida a sociedades heterogéneas y en situaciones desventajosas. Según el informe especial que emiten las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), mujeres, los estratos de ingresos bajos y medios bajos, trabajadores informales, trabajadoras domésticas remuneradas, personas mayores, población rural, personas con discapacidad y jóvenes son quienes más sufren los impactos de la crisis actual.

Un gran porcentaje de la población mexicana posee estas características y demanda con urgencia el despliegue de una serie de acciones para enfrentar tanto los viejos como los nuevos padecimientos. Así es como muchas de las esperanzas se han puesto en las autoridades públicas; la expectativa es que respondan a los problemas, cada vez más complejos, que aquejan a la sociedad en tiempos de pandemia.

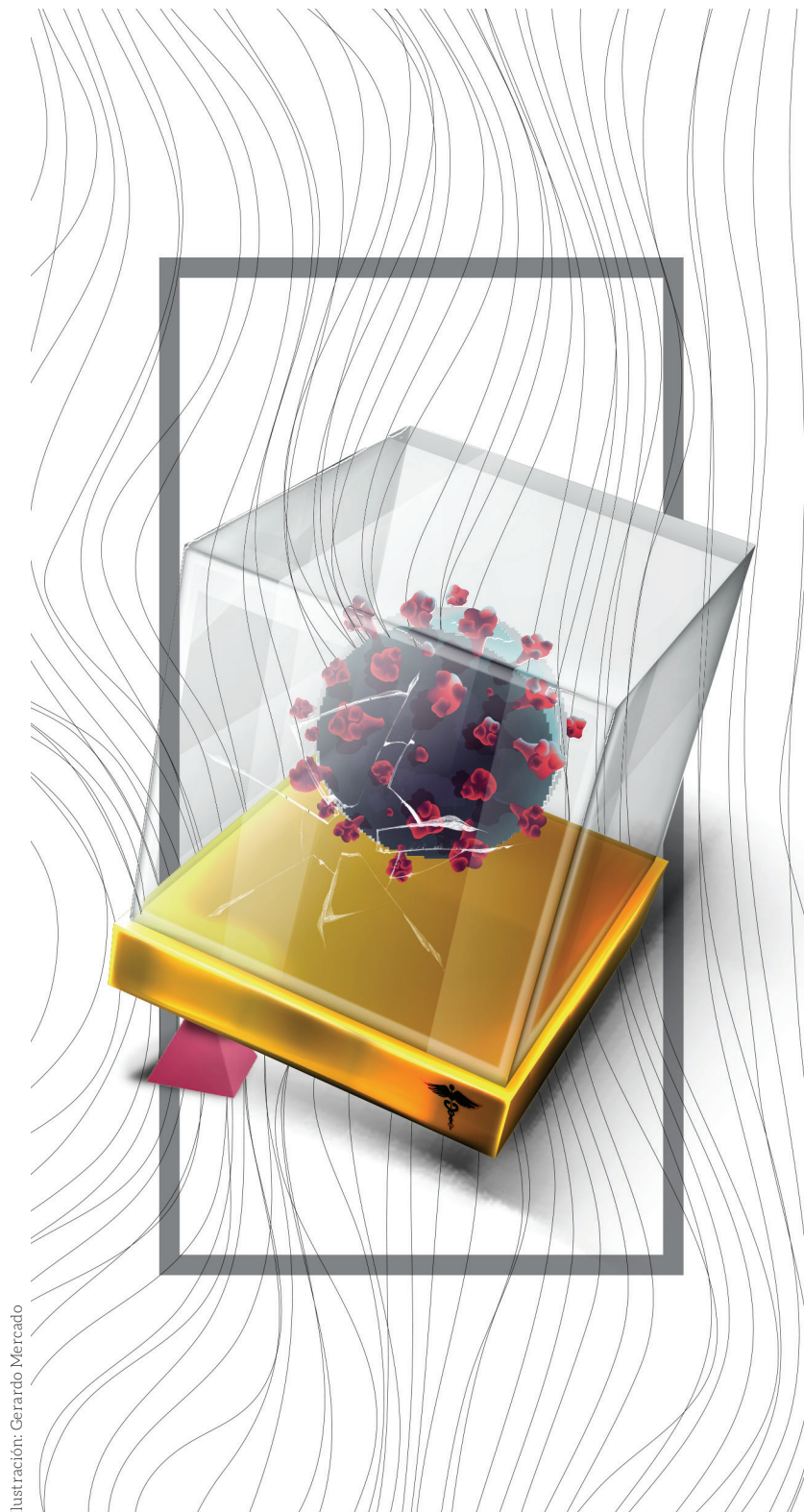


Ilustración: Gerardo Mercado

Históricamente, el municipio es el lugar donde la población habita, se desenvuelve y desarrolla sus actividades cotidianas; sin embargo, a partir del inicio de la emergencia sanitaria, este espacio socioterritorial se ha transformado en una *guarida* desde la que se ha enfrentado a la pandemia. De acuerdo con la Real Academia Española (2021), *guarida* significa “amparo o refugio para liberarse de un daño o peligro”. Si el objetivo es protegerse, se esperaría que la guarida se encuentre en las mejores condiciones posibles, con servicios básicos y funcionales: acceso seguro al agua potable, instalaciones de saneamiento, sanidad, eliminación de desechos sólidos, caminos que permitan accesos seguros, entradas y salidas de emergencia, por mencionar algunos.

En este sentido, el gobierno municipal, como la esfera más cercana a las personas, es el primer responsable de mantener la guarida en óptimas condiciones para proteger a sus habitantes del peligro y garantizar la subsistencia. No obstante, con la emergencia sanitaria, la capacidad de estos gobiernos se ha puesto a prueba, debido a que han sido receptores de nuevas demandas.

Este panorama permite sugerir algunas preguntas preliminares en torno a estas figuras del poder público y su situación frente al estado de alerta. ¿En qué condiciones se encontraban antes de la pandemia? ¿Pueden responder a las complejidades de esta crisis? ¿Tienen estructuras orgánicas sólidas para tomar acciones en el contexto actual?



Quizá la respuesta obvia a todas estas interrogantes es que no cuentan con la capacidad suficiente para combatir los estragos de la pandemia. Incluso antes de la propagación del virus, los esfuerzos de este orden de gobierno por satisfacer las necesidades de la población e impulsar el desarrollo han sido estériles en muchos casos. Durante años, la estructura municipal se ha caracterizado por tener recursos precarios, operar en contextos económicos deficitarios y mantener grandes rezagos sociales.

Debido a lo anterior, el gobierno municipal es considerado el eslabón más débil del federalismo mexicano; es un orden de gobierno en el que la mayoría de sus funcionarios no entiende los procesos ni la organización de los que son parte y no tiene ningún tipo de experiencia en la gestión pública, lo cual le impide asumir un papel protagónico en el desarrollo y el bienestar social (Arellano y Cabrero, 2011).

Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), el empleo anterior más frecuente de presidentes municipales, síndicos y regidores fue un negocio propio; en tanto que el grado de estudios promedio del total del personal de las administraciones públicas municipales fue la preparatoria.

Recientemente, Merino (2020) hizo un diagnóstico general sobre lo que él llama “la tragedia municipal”, ahora retomado como el *parte médico* y que explica el deplorable *estado de salud* de este orden de gobierno pre-

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL SE HA CARACTERIZADO POR TENER RECURSOS PRECARIOS, OPERAR EN CONTEXTOS ECONÓMICOS DEFICITARIOS Y MANTENER GRANDES REZAGOS SOCIALES

vio a la declaración de la emergencia sanitaria en México.

Así, se aprecian los diversos padecimientos. El primero es la *escasez de recursos*, es decir, la falta de ingresos suficientes para cumplir con todas sus responsabilidades. Solo en el 2018, el presupuesto ejercido por los municipios presentó un decremento de 11.5% respecto a lo ejercido en años anteriores (INEGI, 2020).

El segundo es la *pereza fiscal*, pues aún existe una resistencia a incrementar sus ingresos propios y una fuerte dependencia de las transferencias federales. Según el barómetro de información presupuestal del Instituto Mexicano para la Competitividad (2020), los ingresos de los municipios mexicanos representan entre el 7% y 37% neto (salvo algunos de Quintana Roo y Querétaro que representan entre el 51% y 47% de los ingresos totales).

El tercero es el *endeudamiento*. Por la escasez de recursos y el déficit bajo en el que operan estos gobiernos, la contratación de deuda resulta una alternativa para obtener ingresos extraordinarios; sin embargo, esto también los convierte en deudores de

la banca privada y de desarrollo. De manera general, este comportamiento ha sido creciente en los últimos diez años, si bien se observa una tendencia a la baja a partir del cuarto trimestre del 2019, para el mismo periodo de 2020, el monto a cubrir era de 43 mil 462.9 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera: 50.3% provenientes de la banca múltiple, 41.7%, de la banca de desarrollo, 3.2%, de emisiones bursátiles y 4.8%, de otras fuentes, como los fideicomisos (Centro de Estudios..., 2022).

El cuarto padecimiento identificado en este parte médico es la *precariedad normativa*, pues, en la mayoría de los casos, no hay bandos de policía y buen gobierno ni reglamentos interiores: solo el 53% tiene un bando y el 37% , reglamento interior (Merino, 2020); además, el 71% no cuenta con reglamentos sobre prestación de servicios públicos y 27%, ni el de seguridad pública, policía preventiva y tránsito u homólogo (INEGI, 2020).

El quinto corresponde a las *estructuras orgánicas débiles*, insuficientes para cumplir con las responsabilidades. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el De-

sarrollo (2018), el organigrama mínimo para municipios de hasta 200 mil habitantes contempla trece dependencias, mientras que, para aquellos en donde la población es mayor, se consideran veinte; sin embargo, existen algunos que no incluyen en su estructura áreas básicas, como contraloría, seguridad pública y tránsito, servicios públicos y ecología, o desarrollo urbano (Auditoría..., 2018).

La *inseguridad* es la estocada final que confirma el deplorable estado de salud de los gobiernos municipales, ya que tampoco han podido mantener la tranquilidad y paz social en sus territorios y han sido escenarios de disputas constantes entre grupos criminales. Solo en 2020 se estimaron 21.1 millones de víctimas¹ mayores de 18 años, es decir, una tasa de 23, 520 por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2021).

Lo anterior exhibe su incapacidad para cumplir su función principal: atender con rapidez y eficacia las demandas de los habitantes. Asimismo, la creciente propagación del virus y sus efectos ha puesto en evidencia la debilidad institucional de este orden de gobierno frente a una serie de problemas que requiere cada vez mayor atención. En muchos casos, los gobiernos no han logrado reproducir las estrategias del sistema federal o estatal frente a la pandemia.

En suma, el parte médico general de los gobiernos municipales mexicanos frente al covid revela que ya habían sido rebasados por la complejidad de la realidad (antes de la emergencia); que tienen más responsabilidades de las que pueden cumplir de manera efectiva; que la eficacia, eficiencia y autarquía siguen siendo las grandes promesas de las reformas al 115 constitucional a finales del siglo pasado; que la propagación del virus ha dejado al descubierto la ausencia del gobierno municipal en las comunidades, así como su abandono; que este orden de gobierno necesita ayuda urgente para responder ante las necesidades comunes de sus habitantes, junto a las nuevas demandas sociales generadas por la crisis. 

¹ Por delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, como robo de vehículo (total o parcial), en casa habitación, asalto en calle o transporte público, robo en forma distinta a las anteriores (carterismo, allanamiento, abigeato y otros), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (secuestros, delitos sexuales, entre muchos más) (INEGI, 2021).

Referencias

- Arellano, David y Enrique Cabrero (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Auditoría Superior de la Federación (2018). "Diagnóstico del desarrollo institucional municipal". <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MR-DES.%20INSTITUCIONAL_a.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2022). "Obligaciones financieras de los municipios de México. Cuarto trimestre de 2021". <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2022/cefp0102022.pdf>>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019. Presentación de resultados generales*. <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>>.
- (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021*. <<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2020). *Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020*. <<https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-municipal-2020/>>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (2018) *Agenda para el desarrollo municipal*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf>.
- Merino, Mauricio (2020). "Apuntes de trabajo sobre la tragedia municipal", en Cristina Girardo (Ed.), *Políticas públicas para el desarrollo municipal. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A.C.*
- Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) *Informe Especial COVID-19 No. 3: El desafío social en tiempos del COVID-19*. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>>.
- Real Academia Española (2021). *Guardida | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE-ASALE*. <<https://dle.rae.es/guardida?m=form>>.



Juan Carlos Reyes Paredes es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMéx y maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, A.C. Recibió el Premio Municipal de la Juventud, Lerma 2016, y el Premio IAPEM Bienal 2018. Actualmente es profesor-investigador de estancias especializadas COMECYT en El Colegio Mexiquense, A.C., y profesor del Colegio Mexiquense Universitario.