

# La fragilidad institucional de los gobiernos locales: una interpretación desde el caso veracruzano

Efraín Quiñonez León<sup>1</sup>

## *Resumen*

El presente trabajo tiene el propósito de mostrar las dificultades que se presentan en los espacios locales a fin de alcanzar un gobierno eficaz y exitoso, tanto en la administración de los recursos públicos, como en la aplicación de políticas y acciones enfocadas a resolver necesidades sociales. Para tal fin, ofrecemos un amplio contexto sobre los retos a los que se enfrentan los gobiernos locales, y exploramos la diversidad de recursos disponibles, así como la multiplicidad de condiciones que los diferencian. Paralelamente, incorporamos algunos elementos que nos permiten sostener la hipótesis de su amplia fragilidad institucional basada en relaciones de subordinación. Finalmente, tratamos de ilustrar los problemas detectados a través del caso veracruzano.

Palabras clave: gobiernos locales, pobreza, autonomía, administración pública, institucionalidad.

## *Abstract*

The institutional frailty of the local governments: an interpretation based on the case of Veracruz

This paper aims to show the difficulties that arise in local spaces in order to achieve an effective and successful government, both regarding the management of public resources as well as the implementation of policies and actions focused on solving social needs. From this point, we provide a broad context on the challenges local governments are facing and explore the diversity of the resources available, as well as the multiplicity of conditions that differentiate them. At the same time, we incorporate some elements that allow us to support the hypothesis of its broad institutional fragility based on relations of subordination. Finally, we seek to illustrate the problems detected through the Veracruz case.

Keywords: local government, poverty, autonomy, public administration, institutionality.

## **Los ayuntamientos: abordajes y objetos de estudio**

El estudio acerca del papel de los ayuntamientos admite muy diversos acercamientos, tanto en términos disciplinarios como temáticos. La investigación histórica, por ejemplo, ha sido prolífica en el registro no sólo de experiencias locales de lucha en la que adquieren particular relevancia los ayuntamientos. Cobran especial relevancia los estudios que muestran el papel de los ayuntamientos en la construcción del estado nacional mexicano (Ortiz y Serrano, 2009).

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Antropológicas. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana. Correo electrónico: efrain.quinonezleon@icloud.com

Sin perder la dimensión histórica en su análisis politológico, Mauricio Merino, aporta a la reflexión las distintas acechanzas que los ayuntamientos experimentaron durante todo el siglo XIX, conflictos que tuvieron su punto culminante en el periodo posrevolucionario, cuando los poderes locales pierden prácticamente todos sus atributos principales, dejándolos como meras instancias administrativas del poder central. “Representantes del rey, los ayuntamientos no dejaron sin embargo de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias atribuciones... No sólo atendían las tareas de administración pública, sino incluso las legislativas y las de administración de justicia en su sentido más amplio”. (Merino, 2005: 246)

De acuerdo con ello, el proyecto liberal del siglo XIX aunque se apoyó en los ayuntamientos con el fin de centralizar el poder y mantener el control político de la nación mexicana emergente, al mismo tiempo limitó algunas de las capacidades primordiales que habían caracterizado a los poderes locales hasta antes de la independencia. Una de ellas consistía en que los ayuntamientos eran representantes de la corona, lo cual ofrecía espacios de autonomía para gobernarse, cosa que perdieron con la constitución de Cádiz. “El liberalismo defendido por los diputados de aquellas Cortes constituyentes, no admitía más representación política que la que ellos mismos encarnaban en el propio Congreso...” (Merino, 2005: 249). Además, de su papel como instancias de impartición de justicia, pasaron a ser entidades coadyuvantes del gobierno central en el tema, se acotaron sus facultades a las puramente administrativas y la incorporación de los jefes políticos en la trama de la dominación terminó sujetando aún más a los ayuntamientos.

Asimismo los derechos comunales, que no sólo permitían la estabilidad política en los pueblos reconociendo la propiedad colectiva sino que, también, se constituían en fuente de ingresos para los ayuntamientos, quedaron prácticamente suprimidos con las reformas liberales del siglo XIX, debilitando las finanzas de los ayuntamientos y provocando no pocos conflictos por la tierra en los municipios.

Desde esta perspectiva, los ayuntamientos experimentaron un constante ataque de las autoridades centrales y de los órganos de gobierno de las entidades federativas por dos vías. Por una parte, su debilidad quedó marcada para el resto de sus días mediante la construcción de un andamiaje político que los dejó sujetos al control de las redes de dominación del gobierno central. Mientras que, por el lado de los recursos, se limitaron con el tiempo sus capacidades recaudatorias, y con ello debilitaban aún más sus capacidades frente al resto de los poderes de la unión.

El municipio llegó al siglo XX, pues, debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones quedaban formalmente señaladas por las constituciones locales y cubrían, en general, cinco áreas distintas: preparar los procesos electorales, cobrar

los impuestos que ordenara la legislatura local, cuidar de la policía, administrar los establecimientos de instrucción primaria y vigilar el funcionamiento de servicios públicos y bienes comunes, donde los hubiera. Pero cada una de esas funciones se ejercía —con las únicas excepciones de Nuevo León e Hidalgo— bajo la vigilancia de los jefes políticos, que se habían convertido en la verdadera autoridad para la vida de las comunidades de México. (Merino, 2005: 213)

De hecho, la Constitución de 1917, hace escasa alusión a los ayuntamientos y casi suscribe a pie juntillas lo que la Constitución de 1857 estipulaba, es decir, libertad en el discurso, subordinación en la práctica y pérdida de autonomía. En efecto, en el imaginario de la mayoría de los caudillos de la revolución de 1910, cundían afanes justicieros que privilegiaban el reparto de tierras, no bajo los esquemas que le habían dado preeminencia a los poderes locales, sino desde el control de un régimen político emergente que centralizó a un más el poder en el gobierno federal.

En síntesis, la Constitución de 1917 alude directamente a los ayuntamientos precisamente en el artículo 115, donde se especifica que serán la “base de la organización territorial y de la organización política y administrativa”. Al mismo tiempo, se establecen los procedimientos para la determinación de sus presupuestos, quedando a merced de las legislaturas estatales que, sin embargo, deberán fijar sus montos de tal forma que sean “suficientes para atender a sus necesidades” (Constitución: 71).

De las limitadas menciones a los ayuntamientos, se deduce que su libertad estriba en el hecho de que no habría autoridad intermedia alguna entre ellos y los gobiernos estatales; en clara alusión a los jefes políticos que durante el porfiriato habían sido piezas claves de la dominación que se ejercía desde el centro del país. En teoría, los municipios tenían la libertad de manejar su hacienda, pero habían perdido facultades para el cobro de impuestos y los recursos que podían obtener eran determinados por las legislaturas de los estados.

En términos políticos, por otro lado, si bien se reconocía el derecho de acceder al poder municipal por la vía de la elección directa y popular, los ayuntamientos habían perdido atribuciones en torno a la organización de las propias elecciones, tal y como aún ocurría durante buena parte del siglo XIX (Gantús, 2016).

En suma, los municipios llegaban al nuevo siglo con más ataduras que libertad.

La Constitución de 1917... finalizó, de hecho, el largo proceso que había comenzado más de cien años atrás. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados. Se libraron, eso sí,

de los jefes políticos, pero sólo para quedar en manos de los gobernadores y de los nuevos aparatos políticos partidarios concebidos por la familia revolucionaria. (Merino, 2005: 257)

Si bien aquí ya se había configurado el tipo de relación que caracterizaría a los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, dejando a los ayuntamientos en una condición de subordinación frente a los otros poderes; nuevas reformas constitucionales volverán a colocar a los ayuntamientos en el centro del debate, y a revertir las condiciones de subordinación que se habían construido a lo largo de los 70 años previos. En efecto, las políticas descentralizadoras de los años 80 y la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática permitieron que algunas facultades fueran transferidas a los ayuntamientos.

Con la reforma constitucional de 1983 el municipio recupera la facultad de emitir su propio bando de policía y buen gobierno. Al mismo tiempo, se amplían sus facultades en torno a la dotación de servicios públicos, el diseño de sus propios planes de desarrollo urbano y la posibilidad de coordinar acciones entre municipios con el propósito de introducir o mejorar el acceso a la infraestructura urbana. Pero lo principal deviene del acceso a recursos por la vía de las participaciones federales, con lo cual los municipios podrían contar con un incremento en sus presupuestos a fin de atender necesidades sociales (Bazdresch, 2005; Guillén y Ziccardi, 2004; Merino, 2011).

La otra gran reforma ocurre en 1999 y, en cierto modo, no hace más que ampliar las competencias de los ayuntamientos, mismas que ya se habían incorporado en el reforma constitucional de 1983, pero sus alcances eran limitados al no existir una reglamentación adecuada en los municipios, ni el personal competente que pudiera asumir las nuevas responsabilidades. Por ejemplo, se incrementaron sus funciones en materia de participación ciudadana y vecinal; se exhortaba a las autoridades estatales a proveer de recursos a los municipios, sin menoscabo de las participaciones federales que recibieren. Al mismo tiempo, se establecen atribuciones a los ayuntamientos para intervenir en los sistemas de transporte, usos del suelo y la expedición de licencias para la construcción; entre otras facultades (Merino, 2011).

No obstante, los innegables avances que han significado para los ayuntamientos las reformas constitucionales de los últimos años, aún enfrentan enormes desafíos en torno a la profesionalización de su personal y su frecuente circulación que impide la estabilización de un cuerpo burocrático competente. Al mismo tiempo, la brevedad de los periodos de gobierno y la no-reelección de manera inmediata dificulta la aplicación de políticas a largo plazo (Cabrero y Arellano, 2011; Ramos, 2007).

Por si esto no fuera suficiente, los ayuntamientos tienen que bregar en torno a problemas todavía más complejos de resolver. Se suman a todos estos retos la enorme desigualdad y el caudal de pobreza que se expresa de manera dramá-

tica en los contextos locales. La falta de oportunidades y una economía que no crece lo suficiente como para generar los empleos que la población demanda, provocan que una parte importante de las personas en edad de trabajar se incorpore a la economía informal o a la formal, pero con salarios extremadamente precarios y condiciones laborales inadecuadas.

## **Los rostros de la pobreza y la desigualdad a escala local**

Cuando se trata de analizar el tema de los municipios, lo que a menudo se encuentra es la gran diversidad en términos de su composición, territorio, población, recursos, desempeño institucional, morfología urbana, relaciones sociales y entorno ambiental; por mencionar algunos elementos.

Se puede encontrar, igualmente, más de un argumento para indicar la relevancia que tienen los gobiernos locales en la actualidad y, además, la importancia que han tenido en varios periodos de la historia. Y, no obstante, observan muy diversas limitaciones que, o bien los convierten en un poder constitucional subordinado, o bien en una instancia de gobierno puramente administrativa. De hecho, en buena parte del siglo XX los ayuntamientos transitaron sin mayores atribuciones más allá de las burocráticas y de atención a un público al cual proporcionaban ciertos servicios.

Con frecuencia se sostiene que constituyen el primer eslabón que vincula a los ciudadanos con sus representantes. Podemos sostener la hipótesis que se trata de una relación más o menos directa entre autoridades y los habitantes del municipio. Decimos que esta situación podemos suponerla más o menos inmediata, relativamente cercana, porque lo que ha estado ocurriendo en los últimos años es una cada vez más amplia separación entre representantes y ciudadanos. Esto obedece a múltiples factores que van de la muy pobre existencia de controles institucionales, mediante los cuales la ciudadanía pueda ejercer cierta supervisión sobre las acciones que toman sus representantes, hasta la complejidad que significa un agregado cada vez más significativo de población a través de la urbanización acelerada que experimentamos en el país.

Un somero análisis de la realidad municipal en México nos arroja una enorme complejidad en torno a las capacidades organizacionales, las dimensiones de los mismos, las características de su población, así como la pluralidad política que se hace presente a todo lo largo y ancho del país (Cabrero y Arellano, 2011). Sin embargo, uno de los elementos que más se evidencia es la precariedad del trabajo o la falta de empleo, así como la pobreza reinante distribuida en muy diversos espacios.

Como se sabe, en México aproximadamente la mitad de la población vive en situación de pobreza y cerca del 15 por ciento de la totalidad de pobres tiene dificultades para alimentarse diariamente; es lo que comúnmente se conoce como pobreza alimentaria y afecta principalmente a comunidades indígenas

y municipios rurales. Aunque esta situación se expresa y se vive de diferentes formas en todo el territorio nacional, lo cierto es que la mayor densidad de población en situación de pobreza se concentra en estados y municipios del sur y sureste del país. En efecto, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2015), cinco estados acumulaban la mayor cantidad de pobres en 2005: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz. En estas entidades se encuentra poco más del 30% de los pobres existentes en el país.

Pese a las políticas de combate a la pobreza, las mediciones del CONEVAL revelan el carácter estructural y persistente del fenómeno; tan es así que después de 15 años de aplicación de medidas y políticas públicas enfocadas al combate a la pobreza, lo cierto es que los índices se siguen manteniendo elevados, pues cerca del 50% de los mexicanos padece algún grado de pobreza o enfrenta dificultades para alimentarse, atender su salud y educar a sus hijos, o incluso carece de opciones para formar un patrimonio.

En 2010, por ejemplo, nuevamente cuatro de los estados antes mencionados vuelven a colocarse en los primeros lugares por sus altos índices de pobreza. Todas esas entidades muestran porcentajes altos por arriba del 60% de pobreza, siendo el caso de Chiapas el más alarmante porque alcanza cifras muy altas, ya que casi del 80% (78.5) de la población padece los estragos de la falta de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades más elementales (CONEVAL, 2015).

Aunque todos los estados de la república en diferentes grados enfrentan el problema de la pobreza en sus propias demarcaciones, incluida la Ciudad de México, la concentración de pobres en las entidades del sur del país antes mencionadas, es el reflejo del desarrollo desigual que sobre todo en los últimos años hemos experimentado.

En efecto, si bien la pobreza se distribuye en forma diferencial por todos los estados y municipios del país, existen zonas en que los datos resultan alarmantes, en tanto que alcanzan niveles por encima del 60 o 70 por ciento de la población que viven en condiciones muy precarias. “En el país hay 2 456 municipios, los cuales constituyen las células del pacto federal. En casi la mitad de ellos, más precisamente, en 1 222 municipios, más de 70% de su población vive en situación de pobreza. Puede afirmarse que en 40% de los municipios mexicanos se concentra 87.3% de la población pobre” (Narro, 2013:18).

No obstante, la disparidad regional e incluso local, puede ilustrarse mejor si comparamos los porcentajes de población en situación de pobreza en municipios como San Pedro Garza García en Nuevo León, o la delegación Benito Juárez de la Ciudad de México, con San Mateo del Mar en Oaxaca, o Mixtla de Altamirano en Veracruz. En efecto, mientras que en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México únicamente el 8.4% de la población se considera pobre, en San Pedro la pobreza alcanza al 15.2% de la población. Por su

parte, en San Mateo del Mar poco menos del 90% de la población es pobre (89.4) y en Mixtla de Altamirano los datos se elevan hasta alcanzar el 97% de los habitantes en pobreza (CONEVAL, 2015).

La pobreza, entonces, tiene una dimensión territorial que se expresa en regiones y municipios, así como en zonas urbanas y rurales, donde las condiciones para insertarse en el mercado de trabajo y el acceso a bienes y servicios básicos, puede hacer la diferencia entre pertenecer o no, a los círculos de la pobreza.

En este escenario, el país refleja un alto contraste en el que conviven de manera cotidiana miseria y opulencia; entre un amplio segmento de la población que resulta altamente vulnerable, por la falta de ingresos suficientes a fin de conseguir lo más indispensable para la sobrevivencia, y un reducido número que acapara buena parte del producto social.

Pese a la diversidad de condiciones y recursos con que están dotados los ayuntamientos en México, este resulta el panorama que toda administración local debe enfrentar para abatir los rezagos sociales acumulados. Todo esto sin señalar los problemas derivados de un contexto de inseguridad y violencia, o las dificultades que entraña la deficiente o nula infraestructura, así como la carencia o baja calidad en los servicios sociales que toda gestión local debe atender; pero sin duda estos y otros retos se experimentan a todo lo largo y ancho del país, aunque las capacidades institucionales para enfrentarlos hagan la diferencia entre una pésima, mediana o exitosa administración municipal.

## **La complejidad territorial municipal y sus desafíos sociales**

De acuerdo con Cabrero y Arellano (2011), los municipios de México podrían clasificarse tomando en cuenta la densidad poblacional. De esta forma, nos propone una tipología que permite reconocer y clasificar los municipios de la siguiente manera: metropolitano, urbano grande, urbano mediano, urbano pequeño, mixto y rurales. En el primer caso, se trata de los municipios cuya población supera el millón de habitantes. Estos integran las 56 zonas metropolitanas definidas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); se incorporan en este segmento las 16 delegaciones del Distrito Federal y 329 municipios. En los segundos, se trata de municipios que tienen al menos una localidad entre 500 mil y un millón de habitantes. El tercer grupo, se refiere a los municipios con una localidad entre 100 mil y 500 mil habitantes. El cuarto grupo, con al menos una localidad entre 15 mil y 100 mil habitantes. Un quinto grupo lo integran los municipios con al menos una localidad de entre 2,500 y 15 mil habitantes y, finalmente, el último grupo, se forma con localidades menores a 2,500 habitantes.

Uno de los temas que a menudo refleja las condiciones de extrema pobreza tiene que ver con las dificultades para adquirir los bienes necesarios que permi-



tan una buena alimentación. En este sentido, los datos muestran que en el 75% de los municipios, 2 de cada 10 habitantes encuentran serias dificultades para alimentarse, es decir, carecen de los recursos indispensables para asegurarse una mínima alimentación. Más aún, en ciertos municipios, más del 70% de la población presenta prácticas inadecuadas de alimentación (Narro, 2013: 21).

Por otra parte, las disparidades en cuanto a cobertura educativa y de salud, así como la disponibilidad de servicios básicos en la vivienda (agua, luz y drenaje), se hace más evidente en los espacios locales cuando se reconoce que en la mitad de los municipios del país, existe un rezago educativo que oscila entre un 30 y 60 por ciento. Peor aún, en 3 de cada 4 municipios el rezago educativo incluye a casi el 20% de la población (Narro, 2013: 22).

En el tema de la salud el problema es más grave todavía, debido a las deficiencias de cobertura y a la dispersión de la población. En este sentido, es frecuente que en municipios serranos la cobertura en servicios de salud sea deficiente, nula o la población tenga que hacer largos recorridos con el fin de atenderse.

La vivienda y los servicios básicos con que ésta debería contar, es otro de los temas relevantes que explican las situaciones de precariedad en amplios sectores sociales del país. En este rubro, por ejemplo, CONEVAL toma en cuenta dos elementos para realizar sus mediciones sobre el impacto de la pobreza: la calidad y el número de espacios disponibles en la vivienda; además del acceso a servicios básicos (agua, luz, drenaje). En 2010 aproximadamente el 15% de las viviendas no tenían condiciones adecuadas, y esto perjudica a poco más de 17 millones de habitantes; mientras que el acceso a servicios era inadecuado o inexistente en el 23% de las viviendas, situación que afecta a casi 26 millones de mexicanos. Esto, desde luego, se hace más evidente en los municipios rurales o con predominancia indígena, donde incluso los porcentajes son más altos. Sin embargo, mientras más urbanizado se encuentre el territorio existe en éste y otros temas una tendencia decreciente en el número de carencias promedio.

Si bien los signos de la pobreza están presentes tanto en el campo, como en la ciudad, los grados en que afecta a la población se experimentan de diferente modo. En efecto, mientras que en localidades rurales, es decir, aquéllas que están por debajo de los 2,500 habitantes, casi el 65% de las personas se encuentran en situación de pobreza, y una de cada tres en pobreza extrema; en las zonas urbanas, por el contrario, alrededor de 40% de la población está catalogada como pobre, y únicamente 6.3% sobrevive en situaciones de pobreza extrema. Aquí resaltan dos cosas: la proporción entre pobres y no pobres, y el porcentaje de personas que se encuentran en pobreza y en pobreza extrema. En el primer caso, observamos que en localidades rurales solamente el 35% de la población puede considerarse como no pobre, mientras que ese porcentaje, en entornos urbanos se eleva a casi el doble (60%). En el segundo caso, lo que resalta es la proporción de los pobres extremos entre la ciudad y el campo; mientras que en



la primera es de aproximadamente el 6%, en el segundo es 4 veces superior. No obstante, en términos absolutos, el número de pobres en la ciudad resulta el doble que en el campo: 35 millones en el primer caso y 17 millones en el segundo.

### **Los ayuntamientos mexicanos: falencias de un gobierno despótico**

Es cierto que los ayuntamientos han venido ganando terreno en los últimos años, particularmente desde el régimen de Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando se les concede mayores facultades (establecer controversias constitucionales con otros órdenes de gobierno, por ejemplo) y presupuesto. Sin embargo, la situación es paradójica, porque mientras se fortalecen con mayores partidas presupuestarias, van mostrando las debilidades que los caracterizan. Si bien el catálogo de problemas a los que están sujetos los ayuntamientos puede ser amplio, no es menos cierto que la literatura disponible apunta sobre todo a la falta de controles que obliguen a los poderes locales a rendir cuenta de sus acciones; a la carencia de recursos humanos competentes para un mejor desempeño de sus acciones y, también, al tipo de relación que se establece con los distintos niveles de gobierno (Cabrero, 2005; Cabrero, 2007; Cabrero y Arellano, 2011).

Más allá de los tecnicismos y la formalidad que implica la asignación del presupuesto a los municipios, lo cierto es que obtienen fondos vía las participaciones federales (ramo 28 y 33), y el cobro de tarifas e impuestos, donde el principal es el que se aplica a la propiedad del suelo. Sin embargo, el presupuesto federal dirigido a los municipios puede llegar a significar más del 70 u 80% de sus recursos disponibles. Los fondos federales a los municipios se establecen a través de un instrumento jurídico denominado Ley de Coordinación Fiscal. No obstante, sólo una mínima parte de esos recursos se distribuyen de manera directa a los ayuntamientos, mientras que el resto pasan por la intermediación de cada una de las entidades federativas y sus propias legislaturas.

La principal fragilidad de los ayuntamientos en este caso, no sólo estriba en la obvia dependencia económica que significa la integración de su presupuesto sino, además, el papel de súbditos que se les impone a los alcaldes. Por lo tanto, cualquier retraso o suspensión del presupuesto a los municipios pone en riesgo la viabilidad de la administración local.

Con relación a los servicios públicos, cabe mencionar que, a pesar de que se ha intentado descentralizar algunos (por ejemplo, la educación, los servicios de salud y la seguridad pública, principalmente), lo cierto es que los ayuntamientos tienen una muy pobre incidencia en su administración y, con frecuencia, existen conflictos de competencia entre gobiernos, o las problemáticas que intentan resolver son de tal magnitud que los rebasan (Rowland, 2007). De hecho, los servicios que realmente controlan tienen que ver con el manejo de residuos sólidos, la apertura y el acondicionamiento de calles, y los permisos para los cambios de usos del suelo, pero cada uno de ellos a menudo se encuentra

mediado por intereses económicos y políticos de corto plazo; de modo tal que esto queda permeado por pactos entre las élites, donde reina la discrecionalidad y los negocios particulares.

Si los gobiernos municipales de las ciudades más importantes del país tienen dificultades para reclutar al personal adecuado, más problemática resulta la tarea para las administraciones locales del medio rural. En efecto, dada la inexistencia de un servicio civil de carrera en estos espacios, resulta una tarea titánica pretender estabilizar un equipo de trabajo competente para las labores cotidianas que exige la administración pública local. De acuerdo con investigaciones realizadas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), se sabe que el personal contratado por los ayuntamientos tienen antigüedades muy cortas en los puestos de trabajo, de modo tal que carecen de una mediana experiencia, y no logran acumularla precisamente por la constante circulación del personal (Merino, 2006).

Peor aún, si tomamos en cuenta la información difundida por el Instituto Nacional para el Federalismo (Zuñiga, 2013a), en el sentido de que los ayuntamientos se han dedicado en los últimos años a ampliar la nómina contratando más burocracia, cosa que no siempre se justifica, y las finanzas municipales no tienen las condiciones para soportar tales compromisos, la situación se vuelve extremadamente delicada porque esto inevitablemente impactará en las funciones sustantivas que los ayuntamientos están obligados a proveer a la ciudadanía.

En tan sólo dos años (2012-2013), según Zuñiga (2013a), la nómina de los ayuntamientos en el país se incrementó por arriba del 25%. En efecto, mientras que en 2012 estaban contratados 623,000 funcionarios, para 2013 la cifra se elevó a 853,000 empleados en todos los municipios del país. Si bien es posible que todas estas nuevas contrataciones estén fundamentadas, pero también puede sostener la hipótesis que éstas han servido para pagar favores políticos.

Finalmente, las relaciones externas de los ayuntamientos se establecen entre muy diversos actores, pero una de las fundamentales es con el Congreso (federal y estatal), así como con los gobiernos federal y estatal correspondientes. En particular, los vínculos con el Congreso para la aprobación de sus presupuestos resulta el incentivo perverso que motiva intercambios informales alejados del escrutinio público. En efecto, las organizaciones oficiales (como la Conferencia Nacional de Municipios de México, por ejemplo) que agrupan a un número considerable de alcaldes en el país, se han quejado reiteradamente de ese tipo de arreglos para acceder a los recursos públicos y, en consecuencia, proponen la asignación de los mismos con base en proyectos ejecutivos. Todo esto sin contar con el largo compás de espera que significan las “negociaciones” para la asignación del presupuesto. Bárbara Botello, ex-alcaldesa de León y ex-presidenta de la CONAMM, ha señalado en reiteradas ocasiones la existencia de “gestores officiosos” que median entre las autoridades locales y

los diputados federales a fin de obtener recursos públicos; mediación basada en relaciones políticas de la cual consiguen un pago conocido como “moche” (Escalante; *et. al.*, 2013).

A nivel de los gobiernos subnacionales es práctica común que los gobernadores retengan los recursos destinados a los municipios o, peor aún, utilicen los fondos para otros fines, tal y como lo ha documentado ampliamente la Auditoría Superior de la Federación.

Y, sin embargo, los alcaldes a menudo tienen pocos controles o algún tipo de supervisión que los obligue a justificar sus acciones y rendir cuentas del uso y destino de los recursos públicos de los que son depositarios.

### **Los municipios veracruzanos: entre la indolencia y la falta de controles efectivos**

La realidad municipal veracruzana resulta muy diversa en muchos sentidos, tal y como sucede en el plano nacional. La mayoría de los ayuntamientos han experimentado la alternancia política, siendo ella la expresión de la pluralidad social existente. Asimismo, se distribuyen en su geografía 212 municipios con distintas características; desde los más urbanizados, hasta los que aun conservan un rostro rural innegable y los que todavía están constituidos mayoritariamente por población indígena (recordemos que, después de Chiapas y Oaxaca, Veracruz es el tercer estado con mayor cantidad de población indígena). Los contrastes también se expresan a través de los recursos disponibles, mismos que son acaparados por las diez zonas urbanas más importantes de la entidad, entre las que destacan la áreas metropolitanas de Veracruz-Boca del Río; Coatzacoalcos-Minatitlán; Xalapa; Córdoba-Orizaba; Poza Rica-Tuxpan y, en menor escala, Martínez de la Torre y San Andrés Tuxtla (Quiñonez, 2016).

En 2013 se llevaron a cabo elecciones locales en Veracruz para elegir a 212 alcaldes y 50 diputados locales, 30 de ellos de mayoría relativa y 20 por el principio de representación proporcional. Al momento de presentarse el relevo de alcaldes, comenzaron las denuncias y acusaciones públicas del saqueo de las arcas municipales. No es extraño que esto ocurra, podría hasta decirse que constituye una práctica común de las administraciones locales. Lo que no resulta muy común es el grado de inconsistencias administrativas que acumulan los ayuntamientos veracruzanos, pues en la revisión de la cuenta pública del año 2012 el 82% de ellos (174) recibieron observaciones por parte del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, debido a “inconsistencias de posible responsabilidad administrativa de carácter disciplinario...” (*Gaceta Oficial*, 13 de febrero 2014, pp. 12). Mientras que el 20% restante de los ayuntamientos (38) se detectaron “irregularidades o ilicitud en el manejo de los recursos públicos” (*Gaceta Oficial*, 2014: 18).

Apenas en 2017, de nuevo volvieron a celebrarse elecciones para el relevo de alcaldes en todos los municipios veracruzanos, y la situación no es diferente que en el periodo anterior. En efecto, casi la mitad de los ayuntamientos (101 de 212) tuvieron observaciones a sus cuentas públicas de 2016, lo que significa un presunto daño patrimonial superior a los 600 millones de pesos, de acuerdo con el informe presentado por el Órgano de Fiscalización local (Romero, 2018).

La situación actual de crisis financiera, daño patrimonial e irresponsabilidad de las autoridades locales veracruzanas, encuentra alguna explicación a partir de cuatro tipos de desastres. Uno de ellos es el desastre financiero acumulado, mismo en el que se entrelazan tres tipos de problemas: la falta de capacidad financiera para afrontar los compromisos adquiridos con la banca a través de distintos tipos de créditos, así como la insolvencia en el pago de servicios y proveedores; la bursatilización como estrategia para obtener fondos y, finalmente, el incumplimiento en el pago de impuestos y las cuotas a la seguridad social (García, 2014).

Otra dimensión del desastre que actualmente se presenta en los municipios deriva de la más completa indolencia, y hasta irresponsabilidad de los alcaldes en, al menos, las últimas tres administraciones, que no sólo han pospuesto la resolución de los laudos laborales sino que, a menudo, dejan de atenderlos en los tribunales correspondientes; de tal forma que terminan perdiendo las querellas porque simplemente no litigan ante la autoridad laboral correspondiente. En efecto, no siendo un problema originado por algunos de ellos, la mayoría de los presidentes municipales se sintieron con la libertad de no resolverlo y heredarlo a la siguiente administración (Salas, 2016; Zúñiga, 2013b).

De acuerdo con lo dicho por el Colegio de Abogados Laboristas, actualmente existen alrededor de “1,500 laudos a favor de los trabajadores que fueron despedidos injustificadamente”. Esto implica no sólo la reinstalación de los trabajadores sino, además, el pago de prestaciones y salarios caídos. Si tomamos en cuenta que muchos de estos conflictos tienen cerca de 10 años de haberse iniciado, los adeudos a los trabajadores significan cantidades millonarias para el conjunto de las administraciones locales. Peor aun, cálculos aproximados por el Colegio, indican que por cada laudo perdido por las administraciones locales se tiene que pagar alrededor de 1 millón de pesos, sin contar los intereses; esto significa que el total de municipios que han perdido dichos laudos tendrán que pagar un aproximado de mil quinientos millones de pesos (Zúñiga, 2013b).

En esta situación se encontraban los municipios de Banderilla o Papantla al iniciar la pasada administración. El primero de ellos, acumulaba una deuda mayor a los 5 millones de pesos por este concepto, el ayuntamiento se negaba a cubrir el monto correspondiente a los salarios caídos de los reinstalados. Pese a que el ayuntamiento había perdido el laudo ante las autoridades laborales, las autoridades locales proponían a los ex-trabajadores cederles una barredora

cuyo valor estimaban superior al millón de pesos, con el fin de cubrir parte de las indemnizaciones exigidas (Salas, 2013).

El caso del ayuntamiento de Papantla es más o menos similar, en tanto que fue demandado por un conjunto de 24 trabajadores que habían sido despedidos injustificadamente; todos ellos integrantes del sindicato de empleados del municipio. Aquí, la resolución de la autoridad laboral implicó la reinstalación de los empleados y un pago aproximado de 8 millones de pesos por concepto de salarios caídos y prestaciones (Olmedo, 2014).

De acuerdo con el presidente de la Comisión de Gobernación de la Legislatura local, en aproximadamente 30 municipios existen conflictos laborales tanto por los pasivos que se han dejado de atender, como por el pago de las prestaciones de fin de año a que tienen derecho los trabajadores. Todo esto provocó algunos conflictos al interior de los municipios, pero en donde se presentaron de manera más álgida fue en los municipios de Veracruz, Manlio Fabio Altamirano, San Rafael, Moloacán, Banderilla, Coscomatepec, Alpatláhuac, Tlapacoyan, Vega de Alatorre, Cosautlán, Cosamaloapan, Hueyapan de Ocampo, Tlacotalpan, Alvarado, Carlos A. Carrillo y Tres Valles. En varios de estos municipios fueron tomados los palacios municipales para forzar una negociación con las autoridades en turno.

El relevo en las 212 alcaldías de Veracruz para el periodo 2013-2017, configuró un escenario escandaloso por las frecuentes denuncias de falta de apego a la normatividad correspondiente en la entrega-recepción de las administraciones locales. No sólo eso, existen casos en que los alcaldes salientes dejaron tal desastre en la infraestructura y recursos de los ayuntamientos, con el que presuntamente podrían configurarse delitos por daño patrimonial, desvío de recursos e incumplimiento de un deber legar, entre otros. En el peor de los casos, los medios ofrecieron el registro de verdaderos actos de rapiña a los recursos materiales de los propios ayuntamientos; como por ejemplo, un parque vehicular en mal estado, mobiliario dañado, equipo inservible o con dificultades para su uso, donaciones que no están plenamente justificadas ni autorizadas; entre otras acciones que podrían calificarse de vandálicas (Toriz, 2014).

Un último desastre lo representa el reto que ahora significa la falta de capacidad y la carencia de recursos para atender las contingencias de corte ambiental, como ya ha ocurrido en algunos municipios que han sido afectados por fenómenos naturales.

Las autoridades locales de Veracruz actuales y pasadas, han tenido una actitud que se puede calificar de irresponsable frente a los problemas señalados, dado que han sido protagonistas en la creación de los mismos, o porque simplemente han decidido ignorarlos. Semejante actitud no sólo resulta injustificable por los recursos que habrá de implicar remediarlos sino, además, posee todas las características de la indolencia y autoritarismo que predomina entre los alcaldes. Más lamentable es el hecho de que se hayan perdido los laudos porque

las autoridades locales por voluntad propia dejaron de litigar en los tribunales, trasladando a las futuras administraciones la solución de estos conflictos y este es uno de los males generalizados en el país.

Bajo este escenario, a menudo los alcaldes tienden a justificar su proceder frente a estos conflictos, planteando un falso dilema entre resolverlos o hacer obra pública. La dicotomía resulta inconsistente porque, por una parte, los alcaldes pudieron evitar la contratación de personal que no se justificaba plenamente y, por otro lado, podrían haber hecho ajustes al presupuesto moderando los salarios de los funcionarios incluidos los propios alcaldes, así como haciendo un uso más racional del gasto para un buen desempeño de la administración local. Además, desde antes del año 2000, los ayuntamientos han sido beneficiarios de mayores recursos presupuestarios, de modo tal que pudieron hacer un uso más eficiente de los mismos, e incluso resolver los pasivos laborales, evitando la contratación de personal innecesario por compromisos políticos y moderando las percepciones salariales.

No obstante la gravedad de estos asuntos, las autoridades locales de Veracruz viven en el mejor de los mundos posibles protegidos por la falta de controles efectivos. Mientras las instituciones que tienen las facultades para obligar a los alcaldes a rendir cuentas de sus acciones u omisiones, no vigilen y procedan en consecuencia frente a la irresponsabilidad que predomina en estos ámbitos, seremos testigos de piedra de un deterioro cada vez más grave de lo público.

## **Consideraciones finales**

A lo largo del trabajo, hemos tratado de puntualizar algunos de los problemas y retos más importantes en la agenda municipal. Así, nos hemos concentrado en resaltar no sólo la gran fragilidad institucional que impera en los ayuntamientos sino, además, reconocer que su estructura burocrática ya no es funcional frente a los conflictos que se generan por las dimensiones de su administración y el tipo de personal que a menudo ingresa al servicio público; el territorio que éstos ocupan, la dispersión de la población y los retos estructurales a los que están sujetos, como la pobreza, las desigualdades, las escasas posibilidades de generar empleos y los desafíos que enfrentan por el deterioro ambiental. Este catálogo no es exhaustivo de los retos que los ayuntamientos tienen que enfrentar, es en todo caso, una muy breve lista de los problemas que no pueden eludir.

En este sentido, destacamos que la pobreza y la desigualdad, se ciernen como las principales contradicciones que los ayuntamientos deben enfrentar en el ámbito de sus responsabilidades y demarcaciones. Tanto en el ámbito urbano, como en el rural, los municipios son ejecutores fundamentales de las políticas sociales de combate a la pobreza, pero como los datos duros nos revelan, este fenómeno consume muchos recursos estatales y las cifras de pobres a menudo se incrementan. Las políticas sociales se han convertido para los go-

biernos locales en instrumentos eficaces no para abatir los índices de pobreza, sino para perpetuarla y generar clientelas políticas. En este sentido, las prácticas y las formas de implantación de los programas, se convierten en un recurso analítico imprescindible para observar las contradicciones, el pobre desempeño y los grandes retos que significa una institucionalidad basada en prácticas de mediación clientelar en el uso y destino de los recursos públicos.

México es un crisol de experiencias muy diversas de gestión a nivel local, como también es un territorio y una sociedad con numerosas diferencias. Sin embargo, son justamente los ayuntamientos los que deben administrar estos espacios y, al mismo tiempo, es la institución de gobierno teóricamente más inmediata a la ciudadanía. El problema que hemos tratado de resaltar aquí es la enorme complejidad que esto significa, pero también un elemento en común que prácticamente todas las administraciones locales padecen: un desempeño inadecuado para cumplir con sus funciones principales.

En este sentido, uno de los problemas que incide negativamente en el mal desempeño de los ayuntamientos, es su relación subordinada frente a los otros poderes. En efecto, pese a los avances normativos a este respecto, tanto los alcaldes, como los funcionarios de los gobiernos estatales y del federal, siguen considerándolos como ejecutores, empleados o simples administradores de recursos; cuando son un poder constitucional que define las características principales y forman parte intrínseca del andamiaje institucional que significa el Estado mexicano.

Un servicio civil de carrera prácticamente inexistente en los gobiernos locales incide negativamente en una administración eficaz y eficiente. Esto, desde luego, también provoca que no pueda estabilizarse un tipo de personal adecuado a sus funciones, y facilita el hecho de la contratación de personal basado en relaciones clientelares o de favores y compromisos políticos. Por estas razones, los ayuntamientos no pueden consolidar ni estimular la existencia del personal más adecuado para un mejor desempeño de sus actividades sustantivas.

No menos importante resultan las maneras en que son determinados los presupuestos de los municipios, basado en relaciones de fuerza y mediante mecanismos privatistas que convierten a los intermediarios (diputados locales o federales, principalmente) en factores clave para la obtención de beneficios económicos. Y, sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos han contado en los últimos años con una bolsa de recursos nada desdeñable; el problema es que esa forma de negociación del presupuesto, así como el uso patrimonial de los mismos, incide negativamente en la atención de las demandas de la ciudadanía.

## **Bibliografía**

ARELLANO, David, *et. al.* (2011). “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Enrique Cabrero y



- David Arellano (Coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, pp. 29-116.
- BAZDRESCH, Miguel (2005). “La transición en el orden de gobierno municipal”, en Aziz, A., Alonso, J., *Globalización, poderes y seguridad nacional*. CIESAS / Porrúa / Cámara de Diputados, México, pp. 257-286.
- CABRERO, Enrique (2005). “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o gobierno multinivel?”, en Aziz, A., Alonso, J., *Globalización, poderes y seguridad nacional*. CIESAS / Porrúa / Cámara de Diputados, México, pp. 227-256.
- CABRERO, Enrique (2007). “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar los gobiernos locales”, en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. CIDE / Porrúa, México.
- CABRERO, Enrique y David Arellano (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México.
- CONEVAL (2015). Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010, 2012 y 2014.
- CONSTITUCIÓN política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ESCALANTE, Jorge; *et. al.* (2013). “Llaman a denunciar ‘cobro’ de diputados”, En Reforma, 14 de noviembre, México.
- GACETA Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, 13 de febrero de 2014.
- GANTÚS, Fausta (2016). *Elecciones en el México del siglo XIX: las prácticas*. Instituto Mora / CONACYT / Tribunal Electoral del Distrito Federal, México.
- GARCÍA, Jair (2014). “Municipios veracruzanos, entre los más endeudados del país: Hacienda”, en AVC Noticias, 18 de febrero.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Ziccardi (2004). *Innovaciones y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. Cámara de Diputados / Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.
- MERINO, Mauricio (1992). *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana, México.
- MERINO, Mauricio (2005). “Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional”, en Aziz, A., Alonso, J., *Globalización, poderes y seguridad nacional*, CIESAS / Porrúa / Cámara de Diputados, México, pp. 287-308.
- MERINO, Mauricio (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE / Secretaría de la Desarrollo Social. México.

- MERINO, Mauricio (2011). “Federalismo y política subnacional: el caso de México”, en García y Arzaluz, *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*. IGLOM, México, pp. 297-314.
- NARRO, José (2013). “Descalabros y desafíos de la política social en México”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 44, núm. 174, pp. 9-34.
- OLMEDO, Juan (2014). “Ayuntamiento de Papantla pierde laudo laboral, reinstalarán a 24 empleados”, en *Al Calor Político*, 4 de enero.
- ORTÍZ, Juan y Serrano (2009). *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*. El Colegio de México / Universidad Veracruzana. México.
- QUÍÑONEZ, Efraín (2016). “Veracruz: entre el terror y la indolencia. La irresponsabilidad como sistema”. Ponencia para el Coloquio Veracruz: crisis, alternancia y resistencias, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 7 y 8 de septiembre.
- RAMÍREZ, Rigoberto y Gerardo Zamora (2008). “Referentes para el estudio de la gestión pública municipal”, en Gatica Lara, Ignacio; et. al. *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, UAM, México, pp. 63-88.
- RAMOS, José María (2007). *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. El COLEF / Porrúa / Cámara de Diputados / Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. México.
- ROMERO, Luis (2018). “Millonario daño patrimonial; las denuncias”. En Diario de Xalapa, 5 de febrero. Disponible en: <https://www.diariodexalapa.com.mx/columna/millonario-dano-patrimonial-las-denuncias>.
- ROWLAND, Allison (2007). “La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo”, en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE / Porrúa. México.
- SALAS, Javier (2013). “Alcalde de Banderilla heredará laudos por más de 5 mdp”, en *Al Calor Político*, 24 de diciembre.
- SALAS, Javier (2016). “6 alcaldes han pedido autorización para vender palacios municipales y pagar laudos”, en *Al Calor Político*, 22 de agosto.
- TORIZ, Víctor (2014). “Recibe el alcalde de Alvarado, el Ayuntamiento ‘totalmente saqueado’ por Sara Luz Herrera”, en *Al Calor Político*, 2 de enero.
- ZÚÑIGA, Raymundo (2013a). “44 mil mdp, deuda de municipios del país por mala administración y desatenciones: INAFED”, en *Al Calor Político*, 9 de diciembre.
- ZÚÑIGA, Raymundo (2013b). “Arrastran ayuntamientos adeudados millonarios por laudos a favor de trabajadores”, en *Al Calor Político*, 19 de diciembre.

