

La crisis de Estado y sus manifestaciones en las escalas locales/regionales: una aproximación a la fragilidad institucional y a los desequilibrios del desarrollo en el municipio mexicano.

Isaac Enríquez Pérez(*)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1361-5381>

Resumen

El presente artículo pretende esbozar algunos trazos mínimos para diseccionar la forma en que la *crisis de Estado* se cierne sobre el municipio mexicano en un contexto en que las contradicciones y desequilibrios del desarrollo territorial tendieron a intensificarse conforme cambió el modelo económico y el sector público abandonó o relegó varias de las funciones estratégicas que le dieron sentido hasta antes de la década de los ochenta del siglo XX. Si los poderes fácticos pierden cohesión y tienden a dispersarse, el Estado en sus distintos niveles y escalas territoriales tiende a perder el control sobre agentes, fuerzas y circunstancias que lo socavan *desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo*, de tal modo que el municipio no escapa a esas tendencias, sino que las fusiona con problemas públicos de larga duración que le condicionan. Se trata, pues, de comprender el sentido de las contradicciones de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo que impactan en los espacios locales y la forma en que ello condiciona los entramados institucionales y las decisiones públicas.

Palabras clave: Municipio, *crisis de Estado*, poderes fácticos, entramados institucionales, *parainstitucionalidad estatal*, desarrollo territorial.

Abstract

This article aims to sketch out some minimal outlines to dissect the way in which the *crisis of the state* is looming over the Mexican municipality in a context in which the contradictions and imbalances of territorial development tended to intensify as the economic model changed and the public sector abandoned or relegated several of

(*) El autor es Sociólogo con un Posgrado en Historia del Pensamiento Económico y un Doctorado en Economía del Desarrollo; Coordinador de los trabajos preparatorios del Doctorado en Antropología Social y Estudios Etnológicos y Docente-Investigador en la Maestría en Etnología y Estudios Comunitarios, radicados ambos en la Unidad Académica de Antropología de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ); miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONAHCyT); desempeñándose en distintos momentos como docente en la Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: estudios sobre el desarrollo, políticas públicas, funciones del Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, organismos internacionales, economía política internacional. Su último libro se titula *Los vericuetos sociohistóricos del coronavirus y la gran reclusión: miedo, dispositivos de poder, tergiversación semántica y escenarios prospectivos*. Ponemos a disposición de los lectores la siguiente dirección electrónica para sostener un intercambio de ideas sobre el tema: isaacep@unam.mx

the strategic functions that gave it meaning until before the eighties of the twentieth century. If the powers that be lose cohesion and tend to disperse, the state at its different levels and territorial scales tends to lose control over agents, forces and circumstances that undermine it *from outside* and from *within*, *from above* and from *below*, in such a way that the municipality does not escape these tendencies, but rather merges them with long-standing public problems that condition it. It is therefore a question of understanding the meaning of the contradictions of the development/underdevelopment dialectic that impact on local spaces and the way in which this conditions institutional frameworks and public decisions.

Keywords: Municipality, *crisis of State*, factual powers, institutional frameworks, *parainstitutionality of the State*, territorial development.

Introducción

La dialéctica desarrollo/subdesarrollo se manifiesta de manera asimétrica en el territorio al reproducir las contradicciones del capitalismo y de las relaciones de poder que se construyen al interior de las sociedades y entre ellas. De esa dinámica sociohistórica no están exentos los espacios locales, y justo las especificidades entre un territorio y otro se fundamentan en la densidad institucional que posean –o no– para organizar a sus colectividades, normar las interacciones sociales, tratar los problemas públicos y encauzar las desigualdades, las conflictividades y las pugnas por el poder, así como para regular y brindarle estructura al proceso económico y a la satisfacción de las necesidades humanas. Sin esa densidad en los arreglos y entramados institucionales, los territorios se encuentran a la deriva y mayormente expuestos al carácter disruptivo del capitalismo y de sus recurrentes crisis. Más todavía: si la debilidad de las instituciones se hace presente en una sociedad, entonces *la crisis de Estado* se manifiesta en las múltiples escalas territoriales y éstas no escapan a lógicas endógenas y exógenas que moldean la intensidad o gravedad de los problemas públicos.

Quizás el municipio en una sociedad subdesarrollada como la mexicana sea el eslabón más frágil de los entramados institucionales, pese a ser la expresión del Estado más cercana a la vida cotidiana de los ciudadanos y el espacio donde se condensa, de manera más inmediata, la relación poder político/sociedad/proceso económico/territorio. La vida de los seres humanos acontece y se despliega en los espacios locales, y es allí donde se materializan los procesos de acumulación de capital, las relaciones de poder en cualquiera de sus formas, y la gestación y reproducción de simbolismos que le dan sentido e identidad a los individuos en un territorio. De tal manera que los impactos que de ello deriven estarán en función del tipo de instituciones que una sociedad se provea a sí misma y del manejo de las conflictividades e intereses que desde ellas se pretenda.

Partiendo de los anteriores argumentos, resulta posible plantear algunas preguntas orientadoras de la investigación que le dieron forma al presente texto: ¿De qué manera inciden los entramados institucionales en el proceso de desarrollo y en los cauces que adopta una sociedad? ¿Qué es la *crisis de Estado* y cuáles son sus principales rasgos característicos? ¿Cómo se manifiesta en el territorio y, particularmente, en los espacios locales? ¿Por qué el municipio mexicano es la escala territorial donde se expresa de manera más acabada y contradictoria dicha *crisis de Estado*? ¿Cuáles son los poderes fácticos que en el municipio gestan y reproducen esa debilidad institucional? Fundamentados en estas preguntas, resulta posible esbozar que el objetivo principal del presente texto consiste en comprender e interpretar el sentido de la crisis institucional y su relación con la lógica contradictoria del desarrollo territorial y, particularmente,

con las formas en que se manifiesta dicha crisis en los espacios locales y se amalgama con problemas estructurales del municipio que se corresponden con los déficit del sistema político mexicano y el carácter centralizado de las decisiones públicas, los procesos de planeación y del ejercicio de los presupuestos públicos. De ahí que se pretenda incursionar en una reflexión sistemática que enfatice en el carácter de la fragilidad institucional del Estado mexicano y en la relación que ello guarda con el carácter desestructurante del desarrollo territorial y de las estructuras de poder que gravitan en este proceso.

En el presente artículo subyace una premisa teórico/metodológica básica que le da forma a la investigación que le sustenta, a saber: es en los espacios locales donde se condensan y materializan las contradicciones de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y ello es acelerado o friccionado según la densidad y solidez de los entramados institucionales. Si los entramados institucionales son frágiles, entonces los poderes fácticos y los intereses creados tienden a apropiarse del espacio público y a acentuar el carácter irregular y asimétrico en que se difunde el desarrollo en esos espacios locales. De ahí que las decisiones públicas sean condicionadas por el perfil que adopten las instituciones en esos territorios y que éstas, a su vez, refuercen las distorsiones que introducen las mismas políticas públicas.

La relevancia de las instituciones en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: apuntes en torno a un debate inconcluso

El curso que adopta la dialéctica desarrollo/subdesarrollo en una sociedad nacional es trazado por el tipo de instituciones que históricamente –a partir de arreglos sociales y la correlación de fuerzas– definen sus colectividades y que se condensan en las organizaciones modeladoras de la vida social. Sin instituciones, toda posibilidad de relación social y de estructuración del proceso económico se disolvería en el mar de la confrontación, y los individuos –no pocas veces atomizados en su acción social–, los mercados –en esencia regidos por el afán de lucro y ganancia y por las disputas en torno al excedente (y no en torno a la escasez, como se cree)– y los poderes fácticos se expondrían al incremento de la incertidumbre, a la fragmentación territorial, y a una mayor destrucción en sus interacciones.

Más allá del dogmatismo que aboga por la centralidad del mercado, las instituciones condensan las relaciones de poder y la modalidad de sistema político que se eslabonan en una sociedad, al tiempo que moldean los contornos que garantizan certidumbre al despliegue de la empresa privada y al conjunto del proceso económico. Sin las instituciones, la construcción de mercados sería inconcebible pues los agentes económicos se enfrascarían en una lucha sin

cuartel al no cumplirse los acuerdos y los contratos. A su vez, en el capitalismo la fase de producción está condicionada por los entramados institucionales que legitiman la contradictoria relación capital/fuerza de trabajo y la explotación que recae sobre la clase trabajadora y el medio natural. Mientras que en la fase de distribución, las instituciones sintetizan los arreglos sociales para asignar la proporción de la producción que le corresponde a cada agente económico. Al margen de la infundada intersección de las curvas de la oferta y de la demanda, la fase de intercambio no se comprende sin las pautas de comportamiento que inciden en las decisiones y la acción social de vendedores y compradores. En suma, la acumulación de capital en las distintas escalas territoriales precisa de una mínima densidad institucional para alcanzar cierto dinamismo y conducción.

Aunque el factor empresarial es relevante en los cauces que adopta el crecimiento y el desarrollo económicos (véase Enríquez Pérez, 2018), los arreglos económicos, las normas jurídicas, las pautas culturales, las distintas racionalidades y los códigos de conducta son cruciales para que aquel se arraigue en el territorio y detone procesos endógenos. La misma innovación –sea tecnológica u organizacional– y el progreso técnico logran detonarse solo a partir de la solidez de estos factores y reglas del juego que modelan las interacciones en sociedad.

La misma endogeneidad del desarrollo está dada por la modalidad de reglas, creencias, valores y simbólicas que conforman estructuras capaces de delinear y predecir comportamientos en un territorio; así como de gestar conciencia en torno a los procesos en los cuales participan los individuos. A su vez, al territorializarse, las instituciones evidencian los rasgos sui géneris en que se manifiesta la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. De tal manera que esas especificidades son las que identifican y diferencian a una sociedad de otra, a un territorio de otro.

Las instituciones no son algo dado de una vez y para siempre, sino que son pautas de comportamiento en constante cambio y dinamismo; de ahí que sean fruto de –y a la vez nutran– procesos históricos, cíclicos y de transformación social. No solo el crecimiento económico y la productividad están en función de los andamiajes institucionales; de ello depende también la preservación de la integridad física y de la vida de los individuos ante las posibilidades de violencia ilegítima. Además, con las instituciones se condensan las luchas sociales que se orientan a contener los privilegios de las minorías y el despliegue irrestricto de su dominación.

Como en toda sociedad aflora el conflicto, las instituciones lo tornan manejable y lo conducen por cauces predecibles que abonan –en mayor o menor medida– a la estabilidad sociopolítica y a que los dispositivos de control sean interiorizados en las relaciones sociales y la cotidianeidad de los individuos. Incluso en el plano de las relaciones económicas y políticas internacionales las instituciones conforman

regímenes internacionales con el fin de atemperar la conflictividad, la anarquía y la incertidumbre que se suscita en las interacciones entre los Estados.

Como la dialéctica desarrollo/subdesarrollo se caracteriza por una dinámica contradictoria, asimétrica, polarizada disruptiva y distante de toda posibilidad de equilibrio –en el sentido que lo pregonan la teoría económica neoclásica–, las instituciones tornan funcional el conflicto que es consustancial al carácter desestructurante del capitalismo y de sus manifestaciones territoriales. En el contexto de esa conflictividad, las instituciones aportan pesos y contrapesos que modulan la correlación de fuerzas en una sociedad, y –a la vez– son fruto de las relaciones de poder y de la distribución de éste entre los distintos actores y agentes socioeconómicos y políticos en una sociedad. Particularmente, con el poder del Estado y el control de sus principales instrumentos es como se configuran las reglas del juego que rigen el comportamiento de los agentes y organizaciones interactuantes.

Pese al desdén que por largos periodos mostró la teoría económica neoclásica respecto a las instituciones, la historia de las ciencias sociales se relaciona con una concepción que enfatiza en la relevancia de éstas en el proceso económico y en el conjunto de la vida social. Desde Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Marx, Max Weber y Karl Polanyi (1944), hasta Douglas North (1990), José Ayala Espino (1999) y Dani Rodrik, se reconoce el carácter estratégico de las instituciones en la sociedad. Particularmente, Peter B. Evans (1995), Ha-Joon Chang (2006), Daron Acemoglu y James Robinson (2012), logran vincular con acierto en sus teorizaciones a los entramados institucionales con el proceso de desarrollo enfatizando en el acercamiento de los postulados de las ciencias económicas y los propios de las ciencias políticas, con el fin de erigir una economía política del desarrollo. El supuesto quedaría así: si se construyen instituciones extractivas –en lugar de instituciones inclusivas– (categorías estas dos introducidas por Acemoglu y Robinson 2012) que se refuerzan históricamente desde las élites y se complementan con otras instituciones formales e informales en la praxis política y demás prácticas de la sociedad, serán perpetuados el déficit en las estructuras jurídicas, la exclusión social y las condiciones de desigualdad, y entonces se privilegiará el rentismo y la extracción, expoliación y apropiación concentrada del excedente. De ahí la relación contradictoria entre instituciones, estructuras de poder, territorio y desarrollo.

La misma teoría económica neoclásica, a lo largo de las últimas décadas, volteó la mirada a la importancia de las instituciones en el desempeño económico, particularmente para complementar su análisis –desde una perspectiva microeconómica– de la fase de intercambio y el funcionamiento de los mercados, los costos de transacción, las negociaciones, los derechos de propiedad y la

preeminencia de una racionalidad limitada (véase, por ejemplo, North, 1990; Coase, 1988; y Williamson, 1985). Análisis que alcanzó mayor relevancia en el ámbito de organismos internacionales como el Banco Mundial (1997 y 2002) que –hacia la segunda mitad de los años noventa y luego de un largo tiempo donde concibieron a las instituciones como “simples detalles” que no comprometían al mainstream– reconocieron algunas de las limitaciones y fallos del Consenso de Washington y la necesidad de adoptar una segunda generación de reformas (véase Burki y Perry, 1997) que enfatizase en la reinención de la administración pública con miras a procurar un “Estado mínimo y eficaz” a partir de la “reforma de la gobernanza”. El argumento de estos organismos internacionales fue tautológico: “las políticas económicas correctas –las de cambio y ajuste estructural de las décadas de los ochenta y noventa– no funcionan porque los países no cuentan con las instituciones correctas”. La forma o estándar de instituciones que se creen correctas en este planteamiento son aquellas del mundo anglófono y, por supuesto, se descartan y niegan otras racionalidades y otras formas de entramados institucionales, particularmente en el Sur del mundo y en contextos diferenciados de aquellos para donde originalmente fueron pensadas esas instituciones.

Sin un conocimiento mínimo de las instituciones que en realidad operan en una sociedad, se perderán de vista sus especificidades y se correrá el riesgo de implantar e imitar formas institucionales que no se correspondan con las culturas, necesidades y problemas públicos de esos territorios. De tal forma que la ambigüedad y las vaguedades son el signo de aquellas recomendaciones de política que suelen venir del exterior.

En suma, el proceso económico, la praxis política y las dimensiones simbólico/culturales se condicionan recíprocamente, hasta asumir cierta complejidad en su intergénesis. Dichos condicionamientos no son lineales, como nada lo es en el curso mismo del contradictorio proceso de desarrollo. De ahí que sea posible perfilar un postulado a desagregar en los siguientes apartados: la debilidad institucional torna mayormente disruptiva y conflictiva a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; al tiempo que el carácter contradictorio y asimétrico de ésta se exagera en aquellos espacios locales que no cuentan con entramados institucionales sólidos ni con estructuras organizacionales que contengan la gravitación de intereses creados.

La *crisis de Estado* en México: variaciones en torno a las especificidades de un fenómeno

La debilidad de las instituciones en México es una constante a lo largo de los últimos 200 años. La génesis del capitalismo mexicano y la implantación de un Estado moderno se acompañaron, a lo largo de estos dos siglos, de la violencia y de las cruentas pugnas en torno al poder político, con sus consecuentes reacomodos entre las facciones de las élites políticas. Más allá de la implantación e imitación mecánicas de las instituciones provenientes de otras latitudes donde éstas pudiesen brindar frutos, cabe comprender el sentido de los andamiajes institucionales mexicanos a la luz de las conflictividades históricas y del arduo camino seguido por la formación del Estado en México.

Si nos remontamos al México contemporáneo es posible observar algunas tendencias que le dan forma a la *fragmentación institucional*. Cuando menos, a lo largo de las últimas cuatro décadas, lo que se perfila es un Estado sitiado *desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo*. El Estado, al exponerse a la incertidumbre y a múltiples poderes fácticos, experimenta el socavamiento y erosión de su densidad institucional y de su capacidad para ejercer las decisiones públicas desde su exclusiva jurisdicción. Más que responder a las jerarquías convencionales desde las cuales el Estado ejerció su poder en el contexto del régimen de economía mixta, lo que priva son relaciones de interdependencia, capacidad de influencia, poder relacional y condicionamientos recíprocos entre múltiples actores, agentes y fuerzas que hacen valer sus intereses.

Durante buena parte del siglo XX, el sistema político mexicano se rigió –bajo los principios de la *ideología del nacionalismo revolucionario*– por la necesidad de procurar los imperativos de la estabilidad política y la paz social que garantizaran la acumulación de capital y la concentración territorial de sus frutos. Entonces, con el afán de fundar y consolidar un Estado moderno se privilegió el ejercicio de un Estado centralizado, corporativo/clientelar, omniabarcador, autoritario y sostenido en el presidencialismo y en un partido hegemónico (González Casanova, 1965; Cosío Villegas, 1972 y 1974; López Villafañe, 1986) que –por la vía de mecanismos metaconstitucionales, instituciones y reglas no escritas– controló, disciplinó y hasta cooptó a los poderes fácticos y a los múltiples agentes e intereses facciosos. Pero este disciplinamiento, omnipresencia e intervencionismo estatal no significó automáticamente dotarse de sólidos andamiajes institucionales y de una vida pública que fuese más allá de las élites políticas centralistas. Justo el aparato de Estado fue empleado para que estas élites se apropiasen del espacio público y favoreciesen la perpetuación de la desigualdad social y regional.

La misma debilidad institucional en países como México se relaciona con el desmonte del Estado desarrollista y el desdibujamiento de los proyectos de nación. Con el *fundamentalismo de mercado*, la noción de desarrollo nacional se extravió en el imaginario de las élites políticas y se generalizó una *racionalidad tecnocrática* (Enríquez Pérez, 2020a:b) que privilegia la gestión paliativa de los problemas públicos y de las manifestaciones territoriales de la crisis del capitalismo. La fragilidad de las instituciones estatales se relacionó, directa e indirectamente, con la crisis fiscal del sector público y la consecuente privatización del mismo, y con la desindustrialización y la transnacionalización de las decisiones económicas estratégicas, que acompañaron la inserción asimétrica y dependiente de México en los cauces de la economía mundial.

Con la intensificación de los procesos de globalización, lo que se suscita es un dislocamiento o desanclaje entre poder y política. Lo que significa que el poder no se configura única y exclusivamente desde el Estado, sino que gravitan instituciones supranacionales y organizaciones supraestatales, sean públicas, privadas o propias del llamado tercer sector, que configuran relaciones de poder dispersas y desconcentradas capaces de estructurar *espacios globales para la toma de decisiones* (para mayores detalles véase Enríquez Pérez, 2019b). Los Estados pierden el protagonismo absoluto, al tiempo que su soberanía es puesta en entredicho por múltiples fuerzas, factores y circunstancias (sobre este tema véase Strange, 1996; Ohmae, 1995; Messner, 1997; Ianni, 1997). No es que el Estado pierda en sí su poder real ni su carácter estratégico, sino que —en el contexto de la proliferación de flujos globales de insumos, mercancías, divisas, inversiones, capitales, conocimientos, información, migrantes, agentes patógenos, etc. que escapan a su entera jurisdicción— tiende a compartirlo en una red de agentes, fuerzas e instituciones supranacionales, que incluso pueden ser convocadas por los mismos Estados. Si bien la pérdida de control sobre los flujos globales es una tendencia relativa que se suscita desde hace tres décadas, el Estado tiende a reconfigurar sus funciones en materia de construcción de los mercados, regulación económica, distribución de la riqueza y representación política. Lo que es nuevo son los condicionamientos globales, nacionales o locales que se ciernen sobre las instituciones estatales para desplegar estas funciones.

Las limitaciones del Estado para ejercer a plenitud las decisiones públicas se relacionan con ese dislocamiento o escisión entre el poder y la praxis política. Entonces sus funciones las orienta a la gestión y facilitación de esos flujos globales, pero su capacidad para conducirlos, contenerlos y configurarlos es acotada —e, incluso, nula o ausente— en las sociedades subdesarrolladas. La misma capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y atender los problemas públicos que afectan a los ciudadanos de a pío es socavada y, entonces, tienden a desvanecerse los mecanismos de legitimidad, confianza y consentimiento respecto a las

instituciones estatales. La pandemia del Covid-19 evidenció estas ausencias y postración de los Estados ante las urgencias más inmediatas de los ciudadanos y ante una *crisis sistémica y ecosocietal* que escapa a su control por las dificultades de enfrentarla desde los espacios locales/nacionales (Enríquez Pérez, 2020d).

Entonces, en un escenario de reconfiguración de las funciones estatales y de incapacidad para resguardar la vida y la integridad física de los ciudadanos, cabe preguntarse qué le espera al Estado de cara a esta formación de *espacios globales para la toma de decisiones* y al malestar y descontento generalizado de los actores y agentes internos (regionales o locales), que incluso pueden desafiar su poder real y aprovechar la erosión de su legitimidad. A ello se suma el mencionado desanclaje entre el poder y el Estado en tanto fundamento de la crisis de la praxis política y del distanciamiento de sus élites e instituciones respecto a las necesidades inmediatas y urgencias vitales de los ciudadanos que interactúan en los espacios locales.

La transnacionalización de los poderes fácticos conduce a que éstos se desplieguen irrestrictamente al margen del control fiscal, jurídico/regulador y político de los Estados. De tal manera que estas fuerzas centralizan decisiones estratégicas que eran potestad exclusiva del sector público, al tiempo que también controlan segmentos del territorio, y disputan el monopolio legítimo de la violencia. Estos desafíos se ciernen con mayor intensidad sobre el municipio de sociedades subdesarrolladas como México.

Más que un *Estado fallido (failed state)* (sobre esta noción véase Herman y Ratner, 1992/1993; Rotberg, 2004), como irresponsablemente se auguró en lustros pasados, lo que experimenta México es la expansión de un *Estado fragmentado con una sociedad violentada* (noción introducida en Enríquez Pérez y Flores Sandoval, 2019; Enríquez Pérez, 2020c), dado por esa proliferación de diversos poderes fácticos y fuerzas que tienden a debilitar sus instituciones, autoridad y control territorial, y que no son articulados desde el mismo poder de las élites del Estado. Este *Estado fragmentado* –sin perder del todo su centralidad– se reduce a una macroestructura institucional socavada, erosionada, acotada, eclipsada, retraída y hasta ausente que es suplantada y depredada en múltiples ámbitos de la vida pública.

Poderes fácticos como las élites empresariales nacionales y extranjeras, los medios masivos de difusión, las iglesias, el crimen organizado, entre otros, escalaron su grado de influencia desde los espacios locales hasta lo nacional, e –incluso– alcanzaron autonomía y se distanciaron de las reglas no escritas, la disciplina y la cohesión que caracterizaron al sistema político mexicano desde el periodo 1929/1946. De tal manera que el desvanecimiento de las prácticas y

mecanismos corporativo/clientelares y el agotamiento de la indiscutida centralidad económica y política que tuvo el Estado mexicano hasta mediados de la década de los ochenta, devino en una *depredación institucional* que le desafía en sus fundamentos y sentido histórico. A este escenario contribuyeron las mismas élites político/tecnocráticas con su permisividad, omisión, impunidad, colusión y desdén por la ley y lo público.

Esos poderes fácticos se expanden y adquieren fuerza en relación directamente proporcional al socavamiento y fragilidad de los entramados institucionales. La simbiosis de estas fuerzas con las élites políticas se ampara en reglas no escritas y discrecionales, y desde esa relación se posicionan y hacen uso de recursos económico/financieros, tecnológicos, simbólicos, mediáticos, políticos, jurídicos e, incluso, armados y paramilitares, con la finalidad de afianzar la dominación y violencia sobre individuos, conciencias, narrativas, comunidades, territorios, riquezas, recursos naturales estratégicos, presupuestos públicos, etc. Particularmente, cuando estos poderes fácticos—cada vez más transnacionalizados en redes— rondan la ilegalidad y se entrecruzan con el crimen organizado se erige una *parainstitucionalidad estatal* que crea nuevas formas de convivencia social y de relacionarse con el Estado y con la ley (véase Enríquez Pérez, 2019a; Enríquez Pérez, 2020c; Enríquez Pérez y Flores Sandoval, 2019).

Entonces, la *crisis de Estado* forma parte de un proceso más extenso relacionado con el agotamiento de la ideología liberal —y sus promesas incumplidas— y con el colapso de la política como praxis orientada a la transformación social. Proceso éste que se acelera con la gravitación e incidencia de poderes fácticos, agentes y fuerzas que tornan borrosas las fronteras entre lo público y lo privado, entre lo nacional y lo transnacional, entre lo legal y lo ilegal.

Alejada de toda causalidad lineal, es posible perfilar una relación: en la *fragmentación del Estado* —particularmente en sociedades subdesarrolladas como México— inciden factores, fuerzas y poderes fácticos que tienden a trastocar y a reconfigurar los andamiajes institucionales, las decisiones públicas, las estrategias de intervención, y las funciones estatales. Entonces este declive de lo público, la transformación del Estado y la expansión de agentes y fuerzas que socavan su poder, disputan y desafían su hegemonía y que contribuyen a delinear la agenda pública, trastoca el sentido convencional de la soberanía nacional y deriva en el hecho de que las élites políticas y las instituciones en las distintas escalas territoriales se exponen a la erosión de su capacidad para articular, estructurar, cohesionar, conducir y regular la vida social y al conjunto de los poderes fácticos. Se trata de una simbiosis entre esas élites políticas —en distintos niveles de la administración pública— con los poderes fácticos, y que se fundamenta en pactos y reglas no escritas, así como en disputas entre distintas facciones.

Lo que subyace entonces en esta *crisis de Estado* es una institucionalidad frágil con arreglos sociales débiles, donde no solo no se preserva la vida y la integridad física de los ciudadanos (masacres, homicidios, desaparición forzada e involuntaria, secuestros, etc.), sino que el Estado no se consolidó como fuerza legítima que imponga la ley y cohesione a esos poderes fácticos dispersos y que pretenden imponer sus intereses creados. Un ejemplo claro que se observa desde el 2018 es el desbocado poder de los medios masivos de difusión convencionales que en las disputas relativas a la construcción de significaciones pretenden afianzar una narrativa anti-gubernamental capaz de abonar a la inestabilidad sociopolítica. No menos importante es la tendencia marcada desde 2019 de que esos poderes fácticos beneficiarios del modelo económico rentista y neo-extractivista recurren a la figura jurídica del amparo para revertir los instrumentos de política pública, las obras públicas y las reformas legislativas que ponen en predicamento sus intereses facciosos.

Territorialización de la *crisis de Estado* en México: la fragilidad institucional en los espacios locales

Si la fragilidad y fragmentación institucional se irradian en el territorio mexicano es por la intensidad de las transformaciones del Estado y de sus funciones suscitadas en las últimas tres décadas y media, y que ello atraviesa por la correlación de fuerzas que favorece a los poderes fácticos y por la reconfiguración de las potestades del sector público, del perfil de las agendas públicas y del proceso de toma de decisiones, así como de los cauces que adoptan los problemas públicos. Es la dispersión o diseminación del poder y su desanclaje respecto a la praxis política —que se gesta en distintas escalas territoriales—, lo que trastoca el sentido de las instituciones en el territorio y los mismos impactos —también diferenciados— de los problemas públicos. Más aún, las decisiones públicas y los mismos mecanismos de intervención estatal no se rigen por la autonomía institucional en el territorio; en tanto que la ley —ni el resto de los arreglos sociales y reglas no escritas— no se ejerce ni se hace valer para articular, cohesionar y controlar a los múltiples poderes fácticos.

En el mundo contemporáneo, los problemas públicos tienen resortes expuestos a los flujos globales y transterritoriales; al tiempo que la concreción e impactos de aquellos en los espacios locales están en función de la densidad institucional y/o de sus limitaciones e insuficiencias. Si los poderes fácticos —particularmente los que se despliegan *desde adentro* y *desde abajo*: crimen organizado, grandes empresarios privados y especuladores financieros, medios masivos de difusión, alto clero, etc.— forman parte de redes transcontinentalizadas que no se sujetan a los arreglos institucionales que el Estado instaura en las escalas nacionales y locales. De tal modo que es en los espacios locales donde —de manera más

abierta— el aparato de Estado pierde el control absoluto sobre esos flujos globales.

La proliferación de estos poderes fácticos se relaciona con el agotamiento de los mecanismos de mediación convencionales que existieron entre el Estado y la sociedad. Particularmente, el partido hegemónico —y el consiguiente sistema de partidos edificado a finales del siglo XX— y el régimen corporativo/clientelar fueron erosionados y muestran incapacidad para cohesionar a las sociedades locales. Lo anterior se relaciona también con el extravío de los partidos políticos y su crisis ideológica evidenciada en la ausencia de referentes que cohesionen, guíen u orienten las decisiones y el comportamiento de sus miembros. En esta lógica, los espacios locales son funcionales a la apropiación privada y facciosa de lo público que también contribuye —en no pocos casos— a la fragmentación político/institucional/territorial.

En los espacios locales es donde —de manera más frontal, pero también diferenciada— emerge y se expande la denominada *parainstitucionalidad estatal*, en tanto una de las consecuencias de la *crisis de Estado* suscitada en México. Familia, escuela, organizaciones comunitarias y de base, policía y otras organizaciones coercitivas, entidades públicas recaudadoras de impuestos, organizaciones para la procuración e impartición de justicia, entre otras, son sustraídas de su legitimidad, erosionadas, vaciadas de contenido, y suplantadas informalmente como mecanismos de socialización, cohesión social, convivencia, solidaridad, y resguardo de la integridad y vida de los ciudadanos. Aquellos ámbitos en los cuales está ausente y postrado el Estado, por permisividad convenida de las élites políticas tienden a ser desbordadas sus instituciones por organizaciones del crimen organizado; líderes gremiales o de organizaciones de base que intermedian y negocian entre el gobierno y demás intereses facciosos (comerciantes ambulantes, asociaciones de transporte público que ejercen la “piratería” en concesiones y permisos, grupos de autodefensa comunitaria, extorsionadores, colonos que invaden predios, grupos que toman vías ferroviarias o carreteras); las organizaciones de la teología de la prosperidad y demás iglesias evangélicas; las clínicas, consultorios y las escuelas privadas que no cumplen con mínimos criterios de calidad y demás regulaciones; las agencias de seguridad privada no siempre reguladas; entre otras. Desde estas organizaciones existe una apropiación diferenciada y privada del territorio y desde ellas se cuestiona la legitimidad, funciones, capacidades, legalidad, autoridad, autonomía y hegemonía del Estado. Al tiempo que —tras apropiarse del territorio— conforman lo que se podría denominar como *semi-Estados paralelos* (noción introducida en Enríquez Pérez y Flores Sandoval, 2019) dotados de recursos financieros; reconocimiento, confianza y legitimidad brindado por amplias bases sociales; así como de prácticas y reglas no escritas presentes en el imaginario social, en las decisiones y en la vida cotidiana de las poblaciones.

A su vez, en sociedades subdesarrolladas como México conviven territorios marginales –sobre todo en la macro-región sur/sureste– respecto a su interacción con los flujos globales, y que son inéditos en cuanto a la incorporación plena en el patrón de acumulación –es lo que en algunos estudios se denomina como espacios de reserva (Torres Torres y Gasca Zamora, 2006)–; y otros que se insertan de manera desventajosa o que se encuentran dotados de ventajas comparativas y competitivas que los posicionan en una situación privilegiada. Y, en esa lógica, los gobiernos de las entidades federativas y municipios más dinámicos responden a la racionalidad propia del patrón de acumulación hegemónico a través de una labor de diplomacia o *marketing* que promociona las vocaciones territoriales de esos espacios locales privilegiados. Esta labor de *marketing* que publicita las ventajas comparativas de los espacios locales supone una función de convocante, publicista o *facilitador* (sobre esta función véase Enríquez Pérez, 2019c) para ejercer la promoción, gestión o mercadeo que permita atraer y propiciar el establecimiento de las inversiones productivas privadas, así como incrementar la productividad en aras de afianzar a esos territorios como plataformas exportadoras de insumos maquilados, y ello se hace mediante la provisión de infraestructura básica, exenciones o elusiones fiscales, la inversión pública para la formación y capacitación de fuerza de trabajo *ad hoc*, y del llamado *business environment*.

Este desarrollo territorial de México a lo largo del siglo XX estuvo signado por un carácter desequilibrado asimétrico y desarticulado, sujeto a la desigualdad social e internacional que subyace en los patrones de acumulación y modelos económicos adoptados desde 1934 (para mayores detalles véase Delgadillo Macías, Torres Torres y Gasca Zamora, 2001; Delgadillo Macías, 2009; Garza Villarreal, 1983, 2000 y 2003; Enríquez Pérez, 2011), se relaciona –directa o indirectamente– con la crisis institucional de larga gestación y duración.

La dialéctica desarrollo/subdesarrollo –y su consustancial desigualdad– se traduce de manera diferenciada en el territorio. Las asimetrías son interregionales e intrarregionales; lo mismo separan al norte del sur mexicano, que a ciudades con condiciones de vida propias de países desarrollados y a ciudades marginadas, empobrecidas y con carencias, deficiencias e insuficiencias en el acceso a los servicios públicos más elementales. Ello está en función de las decisiones históricas que perfilaron las políticas y prácticas centralistas cuando menos hasta 1983. La concentración de la riqueza, las actividades productivas, las inversiones y la infraestructura se rigió por la racionalidad de las economías de escala y su aprovechamiento en unas cuantas ciudades dinámicas beneficiadas por la migración desde las regiones rurales. Entonces las políticas públicas, y las acciones del gobierno federal –particularmente, algunas empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)– afianzaron esta centralización y concentración territoriales al privilegiar ciertos

sectores económicos –el industrial y el turismo principalmente– para sostener las estrategias de crecimiento económico. Sin embargo, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en buena proporción, se mantuvieron al margen de esas estrategias de política pública; en tanto que sus decisiones e intervenciones fueron limitadas y deficitarias en los territorios bajo su jurisdicción.

Durante el despliegue del *modelo de desarrollo hacia adentro basado en la industrialización dirigida por el Estado*, multitud de municipios contribuyeron al acelerado y desordenado proceso de urbanización al conformar un enorme foso expulsor de mano de obra que solía asentarse en las grandes ciudades; y, a su vez, aquellos municipios agrarios sufragaron –mediante el control de los precios de los granos básicos– la canasta básica de las clases trabajadoras urbanas y la misma expansión de la industrialización. Estos mismos municipios –salvo en el caso excepcional de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, los programas de electrificación y las regiones dotadas de recursos energéticos o de una privilegiada posición geográfica– no fueron tomados en cuenta en las políticas de infraestructura, ni gozaron de la canalización de inversiones públicas y privadas para incursionar en la industrialización y en sus eventuales beneficios. Cuando esas inversiones fueron canalizadas a los llamados polos de desarrollo turístico y petrolero se replicaron entre sus municipios las asimetrías y desigualdades experimentadas en el plano nacional. Lo anterior fue consecuencia del privilegio que alcanzó una política sectorial por encima de las consideraciones regionales o territoriales de la planeación del desarrollo.

A la par de este desarrollo territorial desequilibrado y asimétrico, se expandieron municipios con una limitada o nula estructura administrativa y con carencia de presupuestos y de capacidades fiscales para hacerse de recursos propios. Pese a esas limitaciones, el municipio mexicano durante esas décadas mostró cercanía con los habitantes de sus territorios y se vio favorecido por los vínculos y arreglos políticos y culturales al interior de sus comunidades que permitían la movilización de éstas para atender problemas públicos inmediatos (al respecto véase Ziccardi, 2003; Cabrero, 2004). En materia fiscal destacaron las limitadas capacidades institucionales y administrativas del municipio mexicano para hacerse de recursos propios y afianzar modelos de descentralización fiscal. Ello condicionó, históricamente, la autosuficiencia financiera en la provisión de servicios públicos básicos; contribuyendo esta situación a las mismas desigualdades regionales.

El cambio de modelo económico en la década de los ochenta del siglo XX significó –conforme se desmontó la política industrial y se afianzaron las plataformas exportadoras con la participación de México en tratados y acuerdos comerciales– la reivindicación de los espacios locales/regionales y, particularmente, del municipio. Se cuestionó la concentración de actividades económicas y la centralización de las

decisiones y, como consecuencia de ello, se modificaron las formas de desplegar el poder político y la autoridad pública. Ello inclinó la correlación de fuerzas a favor de los espacios locales, pero en un escenario signado por el desmantelamiento y remoción del Estado desarrollista y de los arreglos institucionales y metaconstitucionales que le dieron forma. Del *partido hegemónico* se transitó a un multipartidismo en las escalas locales y ello contribuyó a reconfigurar las estructuras y capacidades de los gobiernos municipales a partir de las disputas electorales y la creación de bases sociales de apoyo y legitimación. Pero la manifestación de esas capacidades institucionales, administrativas y profesionales –cuando menos en materia de hacienda pública– no fue homogénea en el territorio, sino que estuvo en función de la ubicación geográfica de los municipios y de su posicionamiento en la jerarquía urbana nacional (Cabrero, 2004).

Pese a esas transiciones y aunque existen regiones y municipios dinámicos, no existe una homogeneidad entre los espacios locales pues la relación desarrollo territorial/entramados institucionales es desequilibrada y expuesta a conflictividades. Persisten gobiernos cuyos andamiajes y capacidades institucionales son limitados; lo mismo ocurre con sus estructuras jurídicas que son insuficientes o que tienden a ser desbordadas por problemas públicos y procesos sociales que se gestan más allá de sus jurisdicciones político/administrativas. Aunado lo anterior a ingresos y presupuestos desbordados por las cuantiosas necesidades de sus poblaciones; personal sin capacitación suficiente y sin continuidad en sus funciones; y la toma de decisiones fundamentada en información limitada, compartimentalizada y que no se sujeta a los criterios básicos de la planeación.

Aquellos municipios destacados en su desarrollo territorial –sobre todo los que asumen un carácter metropolitano– fundamentan sus decisiones, acciones e intervenciones en agencias y estructuras organizacionales que integran estrategias de crecimiento económico local y atracción territorial con la eficiencia de procesos en la administración pública y en las labores regulatorias, así como con mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, ello dista de municipios rurales, marginados y despoblados.

A grandes rasgos, los espacios locales interactúan con la falta de certezas y de capacidades de previsión; al tiempo que están en permanente interdependencia con agentes, instituciones y redes que se encuentran más allá de su jurisdicción político/administrativa. En ese contexto, en los espacios locales se combina la violencia, la corrupción, la impunidad, la pobreza, la segregación y la pauperización social. Las causas de todo ello tienen raíces profundas –no pocas veces negadas y encubiertas– que se hunden en el déficit de entramados institucionales y en la inadecuación de las reglas no escritas que caracterizaron al Estado interventor. Entonces, esta *crisis de Estado* se manifiesta en esos espacios locales a través

de la depredación, desanclaje, discontinuidad, inoperatividad y disfuncionalidad de las instituciones y de las estructuras y organizaciones que condensan el poder y la autoridad respecto a sus propósitos de trazar posibles soluciones para prever y atender oportuna y eficazmente los problemas públicos y los lacerantes sociales. No se trata de un fenómeno coyuntural que baste con asumirlo desde una perspectiva cortoplacista; es un proceso estructural resultado de la postergación o diferimiento de las reformas institucionales, y que se inicia –dicho proceso– con la limitada o nula regulación en el despliegue y ejercicio del poder y la autoridad. Es un proceso derivado de acciones u omisiones de las élites políticas locales. A su vez, las poblaciones locales cuentan con limitados mecanismos de intermediación respecto al Estado, así como para incidir, controlar y evaluar las decisiones públicas. El verticalismo y los autoritarismos disfrazados inhiben esas posibilidades de intermediación, al tiempo que se instaura en las últimas décadas un clientelismo político de nuevo cuño que se fusiona con prácticas de caciquismo acendrado en esos espacios locales.

Los avatares del municipio mexicano ante la *crisis de Estado*

Si el desarrollo territorial es históricamente desequilibrado y distorsionado y si se acentúa la *fragmentación institucional*, entonces el municipio mexicano se encuentra expuesto al *vértigo de la incertidumbre* y a la gravitación de problemas públicos que escapan a sus alcances políticos y jurídicos. No menos importante es –como parte de los resabios del centralismo– el reforzamiento de la tendencia de que los gobiernos de las entidades federativas –tras desprenderse de la disciplina propia del sistema político mexicano del partido hegemónico y tras alcanzar una mayor autonomía– se imponen a los municipales al concentrar mayor poder, recursos, capacidades institucionales, técnicas y administrativas, y al disponer de reglas no escritas que emplean de manera discrecional. Sin embargo, es importante reconocer que los municipios mexicanos son variados, diferenciados, dotados de múltiples especificidades y resultado de diversas trayectorias históricas y de formas de organización que no se apegan a un patrón único.

Además de ser el eslabón más frágil de la administración pública mexicana, el municipio concentra un importante cúmulo de los *grandes problemas nacionales*, y si bien no es homogénea la densidad institucional que le caracteriza se posiciona ante ellos con un acusado déficit que dificulta su operatividad. Más aún, las problemáticas que cruzan al municipio extienden sus raíces en la misma fragilidad y fragmentación del Estado mexicano y a su postración respecto a problemas públicos de larga data que tendieron a exacerbarse a lo largo de las últimas cuatro décadas. Ello se entrecruza a su vez con las contradicciones e insuficiencias del federalismo en México (sobre este tema véase García del Castillo, 2020), así como con una lógica desbordante de los problemas públicos que con mucho escapan a

los alcances y márgenes de maniobra del municipio mexicano.

En el escenario planteado por la *crisis de Estado* experimentada en México, el municipio es trastocado y condicionado en sus instituciones y acciones por la inestabilidad del nuevo sistema político mexicano signado por el pluralismo partidista. Esto es, la instauración de lo que podemos denominar como *sociedad de los extremos* entronizó una aparente polarización más marcada por los intereses creados de facciones de las élites políticas que por un desencuentro genuinamente ideológico y por un cuestionamiento radical al patrón de acumulación y de las estructuras de poder que rigen en México. Lo anterior supone vaivenes marcados en las administraciones municipales al no privilegiarse la continuidad de proyectos de gobierno y la consolidación de instituciones básicas en el largo plazo. Esta sociedad de los extremos se fusiona con el malestar, la desilusión y el desencanto ciudadanos que se suscitan ante la ineficacia de las administraciones municipales y su distanciamiento respecto a sus poblaciones y a las urgencias y necesidades locales.

La pobreza y marginación en el municipio se relaciona también con la pobreza y marginación del municipio y con su incapacidad administrativa para allegarse de recursos propios que le permitan no depender de las transferencias federales y estatales en sus esfuerzos por contribuir a la solución de los problemas públicos urgentes. Ello explica, en buena medida, el endeudamiento de los municipios que si bien es amplio y tendió a duplicarse entre el año 2008 y el 2018 –de 23.6 mil millones de pesos (mmdp) transitó entre esos años a 48.4 mmdp –, no se compara con el endeudamiento contraído por las administraciones públicas de las entidades federativas –de 179.5 mmdp se elevó a 552.8 mmdp en esa década– (IMCO, 2019). Lo anterior evidencia un aletargamiento del municipio, así como limitadas capacidades administrativas y fiscales para dotarse de finanzas públicas propias y autosustentables, que les distancie de la dependencia estructural respecto a las transferencias presupuestales provenientes de otros niveles de gobierno. Sin embargo, aunque existiesen esas capacidades administrativas y fiscales para recabar recursos propios, el grado de marginación de sus poblaciones condicionaría esta labor tornándola precaria.

Aunque para el tercer trimestre del 2020 esa deuda disminuyó en torno al 5% para situarse en 43.5 mmdp, el 49.9% de este total fue adquirida con la banca privada (CEFP, 2020), imponiendo ello una gravosa dependencia financiera. Es de destacar que cinco municipios –que conforman áreas metropolitanas, por cierto– concentran una cuarta parte del total de la deuda pública municipal con montos mayores a los mil millones de pesos (mdp): Tijuana, Baja California (2 605.9 mdp); Monterrey, Nuevo León (1 968.5 mdp); Hermosillo, Sonora (1 815.3 mdp);

Guadalajara, Jalisco (1 652.4 mdp) y León, Guanajuato (1 076.1 mdp). La política económica contraccionista de las últimas cuatro décadas, las insuficiencias del mismo sistema de coordinación fiscal y la importante cantidad de responsabilidades públicas delegadas son la causa principal de esta loza financiera que se cierne sobre los municipios.

La crisis institucional del municipio mexicano se relaciona con un déficit normativo y con la expansión de una cultura de la negociación discrecional que prescinde de reglamentos instituidos. Predominan instituciones informales que apelan a la discrecionalidad de los funcionarios públicos o de los intereses facciosos que miran al municipio como un botín al cual expoliar. Al tiempo que persiste en múltiples municipios la ausencia de reglamentos como el llamado Bando de Policía y Buen Gobierno –del cual carece el 47% de los municipios–, el reglamento interior de los ayuntamientos –que no existe en 63% de los 2446 municipios–, y demás reglamentos de obras públicas –más del 80% de los ayuntamientos no los poseen– (Auditoría Superior de la Federación, 2015); por no mencionar que abundan los municipios sin instancias e institutos de planeación municipal y sin masa crítica ni cuadros técnicos para emprender este proceso y prever y proyectar los problemas públicos locales.

La misma *crisis de Estado* se desdobra en el municipio hasta situarlo a la deriva a través de fenómenos relacionados con la violencia criminal y la inseguridad pública. Se trata de un municipio sitiado por el crimen organizado. Para no ir más lejos y sin ánimo de omitir la violencia sufrida por el ciudadano de a pie, en el concierto de la intensificación de las rivalidades electorales y de un sistema de partidos frágil y capturado por intereses creados, cabe enfatizar que el proceso electoral 2017-2018 fue el más violento de la historia reciente tras el asesinato de precandidatos y candidatos a puestos de elección en la escala municipal: solo en una entidad federativa convulsa como la de Guerrero renunciaron cerca de 190 personas a candidaturas para puestos de elección popular por causas relacionadas con la violencia, amenazas y presiones del crimen organizado (Estrada, Villalpando, Ocampo y Mazo, 2018). Mientras en el proceso electoral 2011-2012 fue asesinado un precandidato o candidato y 9 políticos de entre los 16 208 homicidios dolosos del mismo periodo, para el 2018 fueron asesinados 152 políticos, 371 funcionarios y 48 precandidatos o candidatos de entre los 20 439 homicidios dolosos acontecidos en el mismo lapso de tiempo (Etellect Consultores, 2018). De esa cantidad nacional de candidatos, 23 ciudadanos asesinados contendían por una alcaldía (entre el año 2002 y el 2017 fueron ultimados 150 alcaldes o candidatos al cargo, o lo que es lo mismo, 10 homicidios por año) (Barrañón, 2018). Es de destacar también que del total de agresiones de distinto tipo que fueron registradas, 90% se dirigieron contra funcionarios y candidatos locales e impactaron en 440 municipios (Etellect Consultores, 2018).

En tanto que en el proceso electoral 2020-2021, al 5 de junio del 2021, se registraron 910 agresiones de distintos tipo que podrían agruparse en la categoría de violencia política y electoral; la ejecución de 91 políticos y de 36 aspirantes y candidatos (31 casos en el ámbito municipal); de tal manera que fueron 252 las víctimas mortales vinculadas a los procesos electorales y el servicio público, entre los que destacan colaboradores, familiares de políticos y funcionarios electorales (Etellect Consultores, 2021). Ninguna entidad federativa quedó exenta de estas agresiones variadas registradas, y la misma violencia afectó a alrededor de 525 municipios.

Esta simbiosis de violencia político/electoral y violencia criminal gesta un tenso ambiente en los procesos electorales y en el ejercicio del derecho ciudadano al voto; al tiempo que incrementa la inestabilidad sociopolítica en los municipios y fractura el sentido de comunidad y su tejido social. Más aún, evidencia una situación lapidaria: el Estado no es capaz de garantizar la integridad física y la vida de la misma clase política de la cual emanan los liderazgos y cuadros dirigentes.

Más que la competencia política como se sugiere en algunos estudios (Alvarado Mendoza, 2019), las disputas por el control de territorios y mercados ilegales está detrás de esta violencia que recae sobre las mismas élites políticas locales. Pero también se afianza la tentación, desde el crimen organizado, de controlar políticamente a las localidades; especialmente al extender sus tentáculos sobre las policías preventivas y sobre servicios como el agua potable. De ahí que al asesinarsse candidatos y funcionarios locales, se pretende orientar o condicionar la elección desde esas empresas criminales, y fusionarse y construir lealtades con las élites políticas que dirigen las organizaciones municipales. El financiamiento de campañas electorales con recursos de procedencia ilícita es también una constante en los espacios locales, y ello impone condicionamientos a las élites políticas locales triunfantes en una elección, pues tienen que corresponder a los intereses de esos grupos criminales.

A su vez, el municipio es el escenario de masacres, homicidios dolosos –fueron 35 484 los registrados en 2020–, desapariciones forzadas –77 171 personas desde 1964, de las cuales 20 mil ocurrieron en los años 2019 y 2020–, secuestros, extorsiones, lesiones dolosas, violaciones, robo con violencia, ajustes de cuentas y hechos ilícitos donde se toma justicia por mano propia. Algunos estudios empíricos fundamentados en datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública –referidos a la incidencia delictiva y no realmente a los delitos ocurridos–, identifica que para el año 2020, 234 municipios –de 100 mil o más habitantes– que concentran al 66.41% de la población mexicana (83 687 328 habitantes) fueron escenario del 81.32% de los seis delitos más lesivos –homicidio doloso (69.3% del total nacional ocurrieron en esos 234 municipios),

secuestro (63% del total), violación (75.75%), lesiones dolosas (75.79%), robo con violencia (87%) y extorsión (77.39% del total nacional) (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., 2021). Esta territorialización del delito evidencia una urbanización de la misma y una traslación de la incidencia delictiva de los municipios del norte del país a aquellos radicados en el litoral pacífico y en la región centro-occidente del país, destacando Zamora (Michoacán), Colima (perteneciente al estado del mismo nombre), Salamanca y Celaya (Guanajuato).

En medio de la violencia generalizada –cuya génesis no es objeto del presente texto–, cabe preguntarse ¿Cuáles son los márgenes de maniobra del municipio mexicano ante estos escenarios convulsos? Para brindar una posible respuesta, amerita considerar que los municipios fueron abandonados por la federación y los gobiernos estatales, que cuentan con limitado presupuesto para atemperar la violencia criminal, y que sus atribuciones se reducen a la posibilidad de desplegar a la policía preventiva y de emprender arrestos administrativos. En suma, el municipio fue rebasado, sitiado y capturado por los múltiples tentáculos del crimen organizado –que se asocia con las mismas élites locales–, y sus capacidades de respuesta ante ello son acotadas.

Aunado a lo anterior, los cambios en los patrones demográficos de las últimas décadas marcaron tendencias de metropolización y de formación de regiones urbanas que contrastan con la dispersión territorial de la población en municipios rurales marginados. 63 836 779 habitantes (57% de la población total) radicaron, para el 2020, en 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios; en tanto que casi 130 000 localidades tienen una población menor a los 2500 habitantes. No existen los suficientes andamiajes institucionales y capacidades administrativas en el municipio para enfrentar los problemas públicos derivados de la concentración de la población; ni sus alcances son del todo plenos para atender a las poblaciones marginadas dispersas. A estos cambios demográficos se suman los desafíos que imponen al municipio el envejecimiento de la población; el desaprovechamiento del bono demográfico con la expulsión de los espacios locales de población joven y en edad productiva; la reconfiguración de la estructura familiar; la ampliación de la urbanización que impone desafíos en materia de movilidad y transporte, servicios públicos, vivienda, seguridad pública, ordenamiento territorial, informalización de la economía, burocratismo municipal, y partidocracia y pragmatismo político en el reparto del poder municipal.

Los problemas públicos en el municipio mexicano tienden a complicarse si las élites políticas locales reducen la mirada a la búsqueda, demanda y gestión o negociación de fuentes de financiamiento y de transferencias presupuestales desde otros niveles de gobierno. Los problemas del municipio atraviesan también por una generalizada carencia de una masa crítica de funcionarios aptos técnicamente,

capacitados y dotados de la suficiente sensibilidad para atender el servicio público municipal y para atender las necesidades y urgencias de las poblaciones locales. El otorgamiento de atribuciones constitucionales es crucial, pero es necesario ir más allá y no desbordar al municipio en sus obligaciones mientras no se realice un nuevo pacto fiscal que le favorezca. De muy poco servirá el hecho de que el municipio despliegue múltiples funciones si no cuenta con los márgenes de recaudación fiscal y los suficientes recursos presupuestales para hacer frente a los problemas públicos. Más todavía: el municipio precisa de su incorporación a una posible Reforma del Estado.

Los problemas públicos en el municipio tienden a ser estructurales y se engarzan con las asimetrías y desequilibrios regionales que históricamente se suscitaron en México. Y a ello se suman las limitaciones de un sistema electoral que conduce al déficit de legitimidad en la renovación de los gobiernos municipales y a la carencia de una nueva correlación de fuerzas o de pesos y contrapesos capaces de erosionar al presidencialismo municipal y la concentración del poder; los déficit regulatorios y administrativos; y las inercias de una tendencia signada por la centralización de decisiones, atribuciones y presupuestos en los gobiernos federal y de las entidades federativas.

Al no existir los suficientes canales de representación política y de canalización de las demandas de múltiples sectores de las comunidades locales, los problemas de gobernanza local también se ciernen sobre múltiples municipios, y ello se entreteteje con las desigualdades regionales y el regazo de un amplio porcentaje de municipios; las mismas restricciones presupuestales; la virulenta inseguridad pública; y el carácter incontenible de algunos de los poderes fácticos.

Estos múltiples problemas estructurales municipales ahondan la *crisis de Estado* en México y la incertidumbre que se cierne sobre los espacios locales, de tal modo que predomina un carácter disfuncional del municipio dado por instituciones frágiles expuestas a los intereses creados y a la depredación del espacio público desde múltiples agentes y fuerzas sociales que hacen del territorio local una esfera de disputa y de apropiación privada.

A lo anterior también abona la compartimentalización organizacional de la administración pública mexicana. Ello se evidencia con la gran cantidad de organismos públicos dispersos y con funciones duplicadas o sobrepuestas; con la relación inconexa de las políticas públicas; y con la escisión entre los distintos niveles de gobierno. No menos importante es la generalización de las corrientes de corrupción e impunidad que caracterizan a los trámites municipales. De ahí que en instrumentos de medición del INEGI como la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* se indique que solo el 23.7% de los habitantes del

país se encuentra satisfecho con la calidad de los servicios públicos prestados por el municipio; en tanto que únicamente el 35.9% se dice satisfecho con el desempeño de las policías locales. Este descrédito no solo aleja al municipio de sus ciudadanos, sino que éstos muestran limitado interés en los temas y decisiones municipales relativos a aquellos problemas públicos cercanos a su cotidianidad. De una u otra forma, ese déficit de legitimidad y confianza en el municipio contribuye a la crisis institucional del país.

La sociedad mexicana, a lo largo de las últimas décadas, se tornó heterogénea, mayormente expuesta a las conflictividades, y asediada por nuevas desigualdades, rezagos y por crisis inéditas como la representada por la pandemia del Covid-19. De ahí que el municipio precise de reformas institucionales que le doten de mayores instrumentos de intervención y de amplios márgenes para la toma de decisiones. Si desde lo local no se hacen esfuerzos por atender la *crisis de Estado*, no solo no se enfrentarán ni se contrarrestarán sus manifestaciones en los espacios locales, sino que los problemas del mismo municipio tenderán a potenciarla y a perpetuarla.

Consideraciones finales sobre la investigación

Desde la década de los ochenta hasta la actualidad, México suplantó el fomento del desarrollo desde el Estado y éste orientó sus esfuerzos a la estabilización de las principales variables macroeconómicas en aras de adoptar un patrón de acumulación fundamentado en la iniciativa privada y de afianzar una estrategia de *estancamiento estabilizador*. A lo sumo, el faro del desarrollo fue transferido a los espacios locales y a los niveles de gobierno que en él inciden, pero ello se hizo en condiciones heterogéneas de debilidad y fragmentación institucional que afectan, de mayor forma, a aquellos espacios locales marginados y con frágiles capacidades institucionales.

En este contexto, una generalizada *crisis de Estado* con raíces profundas y de larga duración se cierne sobre el municipio mexicano, y en las distintas escalas donde se toman las decisiones públicas no se introyecta plenamente la noción de que las instituciones son cruciales tanto en la construcción de los mercados, la procuración de la eficiencia económica, la redistribución de la riqueza y en las mínimas condiciones de equidad social, como en la preservación de la vida y la integridad física de los ciudadanos.

Los nudos problemáticos de los municipios son múltiples y se entrelazan hasta derivar en lo que algunos especialistas denominan como la configuración de una *tragedia municipal* (Merino, 2020). Sin embargo, cabe decir, a esa tragedia se le aborda de manera compartimentalizada o fragmentada y dispersa. Los municipios dinámicos cuentan con mayores capacidades institucionales,

financieras y administrativas para sortear los problemas públicos; sin embargo, un mar de ellos persiste en el abandono, el rezago y enclaustrados en el laberinto y extravío del contradictorio federalismo mexicano. A su vez, múltiples poderes fácticos –particularmente las élites políticas locales y el crimen organizado no siempre distantes– fueron fortalecidos a lo largo de las últimas tres décadas y media conforme los municipios se dotaban de mayores atribuciones y recursos. El persistente miedo, la percepción de inseguridad, el desencanto y la misma indiferencia del ciudadano de a pie se complementa con el mismo distanciamiento de las élites políticas locales respecto a las necesidades cotidianas y con problemas acumulados que estallaron en las escalas locales.

En no pocas ocasiones se obvia desde los tres niveles de la administración pública los rasgos específicos de los territorios y poblaciones municipales. Son obviadas las particularidades de los actores y agentes locales, de los recursos y vocaciones territoriales, e incluso de la misma constelación y articulaciones de concepciones e intereses que conviven en esos espacios locales. Se procede de manera homogénea en torno a problemas públicos heterogéneos, y no siempre las políticas públicas logran articularse entre los tres niveles de gobierno. De ahí la relevancia de atender el carácter *sui generis* de los municipios y de sus problemáticas sociales; lo cual no es un imperativo solo para los tomadores de decisiones, sino para los mismos estudiosos de esta temática.

En suma, la *crisis de Estado* es multidimensional y cuenta con distintas ramificaciones y manifestaciones de las cuales el municipio no se encuentra exento, sino que es el epicentro de la misma al irradiarse en múltiples direcciones e intensidades. A su vez, esta *crisis de Estado* se territorializa de manera diferenciada y se eslabona con las desigualdades y desequilibrios regionales que históricamente surcan a México, así como con el abandono de un proyecto de desarrollo nacional dotado de bases autónomas. En ese contexto, comprender al municipio y sus distintas crisis es una labor académica colectiva que amerita del concurso de múltiples miradas interdisciplinarias: las aportadas por el derecho, la administración pública, la sociología política, la antropología social, la ciencia política, la economía urbana y regional, los estudios del desarrollo, el urbanismo, el trabajo social, y por aquellas disciplinas interesadas en la planeación y en el diseño, ejercicio y evaluación de políticas públicas. Sin esas miradas múltiples y entrecruzadas sería difícil generar estudios certeros que se vinculen al proceso de toma de decisiones y a la construcción de soluciones respecto a las problemáticas y contradicciones que configuran sistemas complejos en los espacios locales

Referencias

Acemoglu, Daron y James Robinson (2012), *Why nation fail. The origins of prosperity, power, and poverty*, New York, The Crown Publishing.

Alvarado Mendoza, Arturo (2019), "Violencia política y electoral en las elecciones de 2018", en: revista *Alteridades*, México, UAM-Iztapalapa, núm. 57, pp. 59-73.

Auditoría Superior de la Federación (2015), *Diagnóstico del desarrollo institucional municipal*, México, H. Cámara de Diputados, febrero.

Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D. C., Grupo del Banco Mundial.

_____ (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*. Madrid, Mundi-Prensa Libros y Grupo del Banco Mundial.

Barrañón, Ingmar (2018), "La violencia electoral amarga las elecciones en México", en: *France 24*, París, 28 de junio. Alojado en: <https://www.france24.com/es/20180628-elecciones-mexico-violencia-asesinato-candidatos>

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Grupo del Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?", en revista *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. XIII, núm. 3, Segundo Semestre, pp. 753-784.

Chang, Ha-Joon (2006), "La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves", en: *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, vol. 8, núm. 14, pp. 125-136.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2020), *Obligaciones financieras de los municipios de México*, México, CEFP de la H. Cámara de Diputados.

Coase, Ronald H. (1988), *The firm, the market and the law*, Chicago, University of Chicago Press.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2021), *La violencia en los municipios de México 2020*, México, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., 15 de junio.

Delgadillo Macías, Javier (Coord.) (2009), *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social, UNAM y Plaza y Valdés Editores.

Delgadillo Macías, Javier, Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora (2001), *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, UNAM y Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Enríquez Pérez, Isaac (2011), “Las concepciones sobre el desarrollo regional en las políticas públicas del sur-sureste mexicano y en los proyectos autogestivos de las comunidades locales: una contrastación a la luz de las inconsistencias del Plan Puebla-Panamá”, en: *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, Alicante (España), Universidad de Alicante, vol. 6, núm. 2, diciembre, pp. 185-218.

_____ (2018), “La incidencia del factor empresarial en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: las racionalidades empresariales y el capital social en los espacios locales/regionales”, en: *ICADE. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, núm. 104, mayo-agosto, pp. 203-239.

_____ (2019a), “El declive estructural de lo público y dialéctica desarrollo/subdesarrollo: génesis y manifestaciones de la crisis de Estado en México”, en: revista *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara (México), Universidad de Guadalajara, vol. 26, núm. 74, enero-abril, pp. 87-125.

_____ (2019b), “Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México”, en: *Revista Relaciones Internacionales*, San José, Universidad Nacional de Costa Rica, vol. 92, núm. 1, enero-junio, pp. 57-82.

_____ (2019c), “La transformación de las funciones del Estado mexicano en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: incursiones a la luz de la crisis institucional contemporánea”, en: *revista Estudios de Deusto*, Bilbao (España), Universidad de Deusto, vol. 67, núm. 1, enero-junio, pp. 185-221.

_____ (2020a), “Las élites políticas mexicanas y las transformaciones del Estado y el modelo de desarrollo: un análisis histórico del sentido y racionalidad de las decisiones públicas”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, Iquique (Chile), Universidad Arturo Prat, vol. 29, núm. 44, enero-junio, pp. 52-96.

_____ (2020b), “La reconfiguración y las articulaciones de las élites político/tecnocráticas mexicanas y su incidencia en la planeación del desarrollo”, en: revista *Sociedad*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, número 40, mayo-octubre, pp. 50-70.

_____ (2020c), “El crimen organizado y la fragilidad institucional como condicionantes del desarrollo: el Estado mexicano asediado por el narcotráfico y sus impactos desestructurantes en el tejido social”, en: *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, Bogotá (Colombia), Universidad Militar Nueva Granada, vol. XXVIII, núm. 1, enero-junio, pp. 145-181.

_____ (2020d), *La gran reclusión y los vericuetos sociohistóricos del coronavirus: miedo, dispositivos de poder, tergiversación semántica y escenarios prospectivos*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas (CEEyPP).

_____ y Rubén Darío Flores Sandoval (2019), “La crisis del espacio público y su incidencia en el subdesarrollo: incursiones en torno a la debilidad de las instituciones y del Estado en México”, en: *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Maracaibo (Venezuela), Universidad de Zulia, año 24, núm. 85, abril-junio, pp. 239-260.

Estrada, Jesús, R. Villalpando, Sergio Ocampo y Diana Manzo (2018), “En Guerrero, suman 190 renuncias a candidaturas por la violencia”, en: *La Jornada*, México, 19 de mayo, p. 23.

Etelekt Consultores (2018), *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018*, México, Etelekt Consultores, 9 de julio.

_____ (2021), *Sexto Informe de Violencia Política en México 2021*, México, Etelekt Consultores, 5 de junio.

Evans, Peter (1995), *Embedded autonomy. States and industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press.

García del Castillo, Rodolfo (2020), “IV. La política pública municipal en el marco del federalismo mexicano: la historia reciente y los riesgos en el actual proceso de cambio”, en: Cristina Girardo (Coord.), *Políticas públicas para el desarrollo municipal*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 93-123.

Garza Villarreal, Gustavo (1983), “Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)”, en: revista *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, vol. 17, núm. 2 (54), pp. 157-180.

_____ (2000), "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", en: revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, vol. 15, núm. 3 (45), septiembre-diciembre, pp. 489-532.

_____ (2003), *La urbanización de México en el Siglo XX*, México, El Colegio de México.

Herman, Gerald y Steven Ratner (1992/1993), "Saving failed states", *Foreign Policy*, vol. 89, winter, pp. 3-20.

Ianni, Octavio [1997 (1999)], *La era del globalismo*, México, Siglo XXI Editores.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO) (2019), *Diagnóstico IMCO. Hablemos de deuda. Reporte de Deuda Subnacional*, México, IMCO.

Merino, Mauricio (2020), "I. Apuntes de trabajo sobre la tragedia municipal", en: Cristina Girardo (Coord.), *Políticas públicas para el desarrollo municipal*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 15-30.

Messner, Dirk (1997), *La globalización y el futuro de la política. Observaciones desde una perspectiva europea*, México, Centro de Estudios de la Reforma del Estado, A. C. y Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

North, Douglass C. [1990 (1993)], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Ohmae, Kenichi (1995), *The end of the Nation State: the rise of regional economies*, New York, Simon and Schuster Inc.

Polanyi, Karl [1944 (1992)], *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE.

Rotbert, Robert I. (Editor) (2004), *When States Fail: Causes and consequences*, Princeton, Princeton University Press.

Strange, Susan (1996), *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Torres Torres, Felipe y José Gasca Zamora (Coords.), *Los espacios de reserva en la expansión global del capital. El sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla-Panamá*, México, UNAM y Valdés Editores.

Williamson, Oliver (1985), *The economic institutions of capitalism*, New York: Macmillan.

Ziccardi, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en revista *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XII, núm. 2, pp. 323-350.