

Conclusiones generales

José Antonio Aguilar Rivera

Los capítulos de este libro pueden verse como piezas singulares de un vasto rompecabezas por armar. No son la historia completa, sino sólo fragmentos de ella. Sin embargo, son indicios que pueden ayudarnos a construir una explicación de un fenómeno que nos ha dejado perplejos. ¿Cuáles son las causas de la ola de violencia y crimen que nos asuela? ¿Cuáles son sus consecuencias, sociales, económicas y políticas? Mientras no contemos con explicaciones empíricamente sólidas, la política pública se limitará a responder a la coyuntura y al momento en base a intuiciones y opiniones sesgadas. Este esfuerzo de reflexión colectiva ofrece algunas pistas para escapar al enfoque cortoplacista de la situación actual. Requiere, sin embargo, un contexto teórico más

amplio que sitúe adecuadamente la última de nuestras emergencias nacionales.

El crimen organizado representa un desafío formidable al Estado mexicano. Probablemente lo habría sido para casi cualquier país del mundo. Sin embargo, algunas de las características estructurales de la sociedad mexicana han tenido, podemos suponer, un efecto significativo en la forma que ha tomado el fenómeno en nuestro caso. Contra la opinión de muchos, algunos observadores han afirmado que México, entre otros países, cuenta con un *Estado débil*. En la jerga politológica, es posible afirmar que sus *capacidades* han sido limitadas. Éstas incluyen la capacidad para *penetrar* a la sociedad, *regular* las relaciones sociales y *extraer* recursos.¹ Los estados fuertes son aquellos que cuentan con grandes capacidades para lograr estas tareas. De acuerdo con Migdal, para aumentar su fortaleza y autonomía los Estados deben incrementar el control social.² Los niveles de control social pueden verse reflejados en tres indicadores: obediencia, participación y legitimidad. De especial interés para nosotros es la obediencia. Al nivel más elemental, la fortaleza del Estado depende del grado en el que la población cumpla con las exigencias del mismo.

Los estudiosos de la historia política de México a menudo han señalado cómo el gobierno mexicano en diversos momentos ha sido incapaz de lograr sus propósitos. Por ejemplo, Nora Hamilton,³ refiriéndose a la autonomía del Estado mexicano durante los años del cardenismo, afirma que aquél desempeñó un papel importante en el crecimiento económico del país, pero al parecer no pudo o no quiso dirigir la economía mexicana de tal forma que el crecimiento beneficiase a todos los sectores de la población. ¿Por qué?

El argumento de Migdal propone que la estructura social, particularmente la existencia de numerosas organizaciones sociales que ejercen de manera efectiva control social, tiene un efecto decisivo en la probabilidad de que el Estado pueda expandir sus capacidades de manera significativa.⁴ La fuerza de otras organizaciones sociales influye en las prioridades de los líderes políticos y en última instancia afecta la ca-

1 J. S. Migdal, *Strong societies and weak states. State-society relations and state capabilities in the Third World*.

2 J. S. Migdal, *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*.

3 N. Hamilton, *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*.

4 J. S. Migdal, *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, p. 64.

pacidad de las entidades estatales para hacer cumplir las leyes e implementar políticas públicas. El capítulo de Sinaia Urrusti, que muestra la importancia capital de la coordinación política entre dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, evidencia la importancia de la fragmentación política a nivel político y territorial.

De acuerdo con Migdal, se requiere de condiciones especiales para la creación de Estados fuertes: una circunstancia histórica mundial propicia, una amenaza militar, las bases de una burocracia independiente y un liderazgo hábil. El orden social preexistente debe ser trastocado, a menudo a consecuencia de una guerra exterior o civil, para que el Estado pueda construir una estructura autónoma y vigorosa. Sin embargo, este tipo de dislocaciones no es suficiente. Migdal arguye que México, a pesar de haber experimentado una revolución social, no fue capaz de sentar las bases de un Estado fuerte, pues "otras condiciones fueron insuficientes" para este fin.⁵

La alternancia en el año 2000 no cambió los rasgos seculares de la sociedad mexicana. Entre éstos se encuentra la existencia de múltiples centros de control social: poderes fácticos, caciques, sindicatos, empresas oligopólicas, etcétera. En algún grado, el poder político se pulverizó, pues al debilitarse el presidencialismo centralizador del régimen autoritario posrevolucionario, los gobiernos estatales se convirtieron en nuevos centros de control social, cada vez más autónomos. En México, diversas organizaciones sociales ejercen control social, a menudo en competencia con el Estado central y sus políticas. Otro rasgo estructural también es indispensable para comprender las condiciones políticas, económicas y sociales prevalecientes cuando sobrevino el desafío frontal del crimen organizado. El Estado mexicano no sólo ha sido débil en lo que hace al control social, también lo ha sido materialmente: no ha contado con los recursos suficientes para alcanzar sus metas.

En efecto, la recaudación tributaria como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de México es la más baja en el conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y de muchos países de Latinoamérica.⁶ El promedio de recaudación de los países de la OCDE es de 34%. La debilidad no es intangible, sino estructural. Es producto de una muy endeble estructura

5 J. S. Migdal, *Strong societies and weak states. State–society relations and state capabilities in the Third World*, p. 276.

6 OCDE Statextracts, 2012.

tributaria. En el año 2000, el gobierno federal de México recaudó sólo el 10.7% del PIB. Sus ingresos totales llegaron a sólo el 16.0%. Más de diez años después, en 2011, el gobierno sólo recaudó 10.4% del PIB. La media de América Latina ese año fue de 14.2% y algunos países de la región recaudaron mucho más, como Chile (18.9%). Como demuestra Pzeworski,⁷ los ingresos públicos totales del gobierno central y los gastos de consumo del gobierno son más bajos en los países con mayor desigualdad. El número, y la calidad, de bienes públicos que puede proveer un Estado fiscalmente pobre es muy limitado. En el tiempo, la generación de capital humano —el cual es crítico para el crecimiento económico— depende de la inversión pública sostenida en educación, salud e infraestructura. México no sólo ha padecido una base tributaria muy precaria, sino que además su economía ha sido sacudida periódicamente por crisis financieras.

Dar cuenta de la debilidad o fortaleza relativas de los Estados no es cosa fácil. Como señala Migdal: “determinar las capacidades de diferentes Estados, o el grado de control social que ejercen, ha sido tan difícil para los científicos sociales como lo ha sido a los líderes políticos establecer el control social”. En efecto, los indicadores de capacidades tienden a medir más bien la “extracción” de recursos, en lugar de determinar si el Estado en verdad es capaz de regular las relaciones sociales. Sin embargo, con todos los problemas que acarrea, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB es un indicador valioso. En los años sesenta, Arthur Lewis calculó que un Estado debía gastar por lo menos 30% del PIB para tener los medios materiales necesarios para establecer el control social.⁸ México gasta apenas 26%, mientras que, en promedio, los países miembros de la OCDE gastan 46%.

Un Estado débil no es incompatible con cierto grado de orden social. Éste puede ser resultado de pactos, alianzas y arreglos entre grupos de poder, caciques y organizaciones sociales de diversa índole con efectivo control social. No se trata de un orden democrático basado en el Estado de derecho, sino de un orden clientelar que sirve a los intereses de las partes que lo conforman. De hecho, durante buena parte de la historia del país, éste es precisamente el tipo de orden social que ha prevalecido. Con todo, se trata de un entramado informal frágil, un navío hecho de pedacería náutica, ensamblado de manera precaria. El barco navega,

7 Przeworski, A., “El Estado y el ciudadano”, en *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2 1998.

8 A. Lewis, *Developing planning: the essentials of economic policy*.

pero no debemos dejarnos llevar por las apariencias: su exterior oculta un esqueleto débil.

El crimen organizado conjuntó tres elementos singulares que representaron un reto sin precedente al orden social prevaleciente: un enorme poderío económico, producto del lucrativo negocio del tráfico de drogas, una disposición abierta a utilizar la violencia, desafiando así el monopolio formal de ésta por parte del Estado y un accionar descentralizado en diversas partes del país. El orden social posrevolucionario estaba particularmente mal preparado para enfrentar este reto. Las organizaciones criminales, bien financiadas y mejor armadas que los representantes del Estado en el nivel local, identificaron a las estructuras de poder formales como sus competidores en su intento por imponer orden social. Por eso, Viridiana Ríos encuentra que ahí donde existe rivalidad entre organizaciones criminales los alcaldes y los periodistas se encuentran en gran riesgo. En su intento por instaurar nuevas reglas, los criminales han eliminado tanto a grupos competidores como, en ocasiones, a los representantes del orden formal. La transformación en el microespacio de Altar, Sonora, entre 2005 y 2011 da cuenta de este fenómeno.

La fragmentación de las organizaciones que ejercen control social ha obstaculizado que el Estado federal implemente políticas públicas para enfrentar al crimen organizado. Esto claramente puede verse, por ejemplo, en la incapacidad política para constituir una sola policía nacional, profesionalizada y confiable. La estructura federal, en las nuevas condiciones democráticas, ha hecho esto imposible. La precariedad de las finanzas del Estado mexicano también limita su capacidad para construir una fuerza policial de las dimensiones y características que le permitan tener una cobertura nacional. De ahí que se haya tenido que echar mano del ejército para cumplir tareas policíacas. Urrusti identifica una relación entre el mantenimiento de los territorios recuperados al crimen organizado por las fuerzas federales y la efectiva coordinación política.

Si regresamos a la metáfora náutica podríamos decir que el país se asemeja a un navío en condiciones precarias, al cual le faltan en su casco numerosas costillas que amarren su estructura. A ese barco le han atacado una multitud de polillas y termitas, que corroen simultáneamente su ya de por sí precario maderamen. El resultado es que la tripulación va de un lugar al otro tapando los hoyos que estos intrusos causan. No se tapa una fuga cuando ya se ha producido otra que requiere atención.

La tasa histórica de impunidad, entendida como la ausencia de un castigo cierto a las transgresiones al orden legal, ha hecho, como sostiene Javier Osorio, que numerosos individuos encuentren, al realizar su cálculo de costo–beneficio, atractivo y rentable optar por dedicarse a actividades ilícitas. La desigualdad desempeña aquí un papel central. En las regiones pobres del país, el costo de oportunidad de hacer esto es muy bajo, mientras que en aquellas zonas más prósperas hay jugosas ganancias de por medio. La impunidad y la precariedad institucional, que prevalecen en numerosas partes del país, disminuyen los costos de romper la ley.

La bonanza económica del crimen organizado ha tenido profundas consecuencias en la estructura social de numerosas regiones del país. Una de ellas es que, como argumentan Víctor Hugo Gómez y José Merino, ha arrastrado a las filas de los grupos delictivos a personas que normalmente no habrían considerado ese camino, pues contaban con empleo o se encontraban estudiando. Para comprender este notable hallazgo es necesario recurrir a las ideas sobre la anomia institucional propuestas por Vilalta. No sólo se debe dar cuenta del incentivo económico que ofrecen los criminales, sino también es necesario considerar la cultura que hace esto posible: es decir, la relación desequilibrada entre fines y medios, en un contexto en el que los primeros prevalecen sobre los segundos, y en donde además las instituciones sociales de control no operan apropiadamente. Por esta razón, “las instituciones económicas y el éxito individual, medido éste por el éxito monetario, prevalecen sobre el apego a las normas, y las instituciones familiares, políticas, religiosas y la educación se hallan debilitadas y no cumplen adecuadamente sus funciones específicas; no sirven como contrapeso a las presiones culturales del éxito individual, el desarrollo de relaciones utilitarias, el rompimiento de la ley y la comisión de delitos”.⁹

Una de las consecuencias de la violencia y el crimen organizado es la desmovilización de la sociedad. Ello se logra a través del temor. Una parte de la violencia más atroz conducida por los criminales tiene precisamente el propósito de infundir miedo en sus contrincantes y en la sociedad en general. Es uno de los efectos más insidiosos, pues como demuestran Magaloni, Díaz–Cayeros y Romero, el miedo tiene una dimensión subjetiva muy importante. Aun personas que objetivamente no se encuentran en un riesgo muy alto de ser víctimas de la delincuencia organizada están

9 Véase capítulo 1 de este volumen.

atemorizadas. Si de por sí en México la organización ciudadana es un bien muy escaso,¹⁰ el miedo hace todavía menos factible la formación de capital social. Como afirman los autores, las personas con más redes sociales y mejor informadas son aquellas que exhiben mayores grados de confianza interpersonal y por ello contribuyen más a la formación de capital social. Sin embargo, las consecuencias de una sociedad atemorizada están todavía por explorarse. No sólo se trata de que el miedo obstaculice la cooperación de la ciudadanía con las autoridades en la implementación de políticas públicas contra el crimen; también puede corroer las bases mismas de la cooperación social entre vecinos, patronos y empleados y en las propias familias. Medir en diferentes esferas el efecto del miedo debería estar en la agenda de la academia.

¿Cómo se construye la economía política de la violencia y el crimen organizado? El fenómeno tiene diversas facetas. Por un lado, la economía informal parecería ser un paliativo para algunas personas. Empleo es empleo. En términos generales, la violencia no parecería estar ligada particularmente a la pobreza, ni predomina en estados pobres (Guerrero es una excepción). En gran medida, este fenómeno ha afectado a regiones relativamente prósperas en el contexto nacional. Hay también un factor explicativo geográfico: la proximidad con las fronteras, en especial la norte, y las rutas de tránsito de estupefacientes. La desigualdad también desempeña un papel. En algunos municipios, el mercado ilegal genera cuantiosas ganancias que inducen a los individuos a participar en él. En otras, en cambio, las alternativas son tan limitadas que el costo de oportunidad de la ilegalidad es bajo. En lo que hace al reclutamiento, la evidencia es particularmente preocupante, pues la idea común que indica que las filas del crimen organizado se nutren de varones jóvenes desempleados o que no estudian sólo es parcialmente cierta. Esto pudo haber sido así en el pasado, pero en la actualidad la demanda es tal que las actividades ilícitas son capaces de atraer a personas que normalmente no considerarían una vida fuera de la ley. A este desarrollo contribuyen, al parecer, cambios en las estructuras familiares, tales como el incremento de divorcios y la creciente proporción de madres adolescentes, así como el aumento de los hogares encabezados por mujeres. Un rasgo cultural es en extremo complejo. Se trata del desequilibrio entre estructuras culturales y sociales, entre fines (obtención

10 J. A. Aguilar Rivera, "El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema", en J. A. Aguilar Rivera *et al.*, *Pensar en México*.

de ganancias monetarias) y medios (empleo formal o dentro de la ley). El hecho de que los individuos busquen estos fines por encima de las normas sociales y morales parecería ser muy difícil de alterar. Los datos muestran que la religión, que aparentemente había logrado esto, es ya incapaz de hacerlo. Los años de escolaridad tampoco solucionan la anomia institucional.

La pérdida de capital social puede ser difícil de calcular, pues el fenómeno es en sí mismo complejo. Es más sencillo conceptualizar — aunque no más fácil de medir— el costo económico de la violencia y el crimen. Su efecto negativo se muestra en la interrupción de las actividades productivas y en una disminución de los incentivos al ahorro y a la inversión. Ello redundaría en una menor acumulación de capital. La pérdida económica, en caso de no revertirse el fenómeno, podría ser muy significativa.

Las bases sociales de la violencia y el crimen organizado son el temor extendido entre la población y la dislocación de la vida y las actividades cotidianas. Es cierto que el miedo genera desconfianza entre los miembros de la sociedad y mina la confianza en las fuerzas del Estado a cargo de combatir a los criminales. La desconfianza impide que la sociedad se convierta en parte activa en la lucha contra el crimen organizado. No sólo eso, sino que tal vez por primera vez una fuerza social rivaliza con el Estado por el control social de los ciudadanos. No se trata de un fenómeno generalizado, ciertamente. Sin embargo, en algunas regiones del país existe una lucha abierta por las estructuras de poder, formales (como los gobiernos municipales) e informales (como la prensa). De ahí que las organizaciones criminales hayan convertido a los alcaldes y a los periodistas en blanco de sus extorsiones y agresiones. Cómo enfrentan los gobiernos municipales el reto del crimen organizado parecería ser una variable relevante para explicar los niveles de violencia. Existe evidencia preliminar de diferencias a lo largo del espectro político en este respecto.¹¹

La estructura federal del país presenta retos singulares al diseño de una estrategia coherente que pueda ser implementada en los tres niveles de gobierno. Los retos de la coordinación política (entendida ésta en términos no estrictamente partidistas), son significativos, pero como se ha argumentado en estas páginas, sin ella será difícil mantener el control sobre el territorio.

11 M. Dell, "Trafficking Networks and the Mexican Drug War". Manuscrito presentado en el Seminario de Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

¿Qué recomendaciones de política pública se siguen de este análisis? Parecería que algunas de índole bastante general: auspiciar medidas que incentiven el crecimiento económico y la multiplicación de trabajos mejor remunerados que, a su vez, aumenten el costo de oportunidad para los individuos de transitar a la ilegalidad; mejorar radicalmente el sistema de impartición de justicia para hacer más probable que los infractores de la ley puedan ser llevados a aquélla y así disminuir el efecto alentador que en la actualidad tiene la impunidad. También podrían tener un efecto paliativo las políticas que atiendan a la desintegración familiar y que permitan a las madres trabajadoras hacer más compatible el empleo con la supervisión de los hijos, etcétera. No hay propuestas obvias para tratar la anomia institucional, más allá de un ambicioso programa de cambio cultural cuyas modalidades y medios son inciertos. Sin embargo, es claro que en varias partes del país el tejido social y comunitario se encuentra roto y es imperativo crear las condiciones para que pueda regenerarse y con él sus controles sociales.

En lo que hace a la economía, se requieren políticas públicas que reduzcan la violencia y los costos que el crimen le impone al aparato económico. Todas las economías de los países del mundo coexisten con cierto grado de criminalidad. El problema es que en el caso de México el crimen ha adquirido una naturaleza depredadora, o por lo menos inhibitoria, de las funciones de acumulación y reproducción de capital. Es por ello crucial reducir la tasa de homicidios, pero también la extorsión y el clima general de inseguridad que perjudica a los negocios. Recuperar el control pleno de las vías de comunicación, como las carreteras del país que transportan bienes y personas, es trascendental.

En lo que hace a la principal base social del crimen organizado, el temor, es necesario diseñar políticas públicas capaces de reducir el miedo de los ciudadanos a un nivel objetivo. En algunas partes del país, donde el riesgo de ser víctima es significativo, este temor será todavía considerable. Algunas recomendaciones de política se siguen de los hallazgos de este libro. Las redes sociales electrónicas no aumentan el pánico, por lo que no tiene sentido y es contraproducente intentar reprimirlas. Tampoco hay evidencia de que el contenido violento en los medios de comunicación aumente la sobrestimación del miedo. En consecuencia, no habría por qué promover una especie de censura de contenidos. Sin embargo, aumentar la objetividad y la calidad de la información sí es importante, especialmente para los ciudadanos con poca escolaridad.

Un factor que inhibe o deforma la información disponible, especialmente a nivel local, son las agresiones que sufren los periodistas. Proteger a los profesionales de la información no es sino proteger una función social crítica de la ciudadanía. De ahí que se tendrían que diseñar políticas públicas que protegieran de manera más eficaz a los periodistas. De la misma manera, establecer firmemente el control por parte del Estado de las estructuras formales e informales de poder a lo largo y ancho del país es una tarea imperativa, lo cual pasa por fortalecer el primer nivel de gobierno, el municipio, en zonas donde los criminales tienen a menudo más recursos económicos y más poder de fuego que la representación local del Estado mexicano. Para mejorar la coordinación política parecería necesario plantear una ambiciosa agenda de cambio institucional que permitiera una mayor unidad y centralización de la seguridad pública. En particular, la construcción de una corporación policial nacional que permitiera el repliegue del ejército a sus cuarteles. Sin embargo, este tipo de ambiciosos cambios que a menudo requieren modificaciones constitucionales sólo puede hacerse si se cuenta con un claro mandato. Frente al trastorno de la vida cotidiana que experimentan muchos ciudadanos no hay mejor canal de expresión que el voto.

Al final, sólo si la sociedad se moviliza, a través de los canales del sistema político formal, como las elecciones, es posible realizar las profundas transformaciones institucionales que son necesarias. Migdal reconoce que entre los factores que determinan la fortaleza del Estado, la legitimidad es el más poderoso. Es más comprensivo que la obediencia, pues involucra la aceptación por parte de los ciudadanos de las reglas del juego así como del control social del Estado. Significa la aceptación del orden simbólico asociado con la idea del Estado "como el sistema de significado de la gente misma".¹² En algunas partes del país, la emergencia de la violencia aparentemente ha inducido a los ciudadanos a votar, mientras que en otras los ha disuadido. El voto tiene una doble importancia, como una forma de manifestar inconformidad dentro de los cauces institucionales pero, sobre todo, como un poderoso vehículo de legitimidad, indispensable para llevar a cabo las políticas públicas que son necesarias para hacerle frente a uno de los mayores retos que haya enfrentado el Estado mexicano posrevolucionario.

12 J. S. Migdal, *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, p. 52.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Rivera, J. A., "El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema", en J. A. Aguilar Rivera *et al.*, *Pensar en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DELL, M., "Trafficking Networks and the Mexican Drug War". Manuscrito presentado en el Seminario de Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.
- HAMILTON, N., *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, Princeton University Press, 1982.
- LEWIS, A., *Developing planning: the essentials of economic policy*. Nueva York, Harper and Row, 1966.
- MIGDAL, J. S., *Strong societies and weak states. State-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1988.
- MIGDAL, J. S., *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- PRZEWORSKI, A., "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*, vol, 5, núm. 2, 1998.

En años recientes, México ha visto un crecimiento importante de violencia relacionada al crimen organizado. Si bien el fenómeno ha sido ampliamente comentado en los medios, existen pocos estudios con rigor científico que logren explicar con precisión la violencia. La presente obra es parte de un esfuerzo conjunto de la comunidad académica y el Centro de Investigación y Estudios en Seguridad para generar conocimiento científico que ayude a entender y controlar el fenómeno delictivo. En este libro, los autores presentan los resultados de investigaciones econométricas y etnográficas que buscan responder interrogantes cruciales sobre la violencia en México. Los diferentes hallazgos presentados por los autores establecen las bases para ir delimitando líneas de acción o políticas públicas que permitan enfrentar el fenómeno delictivo desde una perspectiva científica acorde al Nuevo Modelo de Policía. Esta obra es un avance de muchas de las líneas de investigación pendientes sobre las que se debe trabajar para generar un debate cada vez más informado sobre la Seguridad Pública en México.

