

# Cambio político y narcotráfico en México: mutua determinación

---

---

## Political change and drug trafficking in Mexico: mutual determination

*Rafael Plancarte Escobar\**

### *Resumen*

En este trabajo se analiza la relación entre democratización y narcotráfico en México subrayando la mutua determinación entre ambos elementos. Por un lado, se analizan los efectos de la transición sobre la dinámica del narcotráfico y los grupos criminales; por la otra, se muestra el impacto que el fortalecimiento del narcotráfico tiene sobre el proceso de democratización de México y en el establecimiento de un régimen híbrido singular. La hipótesis es que el fortalecimiento del narcotráfico fue producto de consecuencias no intencionales, lo cual se agravó con la transición a la democracia, y que el narcotráfico ha desempeñado un papel significativo en la consolidación de un régimen híbrido en el que la debilidad del Estado de derecho y el funcionamiento del gobierno resaltan como las principales dimensiones que tendrían que ser atendidas para orientar correctamente el rumbo de la democratización.

*Palabras clave:* democratización, narcotráfico, populismo, régimen híbrido, sistema de partido hegemónico.

### *Abstract*

This paper analyzes the relationship between democratization and drug trafficking in Mexico, underlining the mutual determination between both elements. On the one hand, it examines the transition's effects on the dynamics of drug trafficking and criminal groups; on the other hand, it shows the impact that the strengthening of drug trafficking has on Mexico's democratization process and the establishment of a unique hybrid regime. The hypothesis is that the strengthening of drug trafficking

\* Doctor en ciencia política por la Universidad de Guadalajara. Investigador posdoctoral en la Universidad de Guanajuato, Campus León. Sus líneas de investigación giran en torno a la democratización, la teoría de juegos, el narcotráfico, y el método comparado. El autor agradece el apoyo del Conahcyt para el desarrollo de este trabajo que es parte de una agenda de investigación posdoctoral.

was the product of unintended consequences, which worsened with the transition to democracy, and that drug trafficking has played a significant role in the consolidation of a hybrid regime in which the weakness of the rule of law and the functioning of government stand out as the main dimensions that would have to be addressed in order to correctly orient the course of democratization.

*Key words:* democratization, drug trafficking, populism, hybrid regime, hegemonic party system.

Artículo recibido: 30/01/24

Apertura del proceso: 29/04/2024

Aprobado: 10/05/2024

## INTRODUCCIÓN

**E**l análisis del cambio político y de la democratización amerita una retroalimentación continua entre marcos generales y realidades empíricas. Como planteó O'Donnell,<sup>1</sup> que se dé o no consolidación democrática depende de los rasgos atisbados en cada Estado y en cada sociedad, y de cómo interactúan estos dos elementos. A su vez, el proceso de democratización tiene siempre un final abierto;<sup>2</sup> es un fenómeno en el que hay “flujos y reflujos”.<sup>3</sup> Por ello, los retrocesos no democráticos son una posibilidad latente en la democratización, al igual que los regímenes institucionalmente ambiguos. Es aquí donde cobra sentido el concepto de régimen híbrido. Este tipo de regímenes, como señalaron Levitsky y Way,<sup>4</sup> más que ser considerados como fenómenos transitorios (idealmente hacia la democracia), deben ser considerados como tipos específicos de regímenes no democráticos. En el caso de México, si bien en las últimas décadas se han obtenido avances en lo que concierne a la competencia política, sobresalen obstáculos como la violencia criminal y la actividad delictiva, elementos que influyen sobre la democratización.

<sup>1</sup> Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2017.

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

<sup>3</sup> René Torres-Ruiz, “Flujos y reflujos de la democracia en el México moderno”, en René Torres-Ruiz y Darío Salinas Figueredo (coords.), *Crisis política, autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Clacso/Siglo XXI Editores, 2022.

<sup>4</sup> Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

Para Morlino,<sup>5</sup> la inexistencia de los aspectos fundamentales de la definición mínima de democracia se traduce en un régimen distinto al democrático, por ejemplo, los híbridos. Éstos se definen por la presencia de legados del pasado y por su ambigüedad institucional.<sup>6</sup> Una clasificación de subtipos de regímenes híbridos para este autor es la siguiente: democracias ineficientes, democracias sin ley y democracias limitadas.<sup>7</sup> En cuanto a México, aún es necesaria una exploración sistemática en torno a si estas categorías (u otras) son suficientes para entender su caso. Morlino<sup>8</sup> lo categorizó en 2012 como un régimen híbrido en transición a la democracia, pero es posible que hoy México se haya consolidado como un régimen híbrido, dado el considerable tiempo que ha pasado desde la transición sin que logre consolidarse la democracia. Definir qué tipo de régimen híbrido es el caso mexicano, no es el objetivo de este trabajo, pero sí ofrecer algunos elementos para el análisis y subrayar algunas dimensiones que tendrían que ser consideradas para una clasificación adecuada. Por otro lado, cierta tendencia en la literatura sobre democratización y cambio político ha omitido la importancia de considerar los efectos que tienen los problemas de la seguridad pública sobre el régimen, a la vez que se descuida el estudio del impacto de los procesos de transformación institucional sobre la dinámica del crimen organizado. Este artículo pretende contribuir a llenar este hueco. El énfasis está puesto en los vínculos entre narcotráfico y democracia, un tema que siempre es difícil de asir. ¿Cómo ha influido el cambio político sobre la dinámica del narcotráfico desde la transición?, ¿cómo afectan el narcotráfico y las organizaciones criminales al proceso de democratización y la clasificación de México como un subtipo de régimen híbrido?

En este trabajo se analiza la relación entre democratización y narcotráfico en México subrayando la mutua determinación entre ambos elementos. Por un lado, se analizan los efectos de la transición sobre la dinámica del narcotráfico y los grupos criminales; por la otra, se muestra el impacto que el fortalecimiento del narcotráfico tiene sobre el proceso de democratización de México y en el establecimiento de un régimen híbrido singular. La hipótesis es que el fortalecimiento del narcotráfico fue producto de consecuencias no intencionales, lo cual se agravó con la transición a la democracia, y que el narcotráfico ha desempeñado un papel significativo en la consolidación

<sup>5</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

de un régimen híbrido en el que la debilidad del Estado de derecho y el funcionamiento del gobierno resaltan como las principales dimensiones que tendrían que ser atendidas para orientar correctamente el rumbo de la democratización. La metodología utilizada es argumentativa, recuperando argumentos centrales en la teoría de la democratización, a la vez que se recurre a un modelo de teoría de juegos, con énfasis en un concepto de la sociología analítica: las consecuencias no intencionales.

#### LAS CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSICIÓN MEXICANA

Los rasgos y dinámica del crimen organizado se transformaron a la par del cambio político. La democratización, como un proceso que incluye los subprocesos de transición, consolidación y profundización democrática,<sup>9</sup> cuando se trata de México, no puede omitir la relevancia que tienen para el análisis el narcotráfico y el crimen organizado. Comprender los retos de la consolidación democrática en México y entender la consolidación de la criminalidad nos obliga a examinar las características de su transición. Conceptualmente, la transición es un subproceso que forma parte de un proceso mayor que es la democratización. Para Cansino,<sup>10</sup> es un proceso histórico caracterizado por el desgaste de algunos aspectos del régimen autoritario, pero en el que al mismo tiempo las peculiaridades de un régimen democrático no están completamente presentes, es “una situación en la que una parte del régimen autoritario se disuelve, mientras otra se transforma al nuevo régimen”.<sup>11</sup> Es, por tanto, un periodo de vaguedad institucional en el que conviven valores e instituciones autoritarias y democráticas.<sup>12</sup> Morlino<sup>13</sup> ofrece una de las perspectivas más convincentes en torno a la transición que destaca por su claridad y precisión. Para este autor, hay transición si son alterados los siguientes aspectos del régimen autoritario: instituciones, niveles de movilización y pluralismo limitado. Una *transición*, sin embargo, no es lo mismo que un *cambio de régimen*, pues este último se presenta, como indica Morlino,<sup>14</sup> cuando son instituidos los aspectos básicos de la concepción

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2000.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Idem.*

minimalista de democracia, a lo que se deben sumar los cambios en el régimen autoritario mencionados. Estos aspectos básicos, propuestos inicialmente por Dahl, son: votación completa de los adultos; elecciones regulares, libres, justas y competitivas; libertades civiles efectivas; y la inexistencia de autoridades tutelares que no han sido electas.<sup>15</sup> Como indican Levitsky y Way,<sup>16</sup> estos aspectos son cercanos a la propuesta schumpeteriana, pues el énfasis está en las elecciones competitivas. En un continuum, en el otro extremo encontramos propuestas que buscan ir más allá de la tradición liberal y procedimental de la democracia, tales como la democracia deliberativa, la democracia participativa, o la social democracia.<sup>17</sup> El contraste entre minimalistas y maximalistas queda sintetizado en la siguiente cita de Rueschemeyer:

Existe una tensión [...]: por un lado, los derechos civiles que protegen a los individuos contra cualquier acción arbitraria del Estado y les garantizan las libertades de expresión y asociación y, por el otro, los derechos culturales, sociales y económicos, pero especialmente el de tener una existencia mínimamente digna desde un punto de vista material. El primer conjunto ofrece el pilar liberal de la democracia, el otro constituye la base sobre la cual esa democracia ha sido criticada como algo meramente formal.<sup>18</sup>

El debate entre minimalistas y maximalistas está vigente y constituye una de las principales divisiones contemporáneas en la ciencia política. En la propuesta teórica de Morlino,<sup>19</sup> tanto la definición minimalista como la maximalista de democracia son útiles para el análisis de diferentes etapas en el proceso de democratización. La definición maximalista (aquella que enfatiza aspectos como la deliberación y la igualdad económica) es particularmente útil para la exploración, no de la transición, sino para la calidad de la democracia.<sup>20</sup> Por su parte, la definición minimalista “It is essential for understanding when in a transitional process a regime turns into a minimalist democracy,

<sup>15</sup> Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Para una síntesis de las definiciones normativas de democracia, véase Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Dietrich Rueschemeyer, “Reflexiones sobre la democracia formal y sustantiva”, en Ilán Bizberg y Marcin Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000, p. 119.

<sup>19</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

<sup>20</sup> *Idem*.

or is close to doing so”.<sup>21</sup> Debe precisarse que en la transición (como en la mayoría de los fenómenos políticos), no sólo son importantes factores estructurales (por ejemplo, los asociados con el desarrollo económico) sino también las decisiones y estrategias de los actores,<sup>22</sup> por lo que “la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, los compromisos y los acuerdos gestados por las élites políticas”.<sup>23</sup> Este punto es importante en cuanto que subraya que los procesos sociales desencadenados por el crecimiento económico (modernización), sobre los cuales Lipset<sup>24</sup> puso gran atención, no son suficientes para la explicación de los procesos de cambio político. Al respecto, la elección racional remarca la importancia del comportamiento estratégico en las transiciones a la democracia.<sup>25</sup>

En México, la transición se dio en el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) llegó al poder terminando con las siete décadas del sistema de partido hegemónico, un fenómeno *sui generis* sin parangón en América Latina durante el siglo XX. Para Cansino,<sup>26</sup> la característica crucial del sistema de partido hegemónico (uno que favorecía la inclusión antes que la exclusión) era su estabilidad, la cual fue lograda mediante mecanismos como el gran poder del presidente, la articulación de los sectores populares en la estructura política por medio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), su lógica corporativa, y la ideología nacionalista que tenía un rol unificador. Sin embargo, el sistema no estuvo exento de resquebrajamientos y en ocasiones tuvo que lidiar con los impulsos de actores que demandaban mayor apertura política y derechos, destacando el movimiento estudiantil de 1968, el cual, como señala Torres-Ruiz,<sup>27</sup> fue clave para impulsar la transformación política e institucional de décadas posteriores. La transición conllevó un largo proceso. Para Cansino, la liberalización política, “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, instrumentando por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 31. Para un análisis detallado de la dinámica de la transición y su relación con otros conceptos como consolidación, liberalización, instalación, crisis, mantenimiento y cambio, véase Leonardo Morlino, *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>22</sup> César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>24</sup> Seymour Martin Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Albert Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2007.

<sup>25</sup> Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>26</sup> César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, *op. cit.*

<sup>27</sup> René Torres-Ruiz, “Flujos y reflujos de la democracia en el México moderno”, *op. cit.*

pusieron en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen”,<sup>28</sup> en el caso mexicano, se tradujo en un mecanismo de continuidad, lo cual reflejaba el alto grado de institucionalización de ese régimen autoritario.<sup>29</sup> En 1988, como subraya Cansino, se dio un proceso electoral “resultado de una liberalización política hasta ese entonces funcional para el gobierno”, que “puso de manifiesto una sensible fractura en el pacto corporativo que daba soporte al régimen, así como una crisis de legitimidad de grandes dimensiones”,<sup>30</sup> pero el sistema no se derrumbó. Si bien como señala este autor el “proceso de apertura controlada” aseguró la continuidad del régimen, este último fue incapaz de reconsolidarse, y se dio entonces una “transición continua”,<sup>31</sup> entre 1994 y 2000. En la misma tesitura, para Salazar<sup>32</sup> la transición en México se dio de forma gradual, sin un proceso revolucionario de por medio. Expresidentes como Luis Echeverría, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari impulsaron reformas y cambios políticos que pretendían, en realidad, “renovar la credibilidad del viejo sistema”,<sup>33</sup> con el fin de fortalecer la legitimidad del sistema de partido hegemónico y, sin quererlo, coadyuvaron a propiciar el proceso de transición que se daría años después.<sup>34</sup>

Como indica Crespo,<sup>35</sup> el cambio político tiende a generar expectativas altas en los ciudadanos que difícilmente pueden ser cumplidas, y esto genera frustración y decepción con la democracia: “es difícil que en poco tiempo el nuevo régimen pueda satisfacer las demandas de orden económico –más y mejor educación, mayor equidad y movilidad social, menor pobreza”.<sup>36</sup> Por otro lado, de acuerdo con Crespo,<sup>37</sup> para el expresidente Vicente Fox, la salida del PRI del gobierno era un fin en sí mismo y no un medio para llevar a cabo las transformaciones que ese partido se negó a realizar, a la vez que pareció más empeñado en evitar que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegara a la presidencia en 2006.

<sup>28</sup> César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, op. cit., p. 60.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>32</sup> Luis Salazar C., “Introducción. México 2000: alternancia y transición a la democracia”, en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> José Antonio Crespo, *AMLO en la balanza. De la esperanza a la incertidumbre*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2020.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>37</sup> *Idem*.

A su vez, los procesos políticos no pueden separarse de los económicos cuando se examina la transición a la democracia. El modelo económico promovido por el sistema de partido hegemónico, como indica Salazar,<sup>38</sup> era uno proteccionista en el que el Estado fungía como el actor impulsor de la economía y en el que los sectores sociales, económicos y políticos se subordinaban a la lógica corporativista. Este modelo político iliberal se acompañaba de un modelo económico cerrado. Como subraya Millán,<sup>39</sup> el colapso del modelo proteccionista se dio prácticamente al mismo tiempo que el agotamiento del modelo corporativo: la lógica del mercado, propia del nuevo modelo, exigía una lógica política igualmente abierta, por lo que la naturaleza cerrada del sistema político corporativo resultaba incongruente. Como indica este autor: “El propio desarrollo económico propició la diversificación de la estructura social, que se tradujo en la emergencia de actores no corporativizables, quienes cobraron creciente importancia en los procesos políticos y para quienes la democracia representó un canal más idóneo de representación de sus intereses”.<sup>40</sup>

El nuevo modelo económico, sin embargo, tuvo consecuencias sociales en el bienestar social. Zermeño<sup>41</sup> reflexiona sobre los efectos de la lógica del mercado sobre el tejido social, las identidades colectivas y, en general, sobre la debilidad de la sociedad. En la misma tesitura, Torres-Ruiz describe la unión entre el nuevo modelo político y el nuevo modelo económico:

Además, este proceso de construcción democrática tuvo como correlato el cambio en el modelo económico de desarrollo, tanto a nivel nacional como en el plano mundial, provocando con ello que una parte significativa de la población no tuviese acceso a bienes y servicios, es decir, este proceso de cambio estructural en materia económica afectó seriamente los derechos socioeconómicos de importantes capas de la población.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Luis Salazar C., “Introducción. México 2000: alternancia y transición a la democracia”, *op. cit.*

<sup>39</sup> Henio Millán, “Estado y modernización: quince tesis y un corolario para México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, II, núm. 8, 2000, pp. 721-756 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11100805>>.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Sergio Zermeño, “México: ¿todo lo social se desvanece?”, en Ilán Bizberg y Marcin Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, *op. cit.*

<sup>42</sup> René Torres-Ruiz, “Flujos y reflujos de la democracia en el México moderno”, *op. cit.*, p. 113.



El aumento en la violencia promovida por el crimen organizado desde mediados de la década de 1990 se empalmó con la consolidación de un modelo económico de mayor apertura económica. La instauración gradual de este modelo fue también aprovechada por estas organizaciones. Como indica Medina: “No es que no existiera narcotráfico previamente en México hacia Estados Unidos, pero su éxito actual no podría explicarse sin el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la globalización económica, que al incrementar los flujos y volúmenes de intercambio comercial internacional, le brinda enormes oportunidades para traficar con éxito droga y otras mercancías”.<sup>43</sup>

En general, la transición a la democracia estuvo lejos de cumplir con las expectativas que formularon demócratas, ciudadanos y politólogos mexicanos. En realidad, la transición no implicó una intensa transformación institucional (siguiendo al neoinstitucionalismo, las instituciones son tanto formales como informales). Para Merino,<sup>44</sup> a diferencia del modelo “ideal” de transición, en el que hay un pacto entre élites que conlleva un rompimiento con las instituciones del pasado, el caso mexicano presenta tres distintivos: en primera instancia, la ausencia de un acuerdo fundacional entre las élites políticas que desembocara en un proceso de democratización; más bien un “proceso gradual de pequeñas negociaciones [...] limitadas al terreno electoral”;<sup>45</sup> en segundo lugar, la ausencia de un rompimiento con las instituciones del pasado, exceptuando las electorales; finalmente, la transición mexicana “recuperó” las instituciones plasmadas en la Constitución que estaban sometidas a la lógica del sistema de partido hegemónico (municipios, congresos estatales, gobiernos estatales). La corrupción y los arreglos institucionales que la promueven, y que son aspectos cruciales para entender el fortalecimiento del crimen organizado, jamás desaparecieron. En ese sentido, para Torres-Ruiz, “es verdad que en términos procedimentales y representativos se consignó un gran avance, pero en términos estructurales no se desmontó la vieja maquinaria priista y las arcaicas prácticas de la política nacional, que permanecieron en muchas de las instituciones del Estado”.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Salvador Medina, “Neoliberalismo mexicano: ambiente perfecto para el narco”, *Nexos*, 26 de enero de 2015 <<https://redaccion.nexos.com.mx/neoliberalismo-mexicano-ambiente-perfecto-para-el-narco/>>.

<sup>44</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>46</sup> René Torres-Ruiz, “Flujos y reflujos de la democracia en el México moderno”, *op. cit.*, p. 121.

## CONSOLIDACIÓN DEL NARCOTRÁFICO: CONSECUENCIAS NO INTENCIONALES

La consolidación de las organizaciones del narcotráfico fue una consecuencia no intencional: producto del mantenimiento de un modelo de interacción en el que el Estado administraba el negocio de las drogas, por tanto, de la corrupción y de la tolerancia gubernamental. Desde la transición, el reto institucional primordial de México es la existencia de organizaciones criminales que desafían al Estado e implementan formas de dominación y violencia contra la sociedad. La fuerza actual de estas organizaciones se explica en gran parte por la corrupción prevaleciente promovida por el régimen político durante décadas en todos los niveles de gobierno. La corrupción es una *conditio sine qua non* para entender las características contemporáneas del narcotráfico y del crimen organizado.

A continuación incluimos una versión secuencial de un juego estático presentado en otro texto<sup>47</sup> en el que discutimos por qué el narcotráfico logró consolidarse como un actor con el potencial de desafiar al Estado. Nos centramos en el cálculo racional que realizan los jugadores contemplados en este modelo, el cual tiene la virtud de mostrar la importancia de las expectativas sobre el comportamiento del otro actor en las estrategias de cada jugador. Como indican autores como Serrano<sup>48</sup> y Valdés,<sup>49</sup> un momento clave en la historia del narcotráfico es el que se refiere al periodo en el que existía una simbiosis entre el Estado y el negocio del narcotráfico, y en el que el Estado tenía el control en este ámbito. Es decir, hacemos referencia a las décadas de 1970 y 1980. Desde principios de la década de 1990 podría afirmarse que la lógica situacional comienza a mostrar matices distintos que se traducen en que las organizaciones del narcotráfico exhiben menor disposición a subyugarse al Estado. Esto, por supuesto, se hará más notorio a partir de 2006 con el inicio de la “guerra contra el narcotráfico”. Prescindiendo de los detalles propios de una interacción tan compleja, el vínculo entre el Estado y estas organizaciones se sostenía por las cuotas pagadas por las segundas para obtener la protección del primero para que el negocio de las drogas se desarrollara libremente. Debe subrayarse que las organizaciones criminales aceptaban esta lógica debido a que no tenían el poderío y la capacidad armamentística que hoy exhiben.

<sup>47</sup> Texto en proceso de revisión anonimizado.

<sup>48</sup> Mónica Serrano, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, 2007, pp. 251-278 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873255>>.

<sup>49</sup> Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Penguin Random House, 2016.

Las opciones son las siguientes. Para el narcotráfico asumimos que puede subordinarse o no. Subordinarse significa someterse al régimen de cuotas y contribuciones al Estado, pero también renunciar a utilizar la violencia contra otras organizaciones y grupos contrarios (por tanto, también debían renunciar a invadir otros territorios distintos al propio). No subordinarse significa lo contrario. En cuanto al Estado, asumimos que tenía dos opciones: combatir al narcotráfico o promover el acuerdo. Optar por el combate significa seguir la función institucional de garantizar la seguridad pública que cualquier gobierno asume formalmente. Buscar un acuerdo puede obedecer a diferentes razones. En este contexto, está relacionado principalmente con la ganancia económica que obtienen los agentes gubernamentales (cuerpos policíacos, funcionarios) mediante la corrupción.

Las ordenaciones de preferencias son las siguientes. El Estado prefiere en primer lugar la situación en la que va por el acuerdo y el narcotráfico por la subordinación. La corrupción, junto al corporativismo y la ausencia de competencia política, fue uno de los distintivos del sistema de partido hegemónico mexicano, y –como ocurrió con otros sectores sociales como los obreros, campesinos, y funcionarios– las organizaciones criminales fueron articuladas en un sistema no democrático que privilegiaba la estabilidad política y social. En segundo lugar, el Estado prefiere optar por su opción de combate al narcotráfico, pero de optar por esto prefiere que el narcotráfico tome una posición de subordinación (C, S). En este caso la subordinación no se traduce en pago de cuotas, sino sencillamente en evitar un enfrentamiento con el Estado. Si bien la corrupción era un rasgo cardinal, sería poco adecuado indicar como segunda opción aquella en la que el Estado sigue optando por acuerdo, pero en la que el narcotráfico elige insubordinación. Sólo un Estado completamente corrupto podría presentar esa secuencia en las ordenaciones, de ahí que como segunda opción se proponga (C, S). En tercer lugar, el Estado se mantiene en su posición de combate independientemente de lo que ahora haga el narcotráfico, que en este caso va por la insubordinación (C, I). Esto debido a que lo último que prefiere el Estado es ir por el acuerdo cuando el narcotráfico elige la insubordinación. Esta última preferencia puede ser vista como una situación en la que el Estado coopera y el narcotráfico no, un escenario que generalmente los actores racionales tienden a evitar, de ahí que ocupe el último puesto. En cuanto al narcotráfico, su primera preferencia es optar por la insubordinación mientras el Estado va por el acuerdo. La razón está en que las cuotas cubiertas al Estado constituían un costo, por lo que la insubordinación podría significar la eliminación de este pago. Además, insubordinarse también significaba la posibilidad de invadir territorios controlados por otras organizaciones, es decir, incrementar su

poder económico y organizativo, por lo cual siempre fue atractivo. Por otro lado, como indica Valdés,<sup>50</sup> por diversas razones el Estado no cumplía con el acuerdo de protección y libre desarrollo del negocio de las drogas, lo cual afectaba la confianza de estas organizaciones, por lo que “la opción estratégica de las organizaciones, a mediano plazo, era revertir la debilidad que los obligaba a subordinarse ante el gobierno”.<sup>51</sup> En segundo lugar, estas organizaciones se mantenían en el acuerdo, optando por la subordinación mientras que el Estado va por el acuerdo. De no ser posible lo segundo, prefieren la subordinación, pero ahora el Estado elige combatir. Por tanto, prefieren (C, S) a (C, D). La razón que subyace a esto se encuentra en que, comparativamente, eran organizaciones menos fuertes, por lo que deseaban evitar un conflicto abierto con el Estado. Entonces, (C, D) era la última preferencia. Las preferencias se muestran en el Cuadro 1.

CUADRO 1  
*Preferencias del juego inicial entre Estado y narcotráfico*

Estado			Narcotráfico		
Acuerdo	Subordinación	4	Acuerdo	Insubordinación	4
Combate	Subordinación	3	Acuerdo	Subordinación	3
Combate	Insubordinación	2	Combate	Subordinación	2
Acuerdo	Insubordinación	1	Combate	Insubordinación	1

Fuente: elaboración propia.

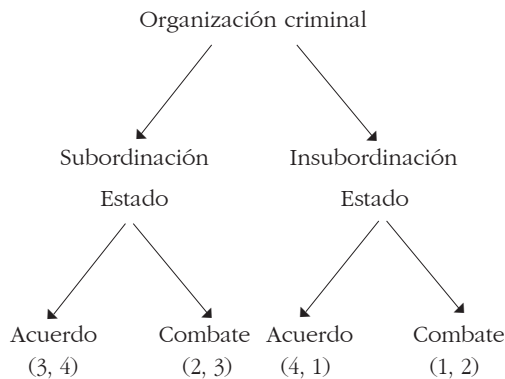
El juego que resulta es el siguiente. La forma en que se soluciona es a partir de inducción retrospectiva. Asumo que el juego lo inicia la organización criminal. Si la organización criminal va por la subordinación, lo mejor que puede hacer el Estado es ir por el acuerdo, estableciéndose (3, 4). En cambio, si el Estado elige combate, el resultado será (2, 3). Por otro lado, si la organización criminal elige insubordinación, lo mejor que el Estado puede hacer es ir por combate, lo cual le da un pago de 2 al Estado y 1 a la organización criminal (1, 2). Si va por el acuerdo el resultado es (4, 1), es decir, el Estado obtiene una unidad menos que cuando elige combate. Lo que debe ser resaltado es que, aunque la situación que preferiría narcotráfico es (4, 1), pues le da su mayor pago, sabe que si opta por insubordinación el Estado no elegirá acuerdo sino combate, es decir, la situación (1, 2). Es

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 162.

por esta razón que elegirá subordinación, frente a lo cual el Estado elegirá acuerdo, estableciéndose la situación (3, 4). No es lo que más beneficia a la organización criminal, pero sabe que si va por la insubordinación el Estado optará por combate. Por otro lado, (3, 4) es la situación que da el mayor pago al Estado, lo cual refleja su interés en mantener un modelo de interacción que le asegure el pago de cuotas de las organizaciones criminales.

FIGURA 1  
*Juego entre Estado y organización criminal*



Fuente: elaboración propia.

Este modelo se mantuvo hasta principios de la década de 1990, cuando la organización matriz, el Cártel de Guadalajara, se fracturó y organizaciones como el Cártel de Sinaloa, los Arellano Félix y el Cártel de Juárez comenzaron (mejor dicho, intensificaron) una lucha entre ellas. Esto empeoró desde 2006 con el inicio de la guerra contra el narcotráfico. Por supuesto, la dinámica de los grupos criminales se ha vuelto más compleja desde la transición, en gran medida por el proceso de fragmentación criminal, por la fragmentación de la corrupción, y por las diversas situaciones de interacción estratégica que se desarrollaron entre el Estado y las organizaciones criminales que no obedecen más al modelo presentado. Las mismas características y estrategias de las organizaciones criminales han pasado por procesos de transformación, destacando un uso instrumental y deshumanizado de la violencia cuya mayor expresión han sido los brazos especializados en la violencia, una innovación del Cártel del Golfo imitada por las demás organizaciones.

En realidad, el narcotráfico nunca ha sido un fenómeno homogéneo. Cada organización (aun cuando existía el Cártel de Guadalajara que aglutinaba a

las principales organizaciones) tiene sus propias características, estrategias, objetivos, dilemas organizativos, estructuras organizativas y recursos movi-  
lizados. En Valdés puede encontrarse una descripción general de los distin-  
tivos de las principales organizaciones en la historia del narcotráfico.<sup>52</sup> La  
complejidad del narcotráfico y del crimen organizado podría incluso hacernos  
dudar que la ganancia económica sea el único objetivo que persiguen estas  
organizaciones. No debe tampoco perderse de vista que en el mundo del  
narcotráfico y el crimen organizado existen diferencias regionales y locales que  
vuelven estos fenómenos más difíciles de comprender. Con todo, el modelo  
presentado es de utilidad para el análisis en cuanto a que corresponde a un  
periodo en el que el fenómeno estudiado estaba menos diferenciado. No es el  
objetivo de este artículo analizar la complejidad de los procesos posteriores a  
la transición.<sup>53</sup> Lo que aquí interesa es puntualizar que, como indica Valdés,<sup>54</sup>  
la consecuencia de la protección por parte del Estado al narcotráfico durante  
décadas tuvo como resultado su paulatino fortalecimiento, una consecuencia  
que ni el Estado ni estas organizaciones buscaron conscientemente. Su gran  
fortaleza se ha traducido en la debilidad del Estado de derecho.

#### TRANSICIÓN Y NARCOTRÁFICO

Desde el resquebrajamiento del modelo anterior, las interacciones entre el  
crimen organizado y los demás actores se han transformado. Sin ser el objetivo  
de este trabajo, pueden presentarse algunos elementos que describan estos  
cambios. En cuanto a la interacción entre el crimen organizado y el Estado,  
sin que desapareciera la corrupción, los episodios de enfrentamientos entre  
organizaciones criminales y fuerzas de seguridad se incrementaron, sobre  
todo a partir de diciembre de 2006, momento en el que dio inicio una  
embestida directa contra algunas organizaciones por parte del gobierno de  
Felipe Calderón. Esto tuvo como efecto una escalada en la violencia. Entre  
los distintos niveles de gobierno y las distintas organizaciones criminales (una  
categoría general que agrupa artificialmente a varios fenómenos) se han dado  
interacciones de diverso tipo, pero como tendencia, lo que se ha observado  
en los últimos 17 años es que las organizaciones criminales tienen menores  
costos para enfrentarse al Estado, en gran parte por su gradual fortalecimiento.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> Esto se lleva en un texto en revisión donde se presenta una historia analítica del  
narcotráfico en México.

<sup>54</sup> Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, *op. cit.*

Difícilmente podría clarificarse la lógica detrás de una interacción tan compleja como la que se da entre estos dos conjuntos de actores, pero es evidente que el Estado, en ocasiones, ha sido ineficiente e incluso ha sido sometido. En cuanto a las interacciones entre las organizaciones criminales, se atisba desde el rompimiento del modelo de teoría de juegos presentado una tendencia hacia el conflicto y la desmesura en el uso de la violencia. Quienes se involucran en el mundo del crimen organizado, no sólo lo hacen por motivaciones económicas, sino que también está presente la dominación sobre otros, es decir, el poder como motivación, así como aspectos culturales concretados en seguir un estilo de vida que cobra relevancia cultural en los entornos del narcotráfico. La violencia deshumanizada es instrumental en cuanto a que se utiliza para alcanzar estos fines; quienes la emplean generalmente están siguiendo órdenes y en ese sentido el fenómeno parece explicarse por la bien conocida categoría de Hannah Arendt de banalidad del mal. Si en algún momento existieron códigos de honor que regularan las relaciones entre organizaciones criminales, desde hace varios años fueron sustituidos por la violencia como principal recurso. Así, el ambiente criminal está caracterizado por los constantes esfuerzos de la mayoría de las organizaciones por desaparecer a las demás. Sin ser determinante, esto afecta los ciclos de vida de estas organizaciones. En tercer lugar, en cuanto a la relación entre organizaciones criminales y sociedad, el principal cambio está en que la sociedad ha sido presa de una lógica criminal que oprime y afecta la libertad de los ciudadanos. El terror ha estado presente en poblados y ciudades; el Cártel del Golfo y Los Zetas fueron pioneros en esto. No sólo ello, sino que en no pocas ocasiones el comportamiento de policías y militares que “levantan” lo mismo a criminales que a ciudadanos, ha hecho difusa la distinción entre criminalidad y fuerzas del orden.

La corrupción y la debilidad del Estado de derecho no desaparecieron con la transición, pero sí lo hizo el enorme poder que tenían el presidente y el PRI. Resulta paradójico que el desmoronamiento de algunas instituciones del sistema de partido hegemónico y el proceso de democratización parecieron desencadenar lógicas que permanecían atadas debido al autoritarismo/corporativismo y al control político otrora presentes. Lo ocurrido se asemeja a las consecuencias institucionales de la Independencia en México retratadas por Ugalde,<sup>55</sup> cuando señala que uno de sus efectos fue el empoderamiento y liberación de algunos actores como la Iglesia y las fuerzas armadas. Algo similar ocurrió con la transición, particularmente en lo que se refiere al

<sup>55</sup> Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Santillana Ediciones, 2012.

empoderamiento de cárteles y organizaciones criminales. Como se dijo, durante décadas existieron pactos entre el Estado y organizaciones criminales que implicaban que el Estado permitiera y controlara el negocio del narcotráfico a cambio de que estos grupos pagaran cuotas y se abstuvieran de desencadenar la violencia, tal como narra Serrano.<sup>56</sup> Poco a poco estas organizaciones se fortalecieron y el desplome del modelo corporativo se tradujo en una oportunidad para que diversificaran sus actividades ilícitas, se expandieran territorialmente, dejaran de pagar cuotas, y construyeran acuerdos con una variedad de actores políticos. El proceso de democratización las libró del yugo gubernamental al punto de que hoy en día algunas de ellas tienen el suficiente poder para imponer condiciones a gobiernos estatales y municipales.

La fortaleza de estas organizaciones no se entiende sin la robustez de la corrupción y la debilidad del Estado de derecho. Probablemente, tampoco se explique sin la ineficacia del Estado. El Banco Mundial<sup>57</sup> ofrece índices para cada uno de estos aspectos que recuperan información de encuestas y datos proporcionados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Los valores de estos indicadores van desde -2.5 hasta 2.5: mientras más alto, mejor el desempeño en cada indicador. Como puede observarse, desde la transición los tres indicadores han empeorado, sobre todo Estado de derecho y control de la corrupción. No es, por tanto, casual que las organizaciones criminales sigan fortaleciéndose desde entonces.

## REGÍMENES HÍBRIDOS

Como se ha indicado, el caso de México apunta a una mutua determinación entre cambio político y narcotráfico. El fortalecimiento desde la transición del narcotráfico y del crimen organizado ha impactado en la configuración de algún tipo de régimen híbrido. Definir qué tipo es ameritaría una investigación propia. Como se ha sugerido, la debilidad del Estado de derecho y del funcionamiento del gobierno tendrían que ser tomados en cuenta. En cuanto al primero, la definición del Banco Mundial<sup>58</sup> es clara al precisar que éste, al igual que el control de la corrupción, implica el respeto a la legalidad y a las instituciones, es decir, su fortaleza conlleva la existencia de una cultura de la legalidad. En

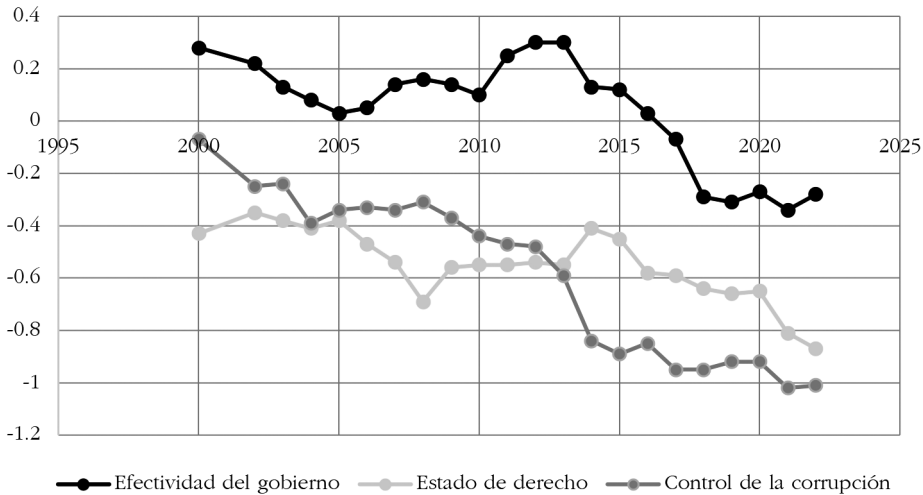
<sup>56</sup> Mónica Serrano, "Narcotráfico y gobernabilidad en México", *op. cit.*

<sup>57</sup> <<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>>.

<sup>58</sup> <<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation>>.



GRÁFICA 1  
 Evolución de efectividad del gobierno,  
 Estado de derecho y control de la corrupción



Fuente: elaboración a partir de datos del Banco Mundial.

ese sentido, los valores, orientaciones y actitudes no liberales contribuyen a la existencia de regímenes híbridos. A su vez, siguiendo la definición del Banco Mundial, Estado de derecho no sólo indica que los ciudadanos se someten al imperio de la ley, sino que también lo hacen los gobernantes. El Estado de derecho no sólo se rompe con el comportamiento criminal, sino también cuando el gobernante no cumple con la ley o pretende un rediseño iliberal de las instituciones y de la política, un aspecto vinculado a la siguiente sección. Ambos contribuyen al establecimiento de un régimen híbrido.

Un régimen, ya sea democrático, híbrido o autoritario, es un cúmulo de normas e instituciones (formales o informales) gubernamentales aceptadas en un territorio y en relación con una sociedad.<sup>59</sup> El concepto de regímenes híbridos no es reciente, como indica Morlino, desde hace décadas varios autores se refieren a él. Por ejemplo, Levitsky y Way propusieron la noción de autoritarismos competitivos para aquellos casos en los que “formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents’ abuse of the state places them at a significant

<sup>59</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

advantage vis-à-vis their opponents”.<sup>60</sup> Schedler, por su parte, ha propuesto el concepto de regímenes electorales autoritarios, que son regímenes “autoritarios que practican el autoritarismo tras las fachadas institucionales de la democracia representativa. Celebran elecciones pluripartidistas regulares a nivel nacional, pero violan sistemática y profundamente las normas mínimas de la democracia liberal”.<sup>61</sup> Para Morlino,<sup>62</sup> este tipo de regímenes pertenecen más bien a la categoría de autoritarismos, aunque los procesos de cambio que se dan en su interior pueden desembocar en regímenes híbridos. Para el entendimiento de los regímenes híbridos adoptamos la propuesta de Morlino,<sup>63</sup> quien destaca la ambigüedad e incertidumbre de estos regímenes. Para el autor, estos regímenes mantienen aspectos del pasado, pero no sólo autoritarios; también pueden ser democráticos: los regímenes híbridos no sólo devienen de formas autoritarias/tradicionales sino también de regímenes democráticos y exhiben una dificultad para convertirse en totalmente autoritarios o en totalmente democráticos. Este enfoque es relevante ya que, como subrayan Levitsky y Way, “the assumption that hybrid regimes are (or should be) moving in a democratic direction lacks empirical foundation”,<sup>64</sup> por lo que, como indican estos autores, resulta de relevancia analítica preguntarse por qué algunos regímenes híbridos se encaminan en la senda de la democratización y otros no.

Un punto crucial para el entendimiento de los regímenes híbridos está en precisar si se trata de un fenómeno de transición o si más bien es un régimen persistente. Por esta razón, Morlino<sup>65</sup> propone que si por lo menos durante diez años se observan los rasgos de ambigüedad institucional mencionados, así como la ausencia de al menos uno de los componentes de la concepción minimalista de democracia, estamos en presencia de un régimen híbrido. En cambio, estamos en presencia de una etapa de transición cuando la condición de “parcialmente libre” se observa por al menos dos años, pero menos de diez.<sup>66</sup> Respecto al caso de México, Morlino toma el 2000 como el año de transición y analiza su situación hasta el 2010, proponiendo que se trata de un régimen híbrido más orientado a la democracia que al autoritarismo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que para 2023 han pasado 13 años desde 2010, en total serían 23 años que México ha sido parcialmente libre, por lo que entraría en

<sup>60</sup> Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>61</sup> Andreas Schedler, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 15.

<sup>62</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>65</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

<sup>66</sup> *Idem.*

la categoría propuesta por Morlino<sup>67</sup> de regímenes híbridos más persistentes. Morlino<sup>68</sup> ha ofrecido una tipología de regímenes híbridos que surge a partir de un análisis de casos empíricos tomando datos de Freedom House. Para su construcción toma en cuenta siete dimensiones para la evaluación de la democracia: autonomía personal y libertad individual, libertad de asociación y organización, libertad de expresión y de creencias, pluralismo y participación, funcionamiento del gobierno, proceso electoral, y Estado de derecho, aspectos tomados en cuenta por Freedom House en su metodología.<sup>69</sup>

En primera instancia, tenemos las *democracias limitadas*, las cuales se caracterizan por la debilidad o ausencia de los siguientes aspectos: proceso electoral, pluralismo y participación, libertad de expresión y creencias, y libertad de asociación y organización. En segundo lugar tenemos a las *democracias sin ley*, en las que “there are no relevant legacies or powerful veto players, nor are there any forms of state suppression or non-guarantee of rights, but simply a situation of widespread illegality in which the state is incapable of performing properly due to poorly functioning institutions”.<sup>70</sup> Ese tipo de regímenes híbridos se caracteriza por la debilidad o ausencia de los siguientes elementos: Estado de derecho, y autonomía personal y libertad individual. En tercer lugar, tenemos las *democracias ineficientes*, en las cuales, para el autor, se observa la debilidad o ausencia del funcionamiento del gobierno.

Las tres categorías resultan insuficientes para el caso de México, ya que, como veremos, combina elementos de los tres (debilidad de autonomía personal y derechos individuales, de Estado de derecho, de funcionamiento del gobierno, y de los derechos de asociación y organización). Si bien determinar una categoría que refleje las características del caso mexicano está más allá del alcance de este texto, deben resaltarse al Estado de derecho y al funcionamiento del gobierno como las dos dimensiones más problemáticas. La debilidad de ambas dimensiones es una expresión del fortalecimiento del crimen organizado.

Freedom House distingue entre regímenes libres, parcialmente libres y no libres. Como indica Morlino,<sup>71</sup> los regímenes parcialmente libres constituyen una noción cercana a la de regímenes híbridos y debe subrayarse que Freedom House indica que México es un régimen parcialmente libre, pero además lo califica como una “democracia electoral”:

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> <<https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2023>>.

<sup>70</sup> Leonardo Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>71</sup> *Idem.*

Mexico has been an electoral democracy since 2000, and alternation in power between parties is routine at both the federal and state levels. However, the country suffers from severe rule of law deficits that limit full citizen enjoyment of political rights and civil liberties. Violence perpetrated by organized criminals, corruption among government officials, human rights abuses by both state and nonstate actors, and rampant impunity are among the most visible of Mexico's many governance challenges.<sup>72</sup>

El reporte de 2022 para el caso de México puede ser resumido de la siguiente manera. Dividiendo la puntuación alcanzada para cada dimensión entre el total posible para cada dimensión, tenemos que: proceso electoral (9/12 = 7.5); pluralismo político y participación (13/16 = 8.12); funcionamiento del gobierno (5/12 = 4.16); libertad de expresión y de creencias (12/16 = 7.5); derechos de asociación y organización (7/12 = 5.83); Estado de derecho (5/16 = 3.12); autonomía individual y derechos individuales (9/16 = 5.62). Como puede verse, las dimensiones en las que está reprobado México son funcionamiento del gobierno, derechos de asociación y organización, Estado de derecho, y autonomía individual y derechos individuales. Estado de derecho destaca por tener la puntuación más baja. Para 2023 son las mismas puntuaciones que para 2022, para cada dimensión.

#### EL GIRO POPULISTA Y EL NARCOTRÁFICO

Las decisiones gubernamentales pueden ser un factor crucial para alimentar un ciclo que fortalece al crimen y consolida un régimen híbrido. Pero esto puede ser más evidente si se le añade el componente populista. El modelo propuesto es el siguiente: el gobierno (como un concepto distinto al de régimen) encabezado por un líder con tintes populistas, puede tomar decisiones (o inacciones) que terminen por fortalecer al crimen organizado (como cuando se decide no combatirlo), lo cual contribuye a un Estado de derecho debilitado, lo que finalmente contribuye a la consolidación de un régimen híbrido. Si prevalece el aspecto populista, el régimen híbrido perpetuará este ciclo.

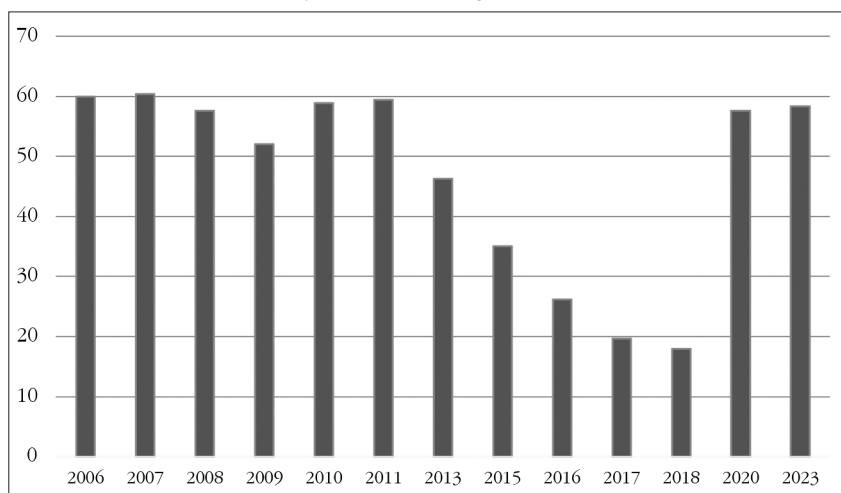
La situación de violencia exacerbada por la que México atraviesa desde hace aproximadamente dos décadas no se ha modificado con los cambios de gobierno. Cuando se trata del proceso electoral, algunos grupos criminales han buscado inmiscuirse con el fin de lograr sus objetivos económicos a partir de la violencia criminal. Este fenómeno resulta llamativo durante el proceso electoral

<sup>72</sup> <<https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2022>>.

de 2023-2024, pero de ninguna manera es novedoso. Históricamente, varios grupos criminales han pretendido imponer candidatos (principalmente locales) con el fin de garantizar protección institucional, han intimidado a ciudadanos, funcionarios y partidos en función de sus metas, y han utilizado la violencia contra candidatos para mandar mensajes a gobiernos y organizaciones contrarias. El crimen organizado parece haberse convertido en un elemento más del sistema político. No debe perderse de vista, sin embargo, que la política sigue siendo un medio para que estas organizaciones concreten sus motivaciones económicas. El contraste con otros tipos de grupos armados es relevante: lo ideológico está ausente, a diferencia de lo que ocurre con guerrillas, paramilitares y terroristas. Por otro lado, si bien aún es necesaria una evaluación convincente en torno a cómo el giro populista del régimen en 2018 ha influido en la dinámica de los grupos criminales, pueden darse algunas pistas al respecto.

Aun con los datos de Freedom House y el Banco Mundial para dimensiones como Estado de derecho y funcionamiento de gobierno, la aprobación del presidente AMLO es alta, sobre todo cuando se compara con el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En la Gráfica 2 se presenta la evolución en la aprobación del gobierno a partir de datos del Latinobarómetro.<sup>73</sup>

GRÁFICA 2  
*Aprobación del gobierno*



Fuente: elaboración a partir de datos del Latinobarómetro.

<sup>73</sup> La pregunta retomada de esta encuesta es “¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)?” y se grafica el porcentaje de “aprueba” <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.

Si bien no se tienen datos para 2019, 2021 y 2022 (debido a que esta organización no recolectó información en esos periodos), es probable que los años omitidos se acerquen a lo que se observa en 2020 y 2023.

Como señaló Lipset,<sup>74</sup> hay casos en los que, si bien no hay eficacia, existe legitimidad (del régimen). Lo mismo puede ocurrir para casos, como el mexicano, en los que la eficacia es baja pero la aprobación alta. Esta inconsistencia no se entiende sin hacer referencia al giro populista, ya que el populismo involucra la manipulación de un sector de la sociedad y la movilización de emociones, y es eficiente para promover un clima de polarización en el que “el otro bando” es el culpable de los problemas de la agenda nacional. La imagen que el populismo se ha forjado en la teoría política es bastante negativa, tanto para el marxismo como para el liberalismo. El mismo Marx,<sup>75</sup> cuando narró el ascenso y consolidación de Luis Bonaparte en el poder gracias al apoyo del campesinado, caracterizó al populismo como un fenómeno producto de la manipulación y que constituía un obstáculo para la lucha de clases que debía perseguir la clase obrera. Si bien en los últimos años se han atisbado “populismos de derecha” en Italia, Brasil, Hungría o Polonia, por dar algunos ejemplos, habría que indicar que para algunos autores como Cerutti y Ogarrio,<sup>76</sup> la categoría de populismo sólo podría referirse a casos en los que el líder de izquierda articula a la población en la toma de decisiones y en la construcción de un gobierno popular y de democracia participativa. Para otros, como Sajó,<sup>77</sup> el populismo es un concepto útil para expresiones de izquierda y de derecha. Por otro lado, la posición liberal no agota el entendimiento de un fenómeno tan complejo como el populismo, como tampoco lo hace la defensa que algunas perspectivas críticas, sobre todo latinoamericanistas e influidas por versiones del marxismo, han formulado en torno a los populismos de izquierda. A su vez, el liberalismo tendría que llevar a cabo una mayor autocritica en torno a las razones que han originado el resurgimiento de este fenómeno a escala global. Algunos factores que explican el resurgimiento de este fenómeno son la crisis de la democracia representativa y de los partidos políticos convencionales, el incumplimiento de las promesas de la democracia liberal y, en algunos casos (particularmente en

<sup>74</sup> Seymour Martin Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia...”, *op. cit.*

<sup>75</sup> Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas en dos tomos*, tomo I, Moscú, Ediciones Progreso, 1971.

<sup>76</sup> Horacio Cerutti-Guldberg y Gustavo Ogarrio Badillo, *Cuando todo era posible: entre los populismos clásicos (1934-1955) y la escena contemporánea*, Ciudad de México, CIALC-UNAM, 2022.

<sup>77</sup> Andrés Sajó, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

los llamados “populismos de derecha”), el ascenso de un modelo cultural que promueve valores contrarios a los tradicionales. Con todo, es la perspectiva liberal la que ha ofrecido un análisis sistemático de este fenómeno, tal como han hecho autores como Urbinati<sup>78</sup> y Levitski y Ziblatt.<sup>79</sup>

En la perspectiva liberal, el populismo representa un peligro para la democracia. Para Sajó,<sup>80</sup> los populismos se identifican con los regímenes iliberales, esto es, regímenes con matices autoritarios (sin ser completamente autoritarismos) que aprovechan los aspectos inherentemente autoritarios de los marcos constitucionales, que rechazan las limitaciones al poder, que desprecian las libertades, y que promueven una reconstrucción iliberal de las instituciones. Por otro lado, para este autor, el concepto de democracia iliberal no constituye una contradicción: las democracias iliberales son democráticas en su sentido plebiscitario y su legitimidad deviene del apoyo popular que otorga un sector de la sociedad al líder carismático, tal como ha ocurrido con AMLO mucho antes de que llegara al poder. Por supuesto, “illiberal political regimes, after traversing a gray area, reach a point when they can rightly be called antidemocratic”.<sup>81</sup>

El ascenso al poder de AMLO, en 2018, le ha dado un matiz populista al régimen político y a las instituciones, lo cual ha sido analizado en los últimos años por autores como Bartra,<sup>82</sup> Elizondo<sup>83</sup> o Crespo,<sup>84</sup> para quien,<sup>85</sup> el riesgo de los cambios impulsados está en adoptar aquellos matices identificados por Sajó, particularmente “el desmantelamiento gradual de las instituciones democráticas desde el poder”. Una pregunta relevante que aborda Crespo se refiere a si la llegada del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se traduce en el establecimiento de un nuevo tipo de régimen. Como indica este autor,<sup>86</sup> en realidad, desde 1988, con la fundación del Instituto Nacional Electoral (INE) y

<sup>78</sup> Nadia Urbinati, *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, Ciudad de México, Grano de Sal, 2020.

<sup>79</sup> Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Ciudad de México, Ediciones Paidós, 2018.

<sup>80</sup> Andrés Sajó, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>82</sup> Roger Bartra, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2021.

<sup>83</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2021.

<sup>84</sup> José Antonio Crespo, *AMLO en la balanza...*, *op. cit.*

<sup>85</sup> *Ibid.*, 113.

<sup>86</sup> *Idem.*

el incremento en la aceptación de las victorias de partidos opositores, puede afirmarse que se inició la construcción de un régimen diferente al anterior en el que la democracia electoral adquirió mayor relevancia, el cual se fortaleció a partir de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996. Este transcurso de cambios institucionales fue clave para el arribo en 2000 de un partido distinto, así como para los sucesivos cambios de gobierno de 2012 y 2018.<sup>87</sup> Por supuesto, el subproceso consecutivo a la transición es la profundización de la democracia y, como recalca Crespo,<sup>88</sup> algunos de los principales retos contemporáneos a la democratización son la impunidad y la corrupción. El nuevo tipo de régimen que concibe Crespo sintetiza las principales críticas desde el liberalismo, así como los reproches que día con día lanza la oposición (incluyendo al que fuera el partido de sistema hegemónico, PRI):

[...] mayorías aplastantes del gobierno en el Congreso; cooptación o desaparición de las instituciones autónomas; un padrón social realizado por miembros del partido oficial con fines clientelares; partidos paraestatales (PES, PT, PVEM, más los que se sumen); oposición fragmentada y débil; fortalecimiento del presidente [...]; realineación del corporativismo sindical, uso propagandístico de los medios públicos, superdelegados estatales que son militantes del partido oficial en su mayoría y que pueden crear una estructura territorial clientelista para buscar la candidatura a gobernador.<sup>89</sup>

Algunos de estos aspectos rememoran la lógica del sistema de partido hegemónico, aunque, como precisa Crespo, “sobre la base de una estructura institucional debilitada”,<sup>90</sup> por lo que para este autor el “nuevo” régimen tendría más parecido al PRI de 1929. El problema, sin embargo, no es solamente que exista un esfuerzo por reconstruir las instituciones bajo un proyecto iliberal, en el sentido de Sajó, sino también que las características del populismo influyen sobre la dinámica del crimen organizado. En 2006 se inició la “guerra contra el narcotráfico”, una lógica que fue heredada a los gobiernos subsiguientes. En algún sentido, del gobierno de Morena se ha esperado lo que el PRI y el PAN no pudieron conseguir. Al respecto, para Crespo:

En México hubo en 2018 la disposición de darle el mayor poder posible al nuevo presidente (restaurar el presidencialismo y la hegemonía legislativa) para que

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>90</sup> *Idem.*



resuelva esos problemas, aun al costo de sacrificar los contrapesos y equilibrios democráticos difícilmente logrados en los años previos.<sup>91</sup>

No obstante, algunas de las decisiones presidenciales en el gobierno de Morena en lo que concierne a seguridad pública parecen negar<sup>92</sup> la lógica situacional que los gobiernos anteriores desencadenaron, al menos es lo que se observó durante los primeros años de su gobierno. ¿Cuál es esta lógica? En realidad, son varias lógicas las que se desprendieron a partir del juego presentado anteriormente en el que el Estado tenía el control de la interacción con los grupos del narcotráfico. Si bien podrían modelarse varios juegos, en todos ellos se observaría, en diferente medida, una mayor predilección hacia el combate por parte del gobierno federal, y una posición mayormente defensiva por parte de los cárteles y las organizaciones criminales.

Sin embargo, ha sido recurrente, sobre todo después de octubre de 2019, que la oposición señale una postura de omisión y tolerancia hacia el crimen organizado por parte del gobierno de Morena. De ser cierto, el gobierno de Morena estaría esperando que las organizaciones criminales desechen la opción de enfrentarse, por lo que impulsaría esto a partir de la opción de no combatir. Difícilmente puede saberse si hoy existe algún tipo de acuerdo explícito o implícito entre Estado y crimen organizado que facilite la cooperación. Lo que es cierto es que, de acuerdo con la lógica establecida, dado que la organización es racional, no cabe esperar que una posición de no combate por parte del gobierno desemboque en una estrategia de no enfrentamiento. El riesgo latente es un contexto de pasividad gubernamental que sea aprovechado por una organización violenta. Una posición de este tipo sólo cobra sentido cuando se considera lo que han sugerido autores como Crespo: el régimen impulsado por AMLO pretende recuperar aspectos del sistema de partido hegemónico como el control político, pero carece de los marcos institucionales que aseguraban esto. El Estado es insuficientemente fuerte y demasiado democrático como para reestablecer el primer juego de este texto.

## CONCLUSIONES

Este trabajo destaca el fortalecimiento del narcotráfico como un factor clave para la consolidación de un régimen híbrido en el que resalta la debilidad del Estado de derecho y del funcionamiento del gobierno. A su vez, se muestra que el

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>92</sup> El negacionismo es una de las características propias de los líderes populistas.

fortalecimiento del narcotráfico fue consecuencia no intencional de la tolerancia gubernamental antes de la transición, pero también del establecimiento de un modelo político más abierto y de un modelo económico de libre mercado. El narcotráfico pasó a ser uno de los temas más relevantes de la agenda pública después de la transición. Hay una mutua determinación entre ambos fenómenos. Desafortunadamente, los estudios sobre cambio político y democratización que se llevan a cabo en América Latina, con fuerte influencia de análisis/modelos pensados para otros contextos, tienden a destacar variables políticas, dejando de lado la relevancia que tienen para la democracia la violencia criminal y el fortalecimiento de las organizaciones criminales.

La transición no tuvo los efectos que esperaban los demócratas y exhibió el fortalecimiento logrado por las organizaciones criminales durante años de protección y tolerancia. El triunfo del PRI en 2012 fue, como subraya Crespo,<sup>93</sup> producto del anhelo de regresar a un pasado que, si bien no era democrático, sí garantizaba la gobernabilidad. Sin embargo, en la práctica, el regreso del PRI significó mayor violencia y corrupción. Al igual que el desencanto con el PAN fue crucial para que el PRI retornara, el desencanto con el PRI fue clave para el arribo de Morena en 2018. Morena llegó al poder con un país fracturado por la violencia impulsada por el crimen organizado, a lo que debe sumarse la pobreza, desigualdad y corrupción persistentes durante décadas. Para Crespo, el triunfo de AMLO no se entiende, como sucede en otros países de América Latina, sin el desencanto hacia la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, el giro populista añade otro problema al régimen cuando se trata de encarar al narcotráfico: pareciera que se niega una lógica situacional conflictiva previamente establecida durante el inicio de la guerra al narcotráfico. En la práctica, esto puede significar un mayor fortalecimiento de estas organizaciones. Las características del caso mexicano pueden dar paso a una teorización sobre subtipos de regímenes híbridos aún no existentes en la literatura contemporánea en los que es crucial la debilidad del Estado de derecho y del funcionamiento del gobierno, ambos aspectos de una democracia de calidad.

<sup>93</sup> *Idem.*