

PODERES FÁCTICOS, CORRUPCIÓN Y FIN DE RÉGIMEN EN MÉXICO

ALBERTO J. OLVERA*

INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2018 se producen en ambiente de franco fin de régimen. El “malestar social”, la indignación colectiva, el enojo de la ciudadanía con los gobernantes, es un dato que abre un nuevo ciclo político, sin que el resultado de esta fase de cambio tenga un solo resultado probable. A corto plazo, se trata del desplazamiento de la clase política que ha gobernado a México en los últimos veinte años, que comprenden el ciclo de la fallida transición a la democracia. No está claro aún a dónde nos lleve este proceso.

Para explicar cómo llegamos a esta fase de nuestra historia contemporánea es necesario entender la naturaleza de la crisis política y moral que México experimenta hoy. Es más grave que la sufrida en 1994-1995, cuando coincidieron en el tiempo la irrupción del zapatismo, la lucha nacional por la democracia electoral, dos magnicidios políticos sucesivos y una crisis económica estructural. El régimen autoritario logró salir de esa crisis mediante una combinación de acciones desesperadas: negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); una reforma electoral (1996) que ulteriormente abrió la puerta a la alternancia en el poder; una profundización del ciclo neoliberal y un drástico arreglo de cuentas al interior del PRI.

Veinte años después, México vive el fin de los potenciales estabilizadores de esa peculiar combinación de un tímido ciclo democratizador limitado a la esfera electoral y un proyecto neoliberal a medias, que terminó protegiendo los intereses de toda clase de monopolios, públicos y privados. En términos económicos, lo único logrado ha sido un prolongado estancamiento y un agravamiento de la desigualdad y la pobreza; en términos políticos, la de-

* Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

mocracia electoral agotó sus alcances, pues no condujo a la transformación del régimen político.

La crisis de 2014-2018 tiene una naturaleza múltiple: económica, política, moral y social; con todos los frentes viviendo momentos de definición. México confronta radicales disyuntivas: la restauración autoritaria o un salto cualitativo hacia la democratización; una ruta hacia el crecimiento o el estancamiento indefinido; la construcción de un Estado de derecho o la continuidad de la precariedad institucional y la captura del Estado.

En este capítulo sostengo que una explicación plausible de este proceso requiere analizar, entre otros procesos, el tipo de poder que acumularon en las estructuras del viejo régimen los actores políticos y económicos comúnmente denominados “poderes fácticos”. Nos referimos a los grandes sindicatos corporativos, los viejos y nuevos caciques regionales, las empresas monopólicas y/u oligopólicas y el crimen organizado. Este poder estructural, derivado de la forma del desarrollo capitalista que produjo la implantación neoliberal y de la supervivencia de las bases sociales del viejo régimen, se vio magnificado por la fragmentación del poder político que ha producido la incompleta transición mexicana. El poder de estos actores les permitió vetar los cambios necesarios para consolidar la democracia y disputar al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas y de las regiones enteras del país.

La continuidad del viejo régimen no dependió solamente de la debilidad de los partidos políticos que se opusieron históricamente al PRI y de la carencia de poder de la Presidencia de la República en los gobiernos del PAN. La explicación de fondo radica en la sobrevivencia de los actores sociales y políticos que generó el viejo régimen, en el empoderamiento de los actores económicos que se constituyeron a lo largo del periodo desarrollista y durante el dramático ajuste neoliberal que sufrió México en los años noventa y, por supuesto, en los emergentes poderes vinculados a los grupos criminales. Todos estos actores han utilizado la corrupción sistémica como método de operación y han gozado de una impunidad casi total hasta ahora. Es precisamente el hartazgo con esa situación lo que ha forzado un cambio de ciclo.

En las páginas que siguen analizaremos a los llamados poderes “fácticos”, es decir, aquellos actores sociales, políticos y económicos que constituyeron la columna vertebral del viejo régimen y que sobrevivieron a la alternancia política y consolidaron su poder en campos decisivos de la política estatal, así como aquellos actores del mercado que impiden la competencia entre capitales y cuyo poder es tan grande que pueden determinar el comportamiento fiscal y las políticas económicas del Estado. Estos “poderes fácticos” sobrevivieron por la centralidad que han tenido como controladores de campos de acción estratégicos del Estado y del mercado, y

por la forma en que lograron insertarse en las estructuras de la representación (Casar, 2010). Han jugado así no sólo con el poder de hecho de que disponen en el mundo social, económico y político, sino que además han usado a su favor las reglas de la vida política democrática.

Los “poderes fácticos” son actores del mercado, de la sociedad civil y de la sociedad política que actúan en una forma no civil, es decir, violando las leyes, burlando las reglas, manipulando las instituciones y controlando por vías legales y/o ilegales esferas completas del mercado, todo lo cual les permite tener un doble poder: el de veto sobre cualquier transformación que se trate de llevar a cabo en las reglas que rigen la política y la economía; y de control sobre la clase política, debido a que han sido capaces (hasta cierto punto) de determinar, vía financiamiento o vía operación electoral, los resultados de las elecciones, tanto locales como nacionales. Los “poderes fácticos” son así poderes instituidos en la trama social y económica del país, cuyo desmantelamiento es un requisito esencial para la construcción de una democracia operativa en México. La destitución del poder de los “poderes fácticos” implica la construcción de un nuevo polo hegemónico en la sociedad, es decir, una vasta alianza de fuerzas sociales y políticas que desplazan a los poderes instituidos y se tornen en poderes instituyentes de una democracia efectiva.

Los “poderes fácticos” constituyen una sociedad incivil en el sentido de no respetar el orden jurídico, de privatizar lo público, de monopolizar deliberadamente espacios económicos, políticos y sociales para fines privados, además de actuar al margen de la ley o usar ésta en función de sus intereses. Esta sociedad incivil puede expresarse en espacios jurídicamente válidos: en la forma de empresas económicas formales que operan en el mercado con un registro legal y que pagan (algunos) impuestos, o bien, como sindicatos con registro legal, o partidos políticos igualmente legales. Sin embargo, todo ellos usan a su favor las reglas informales que rigen la operación de cada uno de los campos en que ellos se expresan.

La sociedad incivil toma también formas directamente delincuenciales, y se expresa en la economía informal (que es gigantesca en el país), en el crimen organizado, en la existencia de circuitos financieros que practican el lavado del dinero y en los poderes caciquiles locales o regionales, sea en su forma antigua, propia del viejo régimen, o más contemporánea, propia de un régimen democrático.

Una explicación de la persistencia de estos actores exige una breve indagación histórica. El poder de los privados se ancla en la historia de la constitución del Estado mexicano en general y del régimen de la Revolución mexicana en particular. En la primera sección de este capítulo proponemos unas breves reflexiones sobre este tema. En la segunda analizaremos

a los grandes sindicatos corporativos y a los caciques regionales, columna vertebral social, cultural y política del viejo régimen, y las formas en que se han adaptado a los tiempos de la competencia electoral. En la tercera sección estudiaremos brevemente a los monopolios privados y su poder de veto sobre la entrada de nuevos actores a sus mercados y su poder político derivado del control de los medios y del dinero que necesitan los partidos para sus campañas. En la cuarta sección haremos una breve mención del poder del crimen organizado y de su anclaje social en una cultura de la ilegalidad, una enorme economía informal, un sistema policiaco y de procuración de justicia disfuncional y absolutamente corrupto, y un sistema político que es estructuralmente débil en su nivel local, lo cual permite que estos actores puedan controlar con cierta facilidad a numerosos gobiernos municipales y estatales.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La corrupción es un fenómeno constitutivo de la vida política en México y una característica fundacional del Estado mexicano. Como ha sido señalado por Lomnitz (2000), la corrupción puede ser entendida como el ejercicio privado autorizado de funciones públicas, explicable a partir de la debilidad misma de la institución estatal. Durante la Colonia, la corona española privatizó funciones estatales básicas, dada la imposibilidad práctica del Estado para controlar el territorio y la población de sus nuevas posesiones. El uso de agentes privados para el ejercicio de funciones públicas fue una práctica que continuó vigente después de la época colonial. Como es sabido, los Estados latinoamericanos no pudieron construir capacidades estatales dignas de ese nombre durante el siglo XIX y aún durante buena parte del siglo XX, por lo que a lo largo de esa etapa, la gobernabilidad se fundó en buena medida en pactos específicos de los gobiernos centrales con caciques regionales (actores políticos hegemónicos en ciertas áreas de cada país), pactos que implicaban la concesión de espacios o posiciones de poder federal o central en los estados o departamentos a los representantes de los caciques regionales. De esta forma, el Estado federal lograba contar con algún tipo de representación formal y presencia local que, sin embargo, implicaba aceptar la tutela, el mandato o el control de parte de agentes locales. En contrapartida, el Estado central lograba el reconocimiento y apoyo de los caciques y jefes políticos locales.

Esta clase de pactos implicaban la privatización del Estado y, por tanto, la constitución de una de las características fundacionales del Estado latinoamericano: el neopatrimonialismo. El Estado era visto, en efecto, como una

propiedad privada de los actores políticos, pero este uso particularista no se fundaba ya en el principio de la legitimidad divina del soberano, sino en la supuesta aplicación de constituciones modernas. A pesar de estar establecida en la ley la separación clara entre lo privado y lo público, en la práctica política resultaba imposible distinguir una cosa de la otra.

En México, la experiencia del neopatrimonialismo es observable a lo largo de los siglos XIX y XX, expresándose en dos formas principales. La primera es la ya mencionada concesión de funciones públicas a agentes privados, sobre todo en la escala regional. La segunda emerge más tardíamente, en la época del Estado desarrollista, y se expresa como un conjunto de acuerdos privados entre actores del Estado y actores del mercado que, a través de concesiones diversas, pueden llevar a cabo redituables negocios privados, de los cuales se ven beneficiados también en lo personal los actores estatales.

En el caso particular de México, estas formas de corrupción han sido constitutivas del Estado y del mercado, pues ha sido a través de estos mecanismos que el propio Estado ha podido ser formado: por una parte una cadena interminable de pactos específicos entre actores estatales cambiantes y poderes hegemónicos locales y, por otra, las concesiones del Estado que sirvieron para formar una burguesía nacional bajo las condiciones del neopatrimonialismo autoritario. Como se ha argumentado en Olvera (2003), la burguesía mexicana se ha formado en el siglo XX a través de los contratos de las empresas públicas y del propio gobierno federal y, más recientemente, en plena etapa neoliberal, a través de las privatizaciones de numerosas empresas públicas. Esta corrupción estructural, de naturaleza colusiva, ha creado unas características del mercado en las que las formas de regulación estatal sobre la economía y las formas de control social sobre el sector público en su conjunto, son sumamente débiles y fragmentarias, y ha conducido a que, para garantizar su propio funcionamiento, tanto las empresas privadas como las públicas recurran de manera sistemática no sólo a la gran corrupción que se da entre los actores centrales del Estado y los grandes empresarios, sino a la pequeña, la que sucede entre las agencias estatales y las empresas pequeñas y ciudadanos en lo individual en forma cotidiana.

La corrupción puede ser entendida como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad, y entre el Estado y el mercado. Como señala Escalante (1989), la corrupción sirve como una mediación para salvar una brecha entre el orden jurídico y el orden práctico. Así pues, la corrupción opera tanto en el sistema político como en el mercado, como una mediación pragmática entre el orden jurídico y la vida cotidiana. Esta mediación resulta necesaria porque los países latinoamericanos se han

dotado históricamente de órdenes jurídicas imposibles de implantar en los hechos, ya sea porque son el resultado de una copia extralógica o inaplicable de las regulaciones constitucionales del mundo occidental desarrollado, o porque son creaciones locales que, siendo normativamente deseables, son irrealizables en las condiciones de desarrollo de la trama institucional del Estado. En otras palabras, el Estado carece de la fortaleza institucional, de las capacidades técnicas y del personal adecuado para implementar las leyes y regulaciones que él mismo emite. Es así que la corrupción intermedia lo real y lo imaginario, constituye una práctica cotidiana que permite la operación misma del Estado y el funcionamiento de los negocios bajo un orden pseudolegal.

Si la corrupción es una práctica generalizada, esto implica que las instituciones de la justicia sean disfuncionales por definición y necesidad. En la larga noche del autoritarismo, estas instituciones estuvieron totalmente sometidas a los arbitrios del Poder Ejecutivo, y carecieron de poder material, simbólico y económico. Las instalaciones de estas instituciones eran las peores del sector público; su personal, escaso y mal pagado; sus medios de acción, precarios (vehículos, armas, computadoras, personal calificado). Ésa era la medida de su irrelevancia política, que señalaba claramente la poca atención otorgada a los derechos civiles por el Estado, y el hecho de que las decisiones en materias judiciales eran, en última instancia, tomadas por el Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial y las procuradurías de justicia eran usados básicamente como medios discrecionales para la resolución de conflictos entre particulares y entre ciudadanos y gobierno, y para administrar la delincuencia y la oposición política. La defensa de los derechos no formaba parte de su agenda.

En suma, la otra cara de la corrupción ha sido históricamente la impunidad. Era necesario para los detentadores del poder político tener un sistema de justicia manipulable y dependiente. Es por ello que las procuradurías de justicia eran y son tan inoperantes. Históricamente, el Ministerio Público (la fiscalía) nunca investigó los delitos, con la excepción de casos sonados o de servicios pagados. Casi todos los delitos quedan en la impunidad. La gente supo y sabe que carece de sentido denunciar delitos ante el MP si uno no tiene dinero o poder. Por el contrario, si el sujeto tiene uno u el otro, un MP puede “fabricar” pruebas, inventar testigos, encontrar rápidamente “responsables” (Zepeda, 2004).

Aquellos gobernados que carecen de poder no pueden defenderse de la delincuencia, si son las víctimas, ni del abuso de las autoridades del ramo, cuando son perpetradores de delitos o se les acusa injustamente de serlo. La desprotección masiva tiene indicadores objetivos inmediatamente ob-

servables. En primer lugar, el índice de impunidad de los delitos es superior al 98% en todo el país, y es reconocida estadísticamente por la diferencia que hay entre las encuestas de victimización y los reportes que hacen el Ministerio Público y el Poder Judicial (Zepeda, 2016). El número de delitos que se denuncian es mínimo porque no hay confianza en las instituciones policiacas, de justicia y judiciales, y porque el índice de delitos denunciados resueltos adecuadamente conforme a la ley es igualmente ínfimo.

El mal funcionamiento de la procuración de justicia y del Poder Judicial refleja muy bien la desigualdad social y política existente en el país y la carencia de poder de una mayoría de ciudadanos. La policía ministerial no investiga los delitos que sufren los pobres, a menos que se pague por ello, y en cambio castiga de manera absurda, exagerada y casi infame a aquellos pobres que han cometido un delito, por mínimo que éste sea.

Décadas de discurso anticorrupción y diversas reformas institucionales no han mejorado este panorama. Al contrario, la crisis de la seguridad se explica en parte por la inoperancia del sistema y al mismo tiempo ha profundizado su crisis.

LOS “PODERES FÁCTICOS” SOCIALES

Los “poderes fácticos” localizados en la sociedad civil se concentran en los sindicatos corporativos que controlan la educación, la salud y las empresas del Estado. En México es ampliamente reconocido el poder gigantesco que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene sobre todo el sistema educativo. Este sindicato, con 1 200 000 miembros, no es solamente una representación gremial, sino de hecho una parte del Estado, en tanto que dirige, organiza y administra el sistema educativo en la mayor parte de las regiones del país. Esta capacidad de dirección y administración del sistema educativo proviene históricamente de un contrato colectivo que le otorgó a este sindicato el monopolio del ingreso de los trabajadores y le concedió la administración de un peculiar derecho patrimonial: cada trabajador se apropia en forma privada de su plaza de trabajo (en forma ilegal pero fáctica), lo cual les permite a los trabajadores heredar las plazas de trabajo o venderlas como un bien privado (Hevia, 2014). La llamada reforma educativa no ha cambiado demasiado este panorama, pues en la mayoría de los estados se siguen respetando estos mecanismos informales, con una parte mínima de las plazas siendo asignadas por mérito.

Las consecuencias de este modelo de control laboral han sido catastróficas para el país. México se encuentra en el penúltimo lugar de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

nómicos (OCDE) en todos los indicadores de desempeño educativo. El problema de la educación mexicana no es de recursos, puesto que en comparación con otros países de la OCDE, México invierte una cantidad muy similar a, por ejemplo, Corea del Sur que, sin embargo, tiene niveles educativos comparables a los países nórdicos. Este bajo nivel educativo se expresa también en áreas que ya no están bajo el control del sindicato, como es la educación superior, la cual padece el lastre de una pésima preparación básica y secundaria de los estudiantes que recibe. La carencia de una política estructural a largo plazo en este campo ha conducido a que haya muy poca producción científica y un desempeño muy pobre del sistema universitario mexicano, que funciona con altos costos y baja eficacia, y dentro del cual se reproducen, no de manera monopólica sino descentralizada, los mismos vicios que plagan la educación básica: sindicatos fuertes y distribución políticamente controlada de las plazas.

Una situación similar se vive en la principal empresa del país, Petróleos Mexicanos (PEMEX). El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) es el único sindicato de una industria que ocupa más de 150 mil trabajadores actualmente. Desde la nacionalización, el sindicato es un cogestor de la empresa, teniendo históricamente el monopolio de la contratación de trabajadores y del manejo de su carrera profesional. El contrato colectivo tenía disposiciones verdaderamente aberrantes, como que los trabajadores de PEMEX no cotizaban a ningún fondo de pensiones, creando un hueco financiero gigantesco en una empresa de tanta antigüedad (este elemento fue reformado hace seis años). Estaba establecido también el financiamiento por la empresa de toda la actividad sindical, en medio de la más absoluta falta de rendición de cuentas de los fondos. Los conflictos políticos en el interior del sindicato petrolero fueron siempre resueltos por la vía de la violencia, con múltiples asesinatos de dirigentes, no por razones de represión estatal, sino por disputas internas por el poder.

En el año 2000, el Instituto Federal Electoral (IFE) hizo una investigación por financiamiento ilegal de parte de este sindicato a la campaña del PRI por cerca de 100 millones de dólares. Se demostró la culpabilidad de los dirigentes sindicales y de algunos funcionarios de la empresa. Sin embargo, el dirigente entonces procesado, pero nunca castigado, Carlos Romero Deschamps, sigue siendo, 18 años después, el líder del sindicato.

Siendo estos los casos más conspicuos, representan —sin embargo— tan sólo la punta del *iceberg* del modelo sindical mexicano. En general, los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de las empresas públicas mexicanas siguen este mismo modelo de privilegio, exclusión, antidemocracia y corrupción sistémica, y su poder no ha sido atacado en lo más mínimo por los gobiernos del periodo de la alternancia. En el caso de la

educación se vive un modesto proceso de modernización, que no cuestiona la hegemonía del modelo caciquil corporativo.

La vida laboral mexicana está marcada por este control corporativo, que ha estado históricamente vinculado a la relación francamente inmoral del Estado con sus sindicatos de trabajadores, y con el pacto con los empresarios privados, que les ha permitido contar con sindicatos manipulables, disciplinados, por más de que eventualmente los costos laborales pudieran resultar relativamente elevados debido a las generosas prestaciones que implica la aplicación de la Ley Federal del Trabajo. El corporativismo sindical ha sido la base fundamental del partido autoritario desde su fundación misma, y permanece vivo su poder, pues cuentan con un poder económico y organizacional que puede desplegarse en la arena electoral en cualquier momento. Este poder sindical es desproporcionado, pues sólo el 11% de la fuerza laboral está sindicalizada. De esa minoría, los grandes sindicatos corporativos constituyen una pequeña parte. Su poder deriva del monopolio contractual y de su alianza con el Estado, que le permite reprimir toda oposición interna al tener a su servicio los tribunales laborales (Herrera y Melgoza, 2003).

En el mundo social existen otros poderes fácticos menos visibles, más locales y específicos, que también son producto histórico del viejo régimen autoritario. Se trata de los poderes que en México se denominan “caciques”, es decir, poderes regionales, territoriales, históricamente anclados en algún tipo de monopolio rural, sea el de la compra o venta de un producto (la cerveza, etc.), del transporte público o directamente de la administración de la violencia. Históricamente, el Estado mexicano privatizó formas de control territorial y, este mecanismo, a pesar de la modernización y crecimiento del Estado mexicano, continúa existiendo en ciertas regiones del país o se ha reconstituido ante el debilitamiento del poder central.

Los partidos políticos usan las redes de estos caciques para ganar votos, pero no ganan poder, pues éste sigue depositado en el cacique. Aunque la forma de la representación partidaria parezca plural, en realidad se trata de la consolidación del poder de un cacique que, usando las reglas de la democracia, ha colocado sus cuadros en los distintos partidos y ha logrado acaparar los puestos de representación. Esto sucede en todo México, y es la forma de adaptación más inteligente que estos poderes locales han desarrollado en esta fase de la alternancia, en la que aprovechan la debilidad de los partidos en los espacios locales y regionales en buena parte del país. Al ofrecer sus cuadros y sus recursos económicos, que son los únicos de los que estos partidos débiles pueden disponer en un momento determinado, los poderes fácticos del viejo orden continúan existiendo. Algunos de estos caciques han sido aliados voluntarios o forzosos del crimen organizado.

Estos poderes locales también se expresan como redes clientelares, algunas más móviles que otras, que se reconstituyen continuamente mediante la fragmentación y dispersión de grupos con control territorial. En México se han reconfigurado organizaciones clientelares que han aprendido a vender sus servicios a los distintos partidos, los cuales están siempre en busca desesperada de operadores electorales. Estos grupos pueden financiarse y subsistir por medio de la administración y/o acceso privilegiado a ciertas políticas públicas, predicadas en el particularismo, la clasificación, el favor, especialmente en el campo del desarrollo rural, pero también en el reparto de terrenos y casas de interés social, y la distribución de bienes (despensas, material de construcción, ropa, etc.) en las ciudades, y en la intermediación en el acceso a la salud y la educación. El hecho de que el Estado no defina sus políticas públicas con base en derechos de ciudadanía, sino en función de la atención a necesidades específicas, en un modelo de asistencialismo estatal y no de construcción de ciudadanía, facilita esta capacidad de colonización privada de las políticas públicas, que es aprovechada precisamente por estos poderes regionales que se constituyen en intermediarios necesarios de la acción del Estado. Se trata de una mediación autoritaria entre el Estado y la sociedad, una mediación costosa que monopoliza rentas del Estado distribuidas en la forma de políticas públicas y que monopoliza también puestos de representación política, dejando a los ciudadanos inermes ante estas redes que han venido a sustituir a las corporaciones priístas históricas o a las redes clientelares del pasado. El caso paradigmático aquí es Antorcha Campesina, una organización que hace 40 años emergió como un grupo de izquierda radical, para convertirse paulatinamente en un grupo de presión de escala nacional que se ha especializado en el chantaje a los gobiernos de todos los partidos.

Este peculiar transformismo, que opera bajo la mismas reglas y las mismas formas del pasado, puede sobrevivir porque los grupos y redes caciquiles hacen política electoral de terreno, tienen agentes que compran votos, que distribuyen favores, que transmiten demandas, en suma, que reproducen una gobernabilidad autoritaria, focalizada en los fragmentos de lo social, pero que rinden votos que pueden ser decisivos en la competencia entre partidos. El pragmatismo de los partidos y la debilidad de los lazos entre los partidos y la sociedad, le da a estas mediaciones autoritarias un poder extraordinario.

Los sindicatos corporativos y las agrupaciones caciquiles y clientelares regionales constituyen una densa red de intermediación entre el Estado y la sociedad, de carácter autoritario, que monopoliza la renta y el empleo público, y que impide la emergencia de otras formas de mediación de carácter ciudadano, que podrían reconstruir el pacto representativo desde lo

local. Estas fuerzas políticas conservadoras logran en el actual esquema de representación utilizar sus capacidades de operación electoral para negociar con todos los partidos, pues les resultan imprescindibles dado que carecen de bases propias y de candidaturas fuertes ancladas en lo local.

LOS “PODERES FÁCTICOS” ECONÓMICOS

Los “poderes fácticos” económicos son una consecuencia del alto grado de la centralización y la concentración del capital en la economía mexicana, resultado de la forma que asumió el desarrollismo mexicano. La concentración ha empeorado en el largo periodo de la implantación neoliberal, aunque sus sujetos se han multiplicado como resultado de la complejización de la economía nacional, hoy plenamente integrada a la de Estados Unidos.

El desarrollismo tuvo como eje varios monopolios estatales: PEMEX en petróleo, gas y gasolina; la Comisión Federal de Electricidad (CFE) —y Luz y Fuerza del Centro en la Ciudad de México— en la producción y distribución de electricidad; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, ya desaparecida) y sus filiales DICONSA y LICONSA (que sobreviven), en la compra y almacenamiento masivo de granos y la distribución de alimentos en las áreas rurales; hubo un monopolio del papel periódico y de la distribución de películas, y aún de los cines por largos años; en los años setenta y ochenta del siglo pasado, en periodos diferentes, operaron empresas estatales casi monopólicas en la compra de tabaco, café y caña de azúcar. Desde 1982 a 1992 la banca estuvo nacionalizada, así como las compañías de seguros y, entre 1936 y 1986, fueron creadas cientos de empresas estatales de todo tipo en la industria, el comercio y los servicios que gozaban de protección especial de la competencia. La compañía telefónica también fue un monopolio estatal hasta 1992. La excepción fue la radio y la televisión, donde el Estado intervino poco, si bien el monopolio privado de la televisión actuó en materia política mejor que si la empresa hubiera sido estatal.

Había un régimen de protección arancelaria para fomentar la sustitución de importaciones que condujo a que muchas empresas privadas gozaran de un control compartido y negociado del mercado que les permitía anular, en la práctica, la competencia: automóviles, autobuses, electrodomésticos, maquinaria eléctrica y casi todo producto imaginable. La protección era otorgada discrecionalmente y, por esta vía, así como a través de los contratos de grandes obras públicas, en una época de rápida urbanización, el Estado mexicano creó una potente y diversificada burguesía nacional y extranjera. Todo el sistema de gestión económica estaba pobremente regu-

lado, por lo que la corrupción era el método real de articulación de intereses. El proteccionismo permitió la industrialización del país a un altísimo costo en términos de ineficiencia, atraso tecnológico, altos precios, escasa competencia y creación de una relación entre el gobierno y los empresarios viciada por la corrupción (Schettino, 2007). Parte de este arreglo fue el control estatal sobre los sindicatos y la virtual exención del pago de impuestos a todos los empresarios, fuera por la vía legal (para favorecer la inversión) o por la vía ilegal (corrupción).

Este modelo creó un problema permanente de crisis fiscal (dada la bajísima captación de impuestos) y de balanza de pagos: se importaban muchas cosas y se exportaban pocas. Cuando el sistema llegó a sus límites, en los primeros años de los setenta, el recurso al endeudamiento externo, primero, y la súbita y milagrosa bonanza petrolera, después, permitieron unos años de sobrevivencia del modelo. Pero la caída de precios del petróleo en 1981 puso fin a la ilusión y sobrevino un largo, penoso e inacabado ajuste neoliberal que, durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), condujo a la privatización masiva de empresas públicas, incluidos los bancos y la empresa telefónica (pero no PEMEX ni la CFE), y la desaparición de empresas estatales que operaban en el medio rural. La economía mexicana se abrió al mercado mundial y se operó una reconversión productiva que permitió un crecimiento masivo de la industria maquiladora, de la industria automotriz y de algunas otras ramas industriales, y condujo al colapso a mucha de la industria privada mediana y pequeña, y al estancamiento (con una tremenda diversificación y concentración) del sector agropecuario.

Como resultado, los empresarios privados nacionales perdieron poder político e influencia en las decisiones de política económica, ahora determinadas por la inserción en el mercado mundial. Sólo unos pocos empresarios aumentaron su poder al controlar en forma monopólica ciertos mercados especiales, ante todo la telefonía y la televisión.

Las 500 empresas más importantes de México acaparan el 80% del producto interno bruto, un nivel superior incluso al de Estados Unidos. Pero hay casos dramáticos: la empresa dominante en la telefonía fija, Telmex, controla el 87% del mercado; la misma empresa, pero con otro nombre, Telcel, acapara el 74% de la telefonía celular. Ambas pertenecen al hombre más rico del mundo, Carlos Slim, cuyo *holding* controla también mucho de la telefonía celular de América Latina. La empresa televisora principal, Televisa, controla aproximadamente el 70% de la audiencia, la segunda empresa, TV Azteca, el 28%, de manera que hay un duopolio en la televisión mexicana. Tampoco hay competencia en televisión por cable, pues Televisa y TV Azteca controlan más de la mitad del mercado y dejan una proporción pequeña a empresas regionales. Este grado de concentración

caracteriza otros mercados, como la producción de cemento, donde la empresa dominante (CEMEX) tiene el 60% del mercado. Cinco bancos extranjeros acaparan el 80% del mercado y en otras muchas áreas de la economía nacional que se ven afectadas por la capacidad de estos monopolios de determinar precios de servicios básicos (Aguilar y Castañeda, 2009:19).

Los monopolios privados impiden a toda costa la entrada de nuevos jugadores. Telmex, Televisa y TV Azteca han recurrido en los tribunales a variadas artimañas jurídicas, y han aprovechado la debilidad de los órganos reguladores del Estado para impedir que haya más competencia. Han colonizado los aparatos que hipotéticamente deberían regularlos: la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia y cada entidad que tiene que ver con el funcionamiento de estos mercados. Estos grandes monopolios también han creado un sistema especial de relación con el Congreso, a través de la contratación de cientos de cabilderos y la financiación de las campañas electorales de diputados y senadores, tal como sucede en Estados Unidos, de tal forma que han logrado extender su capacidad de colonización política al Poder Legislativo.

Igualmente, hay rumores acerca de sus capacidades de “convencimiento” hacia los actores del Poder Judicial, de tal forma que se ha desarrollado un megapoder privado que logra impedir la competencia e imponer precios monopolísticos a sus servicios. Este monopolio es tan fuerte que Carlos Slim, el dueño de Telmex y Telcel, controla personalmente entre el 4 y el 5% del PIB mexicano, y su venia y su dinero resultan imprescindibles para todos los partidos y actores políticos relevantes. Por su parte, el poder de la televisión es tan grande que es capaz de forjar o de bloquear carreras políticas. Televisa intervino abiertamente en la gestación de Enrique Peña Nieto, primero como candidato del PRI y luego como presidente.

Si bien los empresarios no fueron integrados políticamente al régimen corporativo del viejo régimen, gozaron en cambio de una relación especial con el gobierno. La ausencia de Estado de derecho no sólo no fue obstáculo a su desarrollo, sino su precondition: todo era posible si se mantenían al margen de la política y si, en vez de pagar impuestos como se debía, financiaban las campañas electorales. Este pacto se rompió parcialmente a mediados de los años setenta, cuando el presidente Echeverría nacionalizó tierras y aumentó la presencia estatal en la economía en una forma notable. Sectores de empresarios medios rompieron con el régimen y se sumaron al Partido Acción Nacional (PAN). Esta pluralización política, que continúa hasta la fecha, no modificó el régimen de “excepcionalidad permanente” en que se mueven los grandes empresarios de México. Ciertamente, la discrecionalidad política, la debilidad de los órganos reguladores, la ficción jurídica

en que se mueve el mundo laboral y la inoperancia de los tribunales, limitan la inversión privada, sobre todo la extranjera, pues los riesgos y los costos ocultos son grandes.

Este modelo anómalo de relación Estado-empresarios otorga poco poder político a los empresarios como sector, pero mucho a los escasos empresarios grandes con poder monopólico en áreas estratégicas, quienes usan ese poder para perpetuar sus privilegios y que se han convertido, en consecuencia, en un poder conservador.

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO PODER FÁCTICO

Los “poderes fácticos” ilegales se expresan hoy día principalmente en la capacidad del narcotráfico para controlar territorios, diversificar sus negocios a la trata de personas (ante todo el tráfico de indocumentados) y el control del contrabando al menudeo, y disputar el monopolio de la violencia al Estado mexicano. Es imposible determinar el poder económico de la delincuencia organizada, pero se dice que ingresa al país un monto de divisas superior al producido por el turismo (México es una gran potencia turística mundial) y apenas menor a los ingresos derivados de la remesas de los mexicanos en el extranjero o a las provenientes de la exportación petrolera (ambas en el rango de los 25 mil millones de dólares anuales). La importancia económica del narcotráfico hoy en México es extraordinaria, pues explica mucho del funcionamiento del mercado inmobiliario en las mayores ciudades y en las costas de México, así como la existencia de una fuente de empleo ilegal para miles de personas.

El crecimiento alarmante del poder del narcotráfico tiene que ver con varias causas analizadas por los especialistas, entre otras la masiva demanda de drogas en Estados Unidos, lo cual convierte a México en la vía más apropiada para surtir a este mercado gigantesco; la facilidad de compra de armas en Estados Unidos, donde se venden legal o ilegalmente de manera abierta y son después internadas en el país; la desaparición, con la alternancia, de un poder central que impusiera orden en el campo de la delincuencia organizada; el oportunismo de los empresarios y políticos de las regiones que han aceptado lavar dinero y recibir fondos para sus campañas; la tolerancia cultural a la corrupción; la inexistencia de policías profesionales, la incapacidad de las procuradurías federal y de los estados para investigar los crímenes; la corrupción del Poder Judicial. En suma, un coctel letal para un país con un Estado débil.

La misma configuración aparece en el caso del tráfico de personas, el nuevo escándalo que enluta al país en años recientes. La cada vez mayor di-

ficultad del acceso ilegal de personas a Estados Unidos elevó los costos y riesgos de los intermediarios que manejaban este negocio. Al elevarse los ingresos potenciales derivados del tráfico de personas, una parte de la delincuencia organizada especializada en la introducción de droga a Estados Unidos decidió incursionar en este mercado, recurriendo para ello a la corrupción de las fuerzas policiacas y de los oficiales del Instituto Nacional de Migración, y comprando la conveniente ceguera de los políticos locales de varios estados del país. Lo malo es que pronto algunos delinquentes descubrieron que ganaban más con la extorsión a las familias de los migrantes ilegales que ofreciendo el servicio de introducirlos a Estados Unidos. La extorsión alcanzó proporciones dantescas, afectando a miles y miles de personas, quienes, luego de servir de medio de obtención de renta, eran asesinadas para evitar denuncias y disminuir costos.

Es importante destacar la inconcebible incompetencia del sistema de seguridad pública y de justicia. La debilidad estructural del Estado se expresa en este terreno como la imposibilidad material de las instituciones para combatir por vías legales el poder del crimen organizado. La dispersión de las fuerzas policiacas, divididas en miles de policías municipales sumamente débiles y poco profesionales, policías estatales sin ninguna profesionalización y controladas políticamente por los gobernadores, una policía federal de reciente creación como institución profesional, la inexistencia de capacidades de investigación del delito en las procuradurías de justicia, tanto en la federal como las estatales, y la falta de profesionalismo y gigantesca corrupción entre los jueces, es decir, la inoperatividad del Poder Judicial, son factores que colocan al Estado mexicano en una posición de debilidad absoluta frente al poder del crimen organizado, que gracias a ello logra avanzar rápidamente en todo el territorio nacional.

En el periodo de la alternancia se han impulsado políticas tendientes al fortalecimiento de las policías y se ha impulsado una reforma judicial que hipotéticamente disminuiría la opacidad y la corrupción del sistema (Zepeda, 2014). Hay un acuerdo nacional para constituir policías únicas estatales más profesionales, pero los presidentes municipales se niegan a perder el control sobre sus policías locales, que es la fuente de no pocas ganancias ilegales. Pero aun la renovada Gendarmería Nacional no ha logrado mejorar la eficiencia ni logrado el reconocimiento de los ciudadanos, quienes incluso cada vez denuncian menos los delitos. En contrapartida, se multiplicó la presencia del Ejército y la Armada en la lucha contra la delincuencia organizada, lo que ha traído como consecuencia violaciones a los derechos humanos (Olvera, 2017).

El mayor poder del crimen organizado en México se explica no sólo por razones de mercado, logísticas y de oportunidad, sino por la inoperancia his-

tórica del sistema de justicia, es decir, por la debilidad estructural del Estado de derecho en México. Este gigantesco hueco institucional ha sido aprovechado por los delincuentes para controlar, por vías violentas o por medio de la corrupción, o por ambas, a numerosos gobiernos municipales, especialmente en el norte del país, y para construir pactos con algunos gobernadores, algunos de los cuales ahora están bajo proceso (Flores, 2013; Olvera, 2018). Lo cierto es que la cultura de la corrupción generalizada facilita la penetración del crimen organizado en el mercado y en la política.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para comprender los límites de la transición mexicana a la democracia es preciso trascender los estrechos horizontes de los análisis electorales. El poder de los “poderes fácticos”, es decir, de los sindicatos corporativos, los caciques regionales, los monopolios públicos y privados, y hoy día, del crimen organizado, es un factor central que explica los vetos a las reformas necesarias para democratizar la vida sindical, mejorar la eficiencia de la educación y de las empresas públicas en general, abrir el país a la competencia económica y controlar a actores monopólicos, así como reformar el inoperante sistema de justicia y seguridad pública. En suma, las resistencias al cambio de régimen y la construcción de un verdadero Estado de derecho no están solamente en el seno del viejo partido autoritario, el PRI, y de buena parte de una clase política que procura mantener el monopolio de la representación. La resistencia está anclada en actores sociales y económicos muy poderosos que constituyen una sociedad incivil en tanto no respetan leyes ni derechos, y recurren de manera sistemática a la presión, al chantaje y la corrupción. Son actores privados que de facto cumplen funciones estatales en ciertas áreas del país y en varios campos de las políticas públicas.

Los grandes sindicatos corporativos de la educación y de la industria petrolera son los pilares de esta sociedad incivil, pero en realidad casi todos los sindicatos de trabajadores del gobierno federal y de las empresas paraestatales operan bajo esos mismos principios. El gobierno se encuentra así atado de manos para reformar áreas estratégicas de los servicios y empresas públicas. Los intereses privados de las mafias sindicales se imponen a los intereses públicos de la ciudadanía. Lo mismo ocurre con los caciques regionales, quienes, adaptándose a la pluralidad política, han aprendido a jugar con los intereses de las burocracias partidarias oportunistas para mantener el control del poder político local en importantes áreas del país, dándole continuidad al autoritarismo.

Empresas privadas casi monopolísticas en el área de las telecomunicaciones han devenido en *quasi* Estados sectoriales, que definen sus propias reglas e imponen sus intereses privados a los públicos. El poder político de estas empresas proviene de su capacidad de financiamiento a los partidos y candidatos, y de su estratégica función de agentes de publicidad, es decir, de porteros del espacio público más importante de nuestro tiempo.

El crimen organizado crece por razones de mercado y logísticas, así como por la notable e histórica incapacidad del Estado en el área de la procuración de justicia y la seguridad. Para combatir al crimen organizado se necesita una policía profesional, una procuraduría independiente, efectiva y transparente, y un Poder Judicial reformado, transparente y autónomo. La construcción de un Estado de derecho no se puede hacer sectorialmente, sino de manera integral. Y es por ello que los actores políticos, sociales y económicos hegemónicos no se interesan en tal proyecto. El régimen mexicano se ha fundado en la ilegalidad, el particularismo y la corrupción, y un Estado de derecho es antitético a ese orden. De ahí las dificultades para implementar las reformas al sistema de justicia que fueron ya formalmente establecidas, pero que carecen de las bases institucionales, materiales y políticas para ser operativas.

La construcción de la democracia en México pasa por el control de los “poderes fácticos” que dominan la vida pública mexicana. Pero ese control implica un cambio de régimen: el fin del viejo régimen autoritario, al cual la alternancia le ha dado un aspecto plural y electoralmente competitivo, y el inicio de un régimen realmente democrático, sustentado en un Estado de derecho y en la consiguiente defensa de los derechos de ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor y Jorge G. Castañeda (2009), *Un futuro para México*, México, Punto de Lectura.
- Alvarado, Arturo (coord.) (2008), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México.
- Casar, María Amparo (2010), “Poderes fácticos, una amenaza al espacio público”, en Mauricio Merino, *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1989), “La corrupción política, apuntes para un modelo teórico”, en *Foro Internacional* 30, pp. 328-345.
- Flores, Carlos (2013), *Historias de polvo y sangre, génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, CIESAS.

- González Aréchiga, Bernardo (2010), “¿Cómo recuperar el espacio público económico?, fallas y causas de bajo impacto”, en Mauricio Merino, *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, Fernando y Javier Melgoza (2003), “Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral”, en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México*, México, UAM/IET/PyV Editores.
- Hevia, Felipe (2014), *Peticiones, protestas, participación, relaciones sociedad-gobierno y formación del Estado en la educación pública en Veracruz a inicios del siglo XXI*, México, CIESAS.
- Lomnitz, Claudio (coord.) (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas, la corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Olvera, Alberto J. (2003), “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, México*, México, FCE/Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2010), *La democratización frustrada, limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (2017), “Legitimidad en el Movimiento de Derechos Humanos en México, trayectoria histórica y retos del presente”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords.), *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2018), *Veracruz en su laberinto, autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Schettino, Macario (2007), *Cien años de confusión*, México, Taurus.
- Zepeda, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo, procuración de justicia penal y Ministerio Público*, México, FCE/CIDAC.
- Zepeda, Guillermo (2014), *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.