

Violencia y régimen político en México

Jorge Javier Romero Vadillo

MAYO 2016

- La severa crisis de violencia que vive México se explica, parcialmente, por el cambio político que está viviendo el país: una transición de un tipo de orden social a otro; un proceso de transformación del Estado.
- El Estado mexicano puede definirse como un Estado natural o de acceso limitado, caracterizado por reducir la violencia a partir de pactos de distribución de parcelas de extracción de rentas entre los incluidos en la coalición de poder.
- Con el fin del monopolio de la coalición de poder construida en torno al PRI y la irrupción de la competencia electoral, se deterioraron los mecanismos tradicionales de control de la violencia.
- Las formas tradicionales de reducción de la violencia ya no funcionan, pero aún no se terminan de construir las instituciones formales capaces de reducir la violencia con base en la aplicación universal de la legalidad y la utilización de la fuerza estatal de manera plenamente apegada al orden jurídico y con aceptación social generalizada.



Índice

Introducción.....	3
México: un Estado natural o de acceso limitado	3
Los sindicatos y el control corporativo	5
La ruptura del equilibrio rentista	6
El mercado clandestino: las drogas	7
La caída del arreglo corporativo	9
A manera de conclusión	11
Referencias	12



Introducción

México ha vivido durante ya casi una década una severa crisis de violencia que ha afectado la vida de millones de personas y ha tenido costes económicos ingentes, difíciles de cuantificar con precisión. El Estado mexicano parece superado en diversas regiones del país para contener la violencia atribuida principalmente al crimen organizado que controla diversos mercados clandestinos, pero también compite con el Estado en la venta de protección, además de que secuestra, roba y asesina a sueldo. Diversos grupos han acumulado suficiente ventaja en la violencia como para retar al monopolio del Estado y han logrado controlar fuentes de rentas lo bastante sólidas como para sostener la racionalidad de sus actos.

Pero no solo proviene la violencia de los narcotraficantes. También se ha producido una violencia recurrente, aunque apenas letal, provocada por grupos con motivaciones gremiales o de otro tipo de protesta social, sobre todo entre los profesores y los estudiantes del magisterio, pero no exclusivamente. ¿Por qué la protesta se desborda y afecta la vida de miles de personas con bloqueos, ocupaciones, incendios y destrozos, mientras el Estado, aturrullado, apenas si contiene? ¿Qué cambió que desató una violencia desconocida en décadas? Una parte de la explicación tiene que ver con el cambio político que está viviendo el país: una transición de un tipo de orden social a otro; un proceso de transformación del Estado que va más allá de la existencia de la democracia, pero que en buena medida es resultado de ésta.

México: un Estado natural o de acceso limitado

El Estado mexicano, desde su formación definitiva en el último tercio del siglo XIX, ha correspondido a lo que North, Wallis y Weingast (2009) han llamado Estado natural o de acceso limitado, los cuales se caracterizan por reducir la violencia a partir de pactos de distribución de parcelas de extracción de rentas entre los incluidos en la coalición de poder. Las protecciones estatales se extienden sólo a aquellos que pagan directamente por ellas o a las clientelas políticas en las que sustentan su

dominio los integrantes del pacto de dominación. Para hacer negocios, para conseguir servicios o para desobedecer la ley se requiere de protecciones particulares obtenidas a través de relaciones personales con quienes tienen la capacidad de extender el patronazgo. El Estado mexicano ha sido, a lo largo de su historia, un claro ejemplo de este tipo de orden social.

El arreglo político que se consolidó en 1946 con el pacto del cual surgió la forma definitiva del partido del régimen, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), representó la forma madura de ese tipo de orden social. La estabilidad de la época clásica del régimen del PRI se caracterizó por ser un intrincado arreglo institucional, estructurado en torno a reglas formales e informales que regulaban tanto la apropiación particularista de las fuentes de rentas como la circulación de las elites políticas. Las elites económicas establecieron un acuerdo de protección con la coalición de poder. El régimen logró controlar a los militares y darle inmortalidad simbólica (despersonalizada) al poder.

El arreglo institucional que garantizó la estabilidad política y logró reducir la violencia en México durante siete décadas se estructuró en torno a tres pactos de elites sucesivos.¹ El primero, en 1929, fue un pacto de consolidación que estableció los mecanismos básicos de coordinación para que los hombres fuertes locales que se habían hecho con el control territorial en la década posterior a la guerra civil –y que basaban su fuerza política en la reciprocidad de las clientelas a las que brindaban protección– se repartieran las parcelas de control de rentas sin recurrir reiteradamente a la violencia. El segundo pacto –el corporativo de 1938– implicó un nuevo trato, que excluyó a algunos de los integrantes de la coalición previa e incorporó a los dirigentes de las organizaciones sindicales y campesinas al sistema de reparto de rentas, mientras que el acuerdo más duradero, pactado en 1946, estableció las reglas de la relación de protección entre las elites económicas y la coalición de poder político.

1 George Tsebelis (1990) clasifica los pactos institucionales como de *consolidación* (instituciones diseñadas para promover los intereses del ganador) y como de *nuevo arreglo* –*new deal institutions*– (instituciones designadas para dividir a la coalición existente y convertir a los perdedores en ganadores).



El pacto de 1946 produjo un equilibrio estable en la repartición de las parcelas de rentas estatales con mecanismos eficaces de circulación para las elites políticas y burocráticas y estabilidad de largo plazo en los liderazgos sindicales, con el claro predominio de los cuadros profesionales del servicio público, que se hicieron con el control de la Presidencia de la República con facultades distributivas y de arbitraje muy amplias, subordinaron a los militares y establecieron un marco de reglas claras para la relación con las elites económicas, a las que protegieron de toda competencia, les garantizaron bajos impuestos formales, salarios controlados y paz laboral, a cambio de rentas informales y apoyo político.

El Estado se convirtió, así, en una agencia distribuidora de concesiones monopolísticas u oligopólicas con base en las protecciones políticas a la industrialización protegida orientada al mercado interno. La coalición de poder se pactó entre un grupo político con capacidad de control sobre los recursos estatales de violencia, que habían logrado previamente un pacto distributivo con las organizaciones sindicales y campesinas al ponerlas bajo su amparo, y los empresarios en busca de protección.

Se trató de un pacto clientelista construido capa a capa y que fue eficaz para reducir la violencia y generar un horizonte de largo plazo propicio para la generación de rentas. Se terminó con la lucha por el control territorial, se pacificó a los campesinos con la institucionalización de la reciprocidad clientelista y se eliminó casi por completo la resistencia sindical con niveles muy bajos de represión. El bandidaje también redujo su violencia y quedó limitado a niveles administrables por unas fuerzas del Estado proclives a la complicidad depredadora.

Un punto clave del acuerdo de 1946 fue la relegación del ejército del poder político directo y el control pleno de la coalición por parte de las elites civiles. Se trató de la culminación de un proceso que comenzó desde el primer pacto y que fue avanzando con los acuerdos sucesivos, hasta que se consolidó al fundarse el PRI con la postulación de Miguel Alemán —un civil— a la presidencia. Al ejército se le concedieron a cambio otras parcelas de rentas: aquellas de las que se pudieran apropiar en sus tareas de control territorial, incluidas las ventas de protecciones particulares a los mercados clandestinos.

Durante los años de estabilidad económica y política posteriores al pacto de 1946, los protegidos por el régimen obtuvieron grandes beneficios: los empresarios dedicados a la producción para el mercado interno, protegidos de la competencia exterior, los dirigentes sindicales a los que se les otorgó el monopolio de la representación laboral y el usufructo exclusivo de las cuotas sindicales, al tiempo que se les permitía cobrar a los empresarios por la docilidad de los trabajadores, los burócratas que vendían directamente los servicios públicos, las organizaciones a las que se les otorgaba algún monopolio de servicios a cambio de su lealtad política, por citar algunos.

La venta de protecciones particulares se llevaba a cabo a través de dos redes: la burocrática y la corporativa. Durante la época clásica, la burocracia controló pacíficamente el territorio, marginó a los militares del poder y despersonalizó la presidencia al convertirla en la cúspide de una carrera gestionada a partir de un sistema de incentivos clientelistas que premiaba la disciplina y la lealtad política por encima de cualquier otra virtud burocrática. El conocimiento o la eficacia administrativa podían redituarse, pero sin pertenencia a una red de reciprocidad clientelista nadie podía ascender en la escala jerárquica.

La segunda red, subordinada a la primera pero con mucho poder de negociación, estaba constituida por los intermediarios políticos —líderes sindicales o campesinos, cabecillas de grupos marginados, de locatarios de mercados, de comerciantes callejeros, de taxistas u organilleros— que mantenían la paz de sus clientelas y administraban las protecciones estatales y las derramas presupuestales que la burocracia destinaba a atender a los sectores populares. Los líderes obreros eran los privilegiados entre los integrantes de la red de control clientelista, pues su parcela de rentas era la más jugosa: administraban discrecionalmente las cuotas de los agremiados —que, por lo demás, no tenían opción, pues se trataba de sindicatos únicos y cuasi obligatorios—, además de que obtenían sustanciosas compensaciones empresariales por sus buenos servicios a la hora de conjurar huelgas o pactar contratos colectivos cómodos. A los líderes campesinos tampoco les iba mal, pues administraban un presupuesto sustancioso con el cual medrar, aunque fuera ínfimo para sacar a los campesinos de la miseria.



Ambas redes confluían en el PRI, manto de identidad y mecanismo de solución de conflicto y de reparto de parcelas de rentas. La cabeza de la red de redes, árbitro final del arreglo, era el presidente de la república, entidad heredera de los atributos del caudillo fundador del Estado natural básico, Porfirio Díaz, pero sólo durante seis años. Hacia el final de la época clásica, la carrera rumbo a la presidencia se hacía completa en la burocracia, lo que introdujo en la competencia algunos criterios de eficiencia administrativa, aunque la pertenencia a la red adecuada en cada momento era la virtud definitiva. La definición de la sucesión presidencial era el momento clave de reacomodo dentro de la coalición, el momento activo del juego de las sillas musicales que se abría al final de cada sexenio.

Los sindicatos y el control corporativo

Un ámbito en el que fue especialmente notable la reducción del conflicto fue en el sindical. El control corporativo de las dirigencias sindicales reprodujo en el mundo del trabajo industrial y urbano algunos mecanismos institucionales de la intermediación caciquil de la antigua sociedad rural, adaptados al control de las organizaciones gremiales. Las burocracias que controlaron a los sindicatos constituían una red de liderzuelos a las que se les concedió la administración de las cuotas sindicales como una de sus parcelas de rentas, además de que vendían sus servicios de intermediación a los patrones, a los que garantizaban la aceptación de las condiciones laborales por parte de sus agremiados a cambio de sobornos. El gobierno establecía el piso de negociación y arbitraba las disputas. Los líderes sindicales medraron al amparo del régimen. Estaba excluida toda prédica sobre la lucha de clases en las organizaciones oficiales de trabajadores, las únicas con patente legal para participar en la contratación laboral. Los liderazgos se establecieron de una vez y para siempre, sin participación alguna de los trabajadores en su elección, en el pacto de 1946, del que quedaron excluidos los dirigentes sindicales con ideología marxista o afines a la Unión Soviética.

La protección estatal sobre los trabajadores fue limitada. Los niveles de vida de los trabajadores urbanos fueron apenas mejores de que los del campo que habían abandonado. Los salarios reales

no crecieron,² aunque sí surgió un sistema de salud y de pensiones de cobertura razonable. El control sobre las demandas de los trabajadores le permitió a la coalición de poder garantizar a los empresarios protegidos una fuerza laboral barata y no rijosa. Sólo los sindicatos priistas estaban permitidos. Las barreras de entrada a la organización sindical eran extremadamente altas.³ Al igual que los partidos, los sindicatos requerían de un registro gubernamental,

2 “Entre 1939 y 1946 el nivel del salario real cae a la mitad; entre 1946 y 1970, se produce un ascenso de 112% (...) Entre 1939 y 1946 el salario obrero en el sector industrial cae 50%. Hasta 1952, es apenas 8% mayor que el de seis años atrás. En consecuencia, el salario obrero sufre un descenso real de casi la mitad entre 1939 y 1952, años altamente inflacionarios. A la par, la productividad del trabajo en el mismo sector, el industrial, crece 50% (...) Se puede resumir el ciclo entre 1939 y 1968 viendo sus dos fases y sus resultados. Durante la primera fase se observan altas tasas inflacionarias, caídas sostenidas del salario real y un aumento extraordinario en la productividad del trabajo. En la segunda se registran bajas tasas inflacionarias, ascensos sostenidos del salario real, y un aumento de la productividad ligeramente menor que el incremento salarial. Al terminar el ciclo en 1968, el salario real apenas logra el nivel obtenido en 1939. El salario real para 1970 es sólo un 16% superior al nivel de 1940. (...) ¿Qué pasó durante este ciclo? Se sabe que la productividad avanzó significativamente y que el Producto Nacional Bruto creció cerca de 500%. En la interpretación clásica del periodo, Leopoldo Solís ha afirmado que el crecimiento y la industrialización del país se financiaron con las exportaciones agrícolas, primero, y con el endeudamiento externo y el turismo después. Nosotros pensamos que dicha idea no es falsa, sino incompleta. Creemos que un estudio de mayor profundidad podría demostrar que la falta de cohesión e independencia política de la clase obrera permitió una enorme desvalorización de la fuerza de trabajo, con el subsecuente aumento en la tasa de explotación. Lo anterior, aunado a la sobreexplotación de un campesinado cada vez más empobrecido, fue lo que realmente ‘financió’ el crecimiento económico del periodo”. (Jeff Bortz, *et. al.*, 1985: 50-51)

3 “Los gobiernos posrevolucionarios expandieron progresivamente su capacidad administrativa en el sector laboral en la medida que intentaban controlar la crisis de participación que implicaba la entrada de los trabajadores urbanos e industriales en la arena política. El efectivo control de la elite gobernante sobre los medios de coerción y la capacidad institucionalizada para regular las relaciones obrero patronales, lo mismo que las restricciones legales que se impusieron a la formación de sindicatos, a las actividades internas de los mismos y al ejercicio del derecho de huelga, contribuyeron enormemente a la relativa autonomía en la toma de decisiones de los hacedores de políticas. Poner atención en los marcos institucionales y legales en los que se daban las interacciones entre Estado y trabajadores resulta esencial para entender cómo operaban los controles sobre el trabajo en el periodo posrevolucionario”. (Middlebrook, 1995: 4)



que sólo se concedía a las organizaciones dóciles. La disidencia sindical relevante fue episódica, centrada en algunos sindicatos grandes con trabajadores más calificados, como el ferrocarrilero o, entre la burocracia, los maestros o los médicos, algún brote de radicalidad minero y poco más. Con frecuencia, los líderes disidentes fueron encarcelados, aunque sólo unos pocos por largos períodos.

El hecho es que el sistema corporativo de reparto de rentas garantizó unos niveles muy bajos de resistencia sindical y una relativa paz en el mundo del trabajo con niveles bajos de represión física, lo que contrasta notoriamente con lo ocurrido en otros países de América Latina, donde con frecuencia a periodos de gran contestación sindical le siguieron períodos de fuerte represión encabezada por los militares que se hacían con el poder político a través de golpes de Estado.

En México, en cambio, incluso durante la crisis económica de la década de 1980, cuando ya había terminado la época clásica del régimen y los pactos originarios se estaban fracturando, el arreglo corporativo permitió que los ajustes y recortes se dieran en relativa calma laboral: sólo una parte disidente del sindicato magisterial se movilizó con cierta eficacia, mientras que el resto de las movilizaciones sindicales de protesta fueron desactivadas con facilidad y la inmensa mayoría de los sindicatos acataron sin chistar la caída sustancial de los salarios reales. Esto contrasta notablemente con lo ocurrido durante el mismo periodo en Argentina, donde hubo 13 huelgas generales a lo largo de la presidencia de Raúl Alfonsín (Carrera, 2001). En México no ha habido una sola huelga general en siete décadas.

La ruptura del equilibrio rentista

La forma madura del Estado natural mexicano logró la estabilidad por cerca de treinta años, pero los cambios demográficos, sus propias limitaciones para garantizar el crecimiento y la distribución y las transformaciones de la economía mundial lo condujeron a su agotamiento. El mercado interno no creció lo suficiente para mantener el dinamismo económico, en buena medida porque las protecciones garantizadas a los empresarios

frente a la competencia exterior los volvieron poco competitivos (Moreno Brid y Ros, 2010), pero también porque los sindicatos corporativos garantizaron salarios bajos que impidieron que los trabajadores accedieran al consumo e impidieron la ampliación suficiente del mercado interno (Bortz, 1985).

Al mismo tiempo, los sectores medios crecidos al amparo del crecimiento de la economía y la expansión de la burocracia comenzaron a exigir apertura de la inclusión política. La contestación aumentó y se volvió cada vez más conflictiva. Después de la contraproducente represión del movimiento estudiantil de 1968 y la proliferación de expresiones radicales de rechazo al régimen, como las guerrillas, los movimientos de solicitantes de vivienda y el sindicalismo independiente, la opción que se abrió paso fue la apertura limitada del acceso a la competencia política, con la reforma de 1977 (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). La violencia política que asomó entonces la cabeza fue atajada rápidamente con reformas institucionales de apertura, después de un primer momento represivo que, sin embargo, no alcanzó los niveles de brutalidad de la guerra sucia en el cono sur del continente.

En otro flanco, el pacto con los empresarios sellado en 1946 se comenzó a agrietar. Las condiciones del crecimiento económico habían dado de sí. La coalición política intentó mantener el crecimiento del mercado con una expansión fiscal y con aumentos salariales, pero los empresarios crecidos al amparo de las protecciones políticas no aceptaron una reforma fiscal y se enfrentaron con el gobierno de Echeverría. El aumento del precio del petróleo y el descubrimiento de yacimientos importantes en la sonda de Campeche, permitieron la prolongación artificial del modelo de crecimiento y la expansión del sector público, gracias a la disponibilidad de crédito barato en el mercado financiero, pero la crisis finalmente estalló con el derrumbe del mercado petrolero y la subida de las tasas de interés. Cuando el gobierno de López Portillo recurrió a la expropiación de la banca en 1982, el acuerdo con los empresarios se terminó de romper, pues una de sus bases había sido la inhibición gubernamental de la capacidad expropiatoria establecida en la Constitución (Elizondo-Mayer Serra, 2001).



A pesar de que la coalición política resultó lo suficientemente sólida como para no derrumbarse, entre 1982 y 1988 la contestación política aumentó notablemente. Primero, la desafección empresarial y de los sectores medios, que se tradujo en un aumento exponencial del apoyo al Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones locales en el norte del país (Jarquin y Romero, 1985) y más tarde, en 1987, en la primera ruptura relevante de la coalición política desde 1952, la cual impulsó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988, con su fuerte arrastre electoral (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). Sin embargo, el deterioro del pacto político, a pesar del enorme impacto que la crisis había tenido en el sistema de reparto de rentas, pudo canalizarse electoralmente y no generó brotes de violencia importantes, más allá de enconados procesos de resistencia a los fraude electorales locales. La gran movilización contra la manipulación de los resultados electorales de 1988 no tuvo expresiones violentas significativas.

La ruptura de los equilibrios clientelistas si tuvo un momento de agudización en las elecciones municipales de Michoacán de 1989, cuando los enfrentamientos entre los grupos que se habían mantenido en el PRI y los que habían roto para formar el Partido de la Revolución Democrática (PRD) produjeron cerca de cuatrocientos muertos. Después de eso, no hubo otro brote de violencia importante hasta el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas en 1994, el cual tuvo un impacto internacional muy grande y forzó a acelerar el proceso de apertura política que conduciría al pacto político de 1996.

Sin embargo, sólo en esos casos la ruptura de los equilibrios rentistas basados en el control clientelista se tradujo en violencia extendida, debido a que las reformas institucionales reiteradas abrieron relativamente las vías de acceso a la organización política y establecieron un nuevo marco de reglas del juego para la circulación en el control de parcelas de rentas. El pacto de 1996 fue un nuevo acuerdo que modificó las instituciones que habían mantenido el proteccionismo político, aunque con sucesivos procesos de apertura. Las reglas pactadas en 1996 abrieron el reparto de parcelas de rentas a la competencia electoral: el PAN y el PRD comenzaron

a disputarse con el PRI el control político temporal a través de los votos. Empero, con el nuevo acuerdo se establecieron altas barreras de ingreso a la competencia electoral, por lo que el nuevo acuerdo, a pesar de que cambió sustancialmente las reglas de acceso al control de rentas, no significó la liberalización plena para el acceso a la organización política.

El nuevo arreglo no modificó el carácter rentista, basado en la reciprocidad clientelista, del arreglo político, pues mantuvo el sistema de botín en el reparto del empleo público y no generó mecanismos institucionales lo suficientemente sólidos para sustituir la negociación particular de la obediencia de la ley por un imperio efectivo y legítimo del orden jurídico.

Con el fin del monopolio político y la derrota del PRI en 2000, los gobiernos locales y municipales adquirieron autonomía para gestionar la venta de protecciones particulares sin el límite que antes le imponían la férrea disciplina partidista y el arbitraje centralizado en la Presidencia de la República. La competencia política no redujo la rebatía rentista, sino que aumentó la demanda de recursos públicos a privatizar. El reparto ya no tenía un mecanismo centralizado, como en los tiempos clásicos del presidencialismo priista, sino múltiples actores con capacidad de decisión sobre los dineros y los presupuestos. Esta autonomía recuperada, que reproducía en alguna medida los mecanismos de control de parcelas de rentas existentes antes del pacto de 1929, tuvo consecuencias especialmente notables en la gestión de los mercados clandestinos, sobre todo el de las drogas.

El mercado clandestino: las drogas

El arreglo desarrollado durante la época clásica del régimen del PRI en lo relativo al mercado clandestino de las drogas generaba beneficios mutuos para los narcotraficantes, para las policías y para el ejército. Se trataba de la manera pragmática de lidiar con el despropósito de la prohibición impuesto desde el exterior, mientras la demanda de sustancias en Estados Unidos mantenía una tendencia creciente. Cíclicamente, la presión norteamericana obligaba a acciones de persecución, más destinadas a mostrar ante la opinión pública el compromiso con el



combate al narcotráfico que a lograr su erradicación, lo cual se sabía imposible. Aquel arreglo perverso permitió el enriquecimiento de los capos de la droga y aumentó su capacidad para reclutar personal a su servicio y para armarse.

Cuando se acabó el monopolio del PRI, ya sin los previos mecanismos de control, la apropiación local de rentas se exacerbó y los cuerpos de seguridad locales se salieron de control, en la medida en la que crecía la fuerza operativa del crimen organizado, gracias a las ganancias obtenidas del mercado clandestino de drogas, cuyos costos de protección se redujeron relativamente al fragmentarse la negociación. Los carteles fortalecidos, ya con una buena infraestructura organizativa y de armamento, comenzaron a diversificar sus operaciones hacia delitos depredadores, mientras que el alto grado de impunidad generado por un sistema de control del delito basado en la arbitrariedad y la corrupción de las policías abrió ventanas de oportunidad para el crecimiento de la delincuencia no vinculada al tráfico de drogas.

El modelo de orden autoritario ya había hecho crisis cuando Felipe Calderón llegó a la presidencia en 2006, pero en lugar de apostar por su reforma a fondo, su gobierno optó intencionalmente por reemplazar a las fuerzas del orden local y sus pactos con una irrupción del ejército, la policía federal y la marina para abrir una guerra frontal al comercio de drogas –por más que después tratara de justificarse diciendo que era contra el crimen organizado en su conjunto–, pero sin desarrollar mecanismos fuertes de control judicial a su actuación, basados en el respeto al orden jurídico, con lo que consiguió que una forma caduca de ejercer la fuerza del Estado acabara provocando una de las mayores crisis de violencia de la de por sí violenta historia de México y un aumento desmesurado de la violación de los derechos humanos, ya de suyo violados de manera consuetudinaria por las formas tradicionales de la arbitrariedad policiaca.

La irrupción de las fuerzas federales en el combate frontal al tráfico de drogas no sólo trastocó los pactos de complicidad existentes entre traficantes y autoridades locales, sino que descompuso el orden tradicional de reciprocidad clientelista que contenía otras formas de delito y violencia. La guerra frontal

no redujo, empero, los incentivos económicos para la producción y el tráfico de drogas; por el contrario, los aumentó, pues la elevación de los precios provocados por el embate hizo que ahí donde caía un capo y se destruía una organización surgieran otras varias con intenciones de pelear por el mercado.

Un buen ejemplo de la manera en la que se deterioraron los mecanismos de reducción de la violencia del antiguo régimen con la irrupción de la pluralidad se puede observar en lo ocurrido en el estado de Michoacán. Hacen falta estudios serios y bien documentados sobre cómo la ruptura del PRI que se vivió en aquella entidad en 1988 y la lucha de facciones que se desarrolló en buena parte de sus regiones a partir de la escisión de la que nació el PRD afectó el entramado de reglas del juego del orden tradicional. Es más claro el papel que jugó en la descomposición del arreglo el aumento de la capacidad de violencia de los grupos de traficantes que controlaron la región para dominar las rutas de trasiego de cocaína y otros estupefacientes hacia los Estados Unidos. No debe ser menor en la descomposición del tejido político la situación de estancamiento económico crónico que hizo de aquel estado uno de los mayores expulsores de trabajadores hacia el mercado norteamericano.

El hecho es que gradualmente, a lo largo de las últimas tres décadas, en Michoacán los bandidos depredadores, sin duda algunos de ellos descendientes de quienes ejercieron el poder bajo el manto protector del arreglo priista, han ido adquiriendo autonomía y controlan territorios a partir de su capacidad de violencia; son ellos los que imponen su orden. Las ingentes ganancias del mercado clandestino de drogas fueron la fuente principal de su acumulación originaria; de ahí provienen los recursos que les permitieron armarse y pelear por imponer su dominio, aunque hoy han diversificado sus fuentes de extracción de rentas y usan su poder como auténticos substitutos estatales.

¿Por qué el Estado formal perdió el control? Deben ser muchas las causas que lo expliquen, pero creo que una de las fundamentales es que, en lugar de un proceso de democratización que fortaleciera al orden local con una buena base de legitimidad social, lo que se dio fue la disolución del antiguo orden de manera desordenada y altamente disputada.



El intento del gobierno de Calderón de imponer el orden con base en las fuerzas federales –fue en Michoacán donde se dio la primera intervención masiva del ejército y la policía federal para recuperar el terreno perdido frente a los cárteles– acabó por disolver los mecanismos locales del orden negociado y generó enormes asimetrías de información en el combate a las bandas de delinquentes. En lugar de la recuperación del orden estatal, lo que ocurrió fue una suerte de guerra civil que llevó a la sustitución de una banda de bandidos por otra y a una mayor decadencia del control estatal.

El surgimiento de las autodefensas como reacción frente a la incapacidad estatal para revertir el control criminal del territorio no es una buena noticia. Sin duda se trata de un fenómeno complejo, que tiene como uno de sus componentes el hartazgo social frente a la exacción arbitraria, pero el orden así impuesto no va a conducir a un arreglo eficiente basado en el orden jurídico. Puede servir, como ha señalado Guillermo Trejo (2014), para reducir las asimetrías de información en el combate a los bandidos, con base en el conocimiento cercano de la situación local, del cual carecen las fuerzas federales, y para lavarle la cara al Estado en un combate frontal que implique violaciones de derechos humanos y acciones intolerables para las fuerzas del orden legal, pero nada garantiza que una vez que estos grupos controlen el territorio lo hagan de acuerdo a los principios del Estado de derecho.

Si los mecanismos de reducción de la violencia basados en el intercambio clientelista y con mecanismos centralizados de arbitraje se debilitaron con la desaparición del monopolio político y con ello se abrieron nuevas pugnas por el control de parcelas de rentas, aunque ahora sin búsqueda alguna de legitimidad, basadas en el bandidaje descarnado, ahí donde dejaron de operar las formas tradicionales de venta de protecciones particularistas, en el ámbito del arreglo corporativo, en cambio, los mecanismos de reducción de la violencia resultaron mucho más resistentes al proceso de disolución del monopolio del PRI.

La caída del arreglo corporativo

Si durante la crisis de la década de 1980 el arreglo corporativo resistió la caída de los salarios reales y

permitió sacar adelante un plan de estabilización de la economía en 1987, que implicó topes salariales muy severos, una década después, cuando la pluralidad electoral se abrió paso y, finalmente, el PRI perdió la presidencia, el arreglo corporativo subsistió al cambio de partido en el poder y continuó siendo un mecanismo fundamental para la estabilidad en el mundo laboral.

A pesar de que uno de los puntos históricos del programa político del PAN había sido el desmantelamiento de los controles corporativos sobre los sindicatos, una vez que Vicente Fox llegó a la Presidencia de la República en 2000, la reforma de la parte formal del arreglo fue dejada de lado y los panista comenzaron a utilizar los mecanismos institucionales formales en los que se sustentaba el proteccionismo que limitaba la libre formación de sindicatos para garantizar tanto la aquiescencia política de las organizaciones encuadradas en el sector obrero del PRI como para evitar el desarrollo de nuevas opciones de organización para los trabajadores.

El proteccionismo establecido en la legislación era crucial para la subsistencia de las dirigencias sindicales tradicionales, por lo que mantuvieron la paz sindical a cambio del mantenimiento del statu quo corporativo. La mayoría de los sindicatos mantuvo su lealtad al PRI, pero se entendió bien con el nuevo gobierno del PAN, con la excepción del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (Sindicato Minero), el cual resistió un intento del gobierno panista de utilizar la atribución gubernamental de la “toma de nota”, por medio de la cual la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconocía o no a las dirigencias laborales, para favorecer a un grupo distinto al del cacique sindical que había heredado el liderazgo de su padre. Con este artificio jurídico se habían decidido desde el gobierno las disputas en los liderazgos durante la época clásica del PRI, siempre para beneficiar a los más dóciles. Los mineros no aceptaron la injerencia gubernamental y la camarilla se impuso. El gobierno intentó entonces ejercer la acción penal contra el líder, acusado de múltiples delitos, pero este se exilió en Canadá. El gobierno de Fox desistió de volver a enfrentarse a los líderes sindicales tradicionales.



La otra excepción, en un sentido distinto, la marcó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La dirigente del SNTE había llegado a la secretaría general del sindicato precisamente al inicio de la crisis terminal del monopolio político, después de la elección de 1988. En la más pura tradición del régimen, el entonces presidente Salinas había propiciado su nombramiento, para deshacerse del anterior líder, envejecido y superado por una disidencia radical crecida bajo los efectos de la crisis económica: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), con arraigo en algunas de las zonas indígenas más pobres del país. La CNTE llevaba diez años de movilizaciones, con formas de protesta en el filo de la navaja de la violencia y con una retórica casi insurreccional. Durante los años más duros de la crisis, la CNTE fue la única organización sindical que mantuvo una resistencia activa. La Coordinadora no era propiamente un sindicato, pues la única organización reconocida era el SNTE, sino una corriente dentro del sindicato oficialista que había obtenido el control de la organización oficialista en varios estados del país.

La llegada de Elba Esther Gordillo a la dirigencia del sindicato de maestros implicó un pacto de relativo apaciguamiento de la Coordinadora, basado en el reparto regional del control de las parcelas de rentas correspondientes, sobre todo el control de los procesos de ingreso, promoción y permanencia de los maestros, lo que garantizaba la lealtad de los sindicalizados sin opción de salida y dependientes de la organización sindical para todo lo relacionado con su carrera. El acuerdo clientelista implicaba que desde la entrada a la profesión magisterial, los maestros estaban obligados a la lealtad y la disciplina, pues esa era la vía para obtener movilidad en su carrera. Los incentivos de los profesores han sido esencialmente sindicales y políticos, no académicos y profesionales. La dependencia de los maestros respecto al sindicato, ya fuera en su versión oficial apaciguada o en su vertiente de retórica radical y fuertes movilizaciones, hizo del gremio magisterial el más fuerte del mundo laboral mexicano.

La líder magisterial jugó de manera ambigua en la elección del año 2000. Sin romper con el PRI mantuvo cercanía con el candidato del PAN, Vicente Fox, ganador de la contienda, con quien

había participado en el llamado grupo San Ángel, que pretendía impulsar un cambio político sin sobresaltos. Una vez que, con el triunfo del PAN se trastocó el sistema de renovación del liderazgo en el PRI, hasta entonces atado al proceso de sucesión presidencial, Gordillo intentó utilizar la fuerza sindical para hacerse con el control del partido, pero fracasó y optó por la salida.

Gordillo utilizó el control clientelista de la base magisterial para cumplir con los complejos requisitos de registro y construyó un partido político propio, el cual usó para negociar con el PAN su apoyo a cambio del mantenimiento del statu quo corporativo en el sistema educativo y mantenerse como interlocutora privilegiada del gobierno. En las elecciones de 2006, Nueva Alianza, el partido creado con la movilización de los maestros como clientela política cautiva, resultó crucial para el triunfo del candidato del PAN, Felipe Calderón. A cambio, Gordillo obtuvo no sólo la permanencia del control corporativo sobre la educación, sino la entrega de la subsecretaría de educación básica a su yerno como parcela privada de rentas.

Durante sus años a la cabeza del sindicato, Gordillo pudo mantener una paz relativa con las secciones del SNTE controladas por la CNTE, con base en el respeto mutuo de sus áreas de influencia, sus redes de clientelas y sus tajadas de rentas provenientes tanto de las cuotas sindicales como de la gestión de los puestos de trabajo de los profesores y de buena parte del presupuesto destinado a la educación. A pesar de su discurso radical, la manera de hacer las cosas de la CNTE no era muy distinta a la de las secciones leales a la dirección oficial.

Al volver a ganar el PRI la Presidencia de la República en 2012, después de una campaña en la que el candidato triunfante evitó comprometerse con una reforma para quitar el control de la carrera de los maestros al sindicato –lo cual ya era una demanda enarbolada por diversas organizaciones civiles y por sectores importantes del empresariado económico–, el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto impulsó un amplio acuerdo legislativo para llevar a cabo una transformación profunda del sistema de incentivos de los profesores para alinearlos con objetivos educativos y dejaran de ser sindicales y políticos como hasta entonces.



A las primeras señales de resistencia de la dirección sindical hacia la reforma en ciernes, el gobierno echó a andar los mecanismos tradicionales de disciplina del antiguo régimen y apresó a Gordillo, acusada de diversos delitos. En buena medida, se trató de un ajuste de cuentas por haber traicionado al PRI, pero también fue una medida sanitaria para evitar que los dirigentes del tradicionalmente apaciguado SNTE se movilizaran contra las reformas que le quitarían al sindicato el control sobre la gestión educativa y las rentas públicas derivadas.

Si las fórmulas tradicionales de control funcionaron con las secciones del SNTE históricamente priístas, las secciones controladas por la CNTE han emprendido una oposición frontal y violenta contra la reforma. Si durante dos décadas el control de rentas permitió mantener la paz con ellas y los gobiernos locales de diversos signos contemporizaron con sus demandas, la reforma –diseñada específicamente para arrebatar la gestión de la carrera de los maestros al sindicato– acabó con los equilibrios creados desde los primeros años de la década de 1990, aunque ya seis años antes la CNTE se había enfrentado al gobernador de Oaxaca y había paralizado durante meses la capital del estado.

La violencia con la que la CNTE ha reaccionado a la reforma educativa, con ocupaciones de calles y plazas, ataques a oficinas públicas y confrontaciones abiertas con las fuerzas del Estado, ha tenido un impacto económico relevante, ha causado varias muertes y ha mostrado las debilidades del Estado mexicano para utilizar la fuerza legítima: la poca capacitación de las policías y el desprestigio de su actuar entre la población ha obstaculizado la contención de la violencia con base en la legalidad. Sólo en los últimos meses la violencia sindical ha sido enfrentada con eficacia, sobre todo para garantizar los concursos de ingreso de los profesores y la evaluación obligatoria establecida por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

A manera de conclusión

Durante la época clásica del régimen del PRI, la reducción de la violencia se basó en un equilibrio que estableció los mecanismos de reparto y circulación del control de parcelas de rentas del Estado, en

un sistema de botín en la distribución del empleo público y en un arreglo corporativo para el control de la protesta social.

Con el fin del monopolio de la coalición de poder construida en torno al PRI y la irrupción de la competencia electoral, se deterioraron los mecanismos tradicionales de control de la violencia basados en la venta particular de protecciones arbitrado centralmente y los gobiernos locales y municipales recuperaron autonomía para gestionar las protecciones. Para recuperar el control central del orden, el gobierno de Felipe Calderón echó mano del ejército y la marina y la violencia por el control territorial se exacerbó.

Por otra parte, la histórica paz laboral mantenida por décadas a través del control corporativo se ha roto ahí donde se le han quitado a los sindicatos su control sobre la gestión directa de fuentes de recursos y las fuentes de su fuerza clientelista.

México está inmerso en un proceso de transición de un orden social de acceso limitado a uno de acceso abierto. Las formas tradicionales de reducción de la violencia ya no funcionan, pero aún no se terminan de construir las instituciones formales capaces de reducir la violencia con base en la aplicación universal de la legalidad y la utilización de la fuerza estatal de manera plenamente apegada al orden jurídico y con aceptación social generalizada.



Referencias

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México.

Bortz, Jeff, *et. al.* (1985), *La estructura de salarios en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México.

Carrera, Nicolás Íñigo (2001), *Las huelgas generales, Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización*, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Documento de trabajo No. 33, Argentina.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001), *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México.

Jarquín Gálvez, Uriel y Jorge Javier Romero (1985), *Un PAN que no se come. Biografía de Acción Nacional*, Ediciones de Cultura Popular, México.

Middlebrook, Kevin J. (1995), *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México.

North, Douglass C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press, Cambridge.

Trejo, Guillermo (2014), “La arriesgada apuesta por las autodefensas en México”, en *El País*, 12 de octubre de 2014, Madrid.

Tsebelis, George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press, Berkeley.



Autor

Jorge Javier Romero Vadillo es politólogo y profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Entre 2014 y 2016 realizó una estancia sabática en el Programa de Política de Drogas del CIDE. Es integrante del comité directivo de la Coalición Ciudadana por la Educación y presidente del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas. Forma parte del Consejo Asesor de la Red por la Rendición de Cuentas.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa.
06140 | México, DF | México

Responsable
Hans Mathieu | Representante en México
Teléfono +53 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización.

ISBN: 978-607-7833-68-0