

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

Las redes de macrocriminalidad están conformadas por tres estructuras: gobierno, empresas y crimen organizado. El principal problema en México es que esas redes capturan al Estado y, por ende, gobiernan amplias regiones del país. Por eso decidimos comenzar el trabajo definiendo cómo se ha estudiado y qué vamos a entender por Estado y por poderes fácticos (empresas y crimen organizado). No haremos un análisis profundo e integral sobre las teorías del Estado y de los poderes fácticos. Simplemente recuperaremos a algunos de los autores principales y construiremos una definición operativa para el análisis de las redes de macrocriminalidad, la captura estatal y la disputa por la soberanía.

### ¿Qué es el Estado?

Las distintas formas que cobra el Estado

Desde la ciencia política se suele diferenciar entre Estado, régimen y gobierno. En el lenguaje menos especializado, se utiliza el concepto Estado para referirse a las tres cosas. El gobierno está conformado por el conjunto de personas que ocupan posiciones donde se toman las decisiones políticas vinculantes. Es importante diferenciar al gobierno de la burocracia (Cotta, 1995). El gobierno toma decisiones, la burocracia las ejecuta<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aunque la ejecución no es menor, las brechas entre el diseño y los objetivos o resultados de una política pública se pueden ubicar precisamente en la implementación.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

(Panebianco, 1996). El gobierno está compuesto por todos los lugares en donde se toman decisiones: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por entes autónomos. De esta forma, las bancadas en las cámaras de diputados y senadores, los ministros de una corte suprema, el presidente, su gabinete, los subsecretarios y, probablemente, incluso los directores generales, los presidentes, consejeros o comisionados de los órganos autónomos, todos ellos constituyen al gobierno.

El régimen es el conjunto de instituciones formales e informales por medio de las cuales se accede y se ejerce al poder político formal (Levi, 1991; O'Donnell, 2015). Puede haber un régimen democrático, monárquico o dictatorial. Y dentro del régimen democrático puede haber uno que sea parlamentario, presidencial o semipresidencial. Aquí también se encuentran todas las discusiones sobre los sistemas electorales.<sup>2</sup>

Finalmente, el Estado es el conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales de carácter macro que constituyen las reglas de distribución económica, reconocimiento político e inclusión social de un determinado territorio. Esta es la mirada más abstracta para reflexionar en torno al Estado. Ejemplos de este tipo de discusión los encontramos en la disputa entre Wright Mills (1956) y Robert Dahl (1961) sobre la estructura del poder político en Estados Unidos o en la disputa entre Nicos Poulantzas (1968) y Ralph Miliband (1969) sobre la conformación del Estado en la sociedad capitalista.

Para este trabajo, el concepto de Estado hace referencia al gobierno, a todas las organizaciones, personas, instituciones y cargos que toman decisiones políticas vinculantes. Esta decisión conlleva consecuencias, se trata de una mirada menos estructural, pero que permite observar acciones específicas de actores concretos, lo que ayuda a analizar los nodos estatales que integran una red. Además, nos permite acercarnos al Estado de forma fragmentada, para poder abarcar el análisis de los cientos o incluso miles de actores que lo integran, con las distintas interacciones que lo conforman. Por último, permite aclarar que el Estado (a nivel de gobierno) ni actúa al unísono ni está libre de incongruencias. Se

---

<sup>2</sup> Dos de los más reconocidos y tradicionales debates de la ciencia política son precisamente los relacionados con las diversas formas de gobierno y los sistemas electorales. La intención no es profundizar en ninguno de ellos, ya que en esta investigación nos referiremos al Estado en su faceta de gobierno.

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

pueden encontrar actores que tengan relaciones de cooperación, pero también otros que tengan relaciones de indiferencia y, en el peor de los casos, de conflicto. En este último caso, se pueden dar actos de sabotaje, actores estatales que formulan una política, por ejemplo, que propicia violaciones a derechos humanos, y otros actores también estatales que buscan contrarrestar dicha política por estar encargados de la defensa de esos derechos.

## Discusiones en torno al Estado

En la medida que el objetivo de esta sección no es la reflexión en torno a la construcción de un orden social y políticamente justo, sino uno más cercano a la relación realmente existente entre el Estado y las personas, elegimos un análisis del Estado desde el estudio de la dominación política y de su ejercicio. Esta tendencia tiene su origen en el derecho público alemán del siglo XIX, cuyo interés principal fue la constitución del orden político y las formas de ejercer la dominación para mantenerlo y se observa con claridad en el desarrollo de la investigación acerca de la dominación hecha por Max Weber (2004). Desde esta perspectiva, la acción política es dominación y el orden político se mantiene a través de este ejercicio y no de la voluntad de los ciudadanos.

La imagen prototípica del Estado es la de un centro desde el que se ejerce la dominación política mediante diversas estrategias: el uso de la fuerza, el derecho, las políticas públicas, la construcción de identidad, entre otras. En esta clave de reflexión, se evalúa al Estado según su capacidad para ejercer la dominación. Un claro ejemplo de esta forma de análisis es la noción de Estado fallido. Un Estado con este adjetivo es aquel que no puede ejercer de manera adecuada su función de dominación.

Aquí un primer punto interesante para problematizar. Dijimos líneas arriba que el Estado está fragmentado, integrado por múltiples actores con relaciones de cooperación, indiferencia y conflicto. Pero, al mismo tiempo, hay una pretensión de que el Estado pueda ejercer —con éxito— la dominación. La dificultad está en lograr ese objetivo pese a la fragmentación. En otras palabras, cómo, pese a la fragmentación, se pueden consolidar determinadas órdenes y formas de poder estatal (Agudo,

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

2014, p. 23). Es importante pensar esto para el caso de México, ya que aquí lo que parece consolidarse es un Estado regionalmente gobernado por redes de macrocriminalidad en un marco de lo que he denominado democracia a la mexicana —este concepto se desarrolla en el capítulo 8— (Vázquez, 2016, 2018a y 2018b), integrada por cinco procesos: clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad; que ahora se ve complejizada por un alto nivel de violencia y violaciones graves a derechos humanos a partir de asesinatos, desapariciones, y desplazamientos forzados. El punto que me interesa resaltar es que, de la misma forma que el Estado es fragmentario, los procesos y lógicas de la dominación también pueden ser fragmentadas y diferenciadas a lo largo del territorio nacional pese a tener algunos marcos más generales, como la democracia a la mexicana.

El Estado ha sido un objeto de estudio central en las ciencias sociales y el derecho, la formación del Estado, los procesos de formación de la ciudadanía, la distribución de recursos, los modelos de desarrollo, entre otros son algunos de los temas que estuvieron en la agenda. De hecho, también podríamos incluir en este debate el cuestionamiento de esta forma centralizada de ejercicio de la autoridad en oposición a formas de organización que valorizan la coordinación espontánea (no inducida) como el mercado o el autogobierno (Holloway, 1992; Santos, 1998).

Para lograr una aproximación rápida y resumida al Estado, decidimos agrupar las distintas discusiones contemporáneas a partir de tres enfoques que nos permiten hacer una comparación. No tenemos dudas de que la discusión podría tener muchas más aristas, pero este es un punto de partida suficiente y adecuado para los objetivos de este libro:

- El Estado como problema por considerar el tipo de dominación propuesta como injusta por expresar los intereses de los poderosos.
- El Estado como solución a los problemas de orden social.
- Los enfoques relacionales sobre el Estado que lo consideran fragmentado, incoherente, combinación de múltiples partes que no se ensamblan de forma armónica cuya autoridad está en disputa permanente.

A continuación realizamos una rápida aproximación a cada una de estas tres perspectivas.

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

### El Estado como problema

Este cuerpo de literatura, de raigambre marxista en sus diferentes versiones, considera al Estado como problema por la forma en que se ejerce la dominación y lo que esto significa. La crítica que se realiza al Estado es la de ejercer dominación en detrimento de los grupos económica y culturalmente en desventaja. Es una mirada que contempla al Estado como expresión de los clivajes de distribución de poder y recursos sociales, por lo cual asume que el ejercicio de la autoridad estatal expresa estos clivajes y es, estructuralmente, excluyente e inequitativa.

Los dos textos en donde Carlos Marx (2015, 2003) presenta el análisis del Estado son *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850* conformado por una serie de artículos donde se analizan las revueltas de 1848 en Francia, en especial la confrontación entre los bloques de la propia burguesía y la interacción de ambos bandos con el Estado, y *El 18 brumario de Luis Bonaparte* donde explica que el golpe de Estado de Luis Bonaparte en diciembre de 1851 en Francia se debe a la lucha de clases y las condiciones materiales del contexto específico. En particular, el concepto clave de esta segunda obra es la autonomía relativa del Estado que logra el gobierno de Luis Bonaparte. A diferencia de la expectativa liberal en donde esta autonomía es inherente al Estado, para Marx el Estado es siempre un instrumento de la burguesía, pero en determinadas circunstancias —como la Francia de 1851— el Estado puede lograr cierta autonomía relativa para administrar el conflicto entre las facciones que integran la burguesía. Estos elementos son centrales para comprender el posterior desarrollo de la idea de hegemonía en Gramsci. Probablemente las ideas más acabadas del Estado como dominación y, por ende, como problema desde la lógica marxista las encontramos en la disputa entre la mirada más funcionalista de Ralph Miliband (1969) en su obra *El Estado en la sociedad capitalista*, y el acercamiento más estructuralista de Nicos Poulantzas (1968), en *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*.

Frente a este diagnóstico se observan dos tipos de respuestas. El primero considera que las desigualdades estructurales de los Estados en América Latina se expresan en las desigualdades culturales y proponen un rediseño de las estructuras estatales para que, en efecto, encarnen proyectos interculturales que reconozcan el pluralismo jurídico y las diferentes cosmovisiones sobre la autoridad (Santos, 2008). El segundo

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

tipo de respuesta supone una crítica radical a la forma del ejercicio de la dominación estatal y propone experiencias autonómicas con diferente grado de dependencia del Estado. Las mismas significan una búsqueda de ejercicio de las decisiones políticas desde la idea de autogobierno o de construcción de poder sin pensar en la toma del Estado (Holloway, 2002).

Desde este punto de vista, la solución al ejercicio de la dominación política no es limitarla, sino concebirla desde otras bases, las cuales cuestionan la autoridad centralizada y proponen experiencias que rebaten la homogeneidad de la cultura y la centralidad de la autoridad.

### El Estado como solución

Vinculada con la idea liberal del Estado como mal necesario, la perspectiva de este como solución no pone en cuestión la dominación, su preocupación es poner límites para evitar que la dotación de discrecionalidad que hay en todo acto político (e incluso en todo acto de interpretación jurídica y aplicación de la norma) se convierta en arbitrariedad en el ejercicio del poder político.

La noción de Estado de derecho (Tamanaha, 2004), en su acepción de límites al gobierno y garantía de derechos (O'Donnell, 2005), es una clara expresión de estas preocupaciones. El problema desde esta perspectiva no es el ejercicio de la dominación, sino que los sistemas de límites del poder funcionen adecuadamente.

Con la extensión del ideal democrático como la mejor forma de gobierno en el mundo y la consideración de la prioridad del mercado, no es extraño que la promoción de las instituciones del Estado de derecho sea parte de la agenda de los organismos reformadores como el Banco Mundial o las agencias de cooperación como USAID, condición necesaria para el buen funcionamiento de la economía y de la democracia. Aunque es evidente el sesgo que tienen las propuestas provenientes de este tipo de órganos.

En esta línea, la preocupación por los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos democráticos son expresiones de esta aproximación al Estado. No se cuestiona el ejercicio de la autoridad sino la forma en la que se ejecuta, a la par de que se proponen mecanis-

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

mos de control para evitar su arbitrariedad. La ya clásica distinción de O'Donnell entre *accountability*<sup>3</sup> horizontal y vertical (O'Donnell, Iaz-zetta y Cullel, 2003) o la *accountability* societal propuesta por Peruzzotti y Smulovitz (2006), son claros ejemplos de esta tendencia. Los individuos mediante el voto, los grupos con sus mecanismos de incidencia sobre las decisiones públicas o la división de poderes por medio del funcionamiento adecuado de los sistemas de frenos y contrapesos son las alternativas propuestas para controlar el ejercicio de la dominación.

De manera similar, la literatura sobre innovación democrática, interfaces socioestatales e intermediación política hace más complejos los alcances y límites de los mecanismos de control y de la relación entre el Estado y la sociedad. Esta literatura analiza los efectos de la representación política, y las formas emergentes con que se enriquece la relación entre los grupos y las instituciones de gobierno (Gurza Lavalle y Zaremb-berg, 2014; Zaremb-berg, 2017).

Desde esta perspectiva, estaremos ante un mejor Estado cuando más controlado esté el ejercicio de la autoridad.

## Perspectivas relacionales para analizar al Estado

El tercer grupo de aproximaciones son las que ponen en cuestión la definición canónica de Estado: una autoridad que se ejerce sobre una población en un territorio determinado. Cuestionan, incluso, la idea de monopolio clásica del concepto weberiano: “Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 2004, p. 43-44).

Por ejemplo, para Joel Migdal (2001), la aproximación weberiana al Estado es poco adecuada porque genera muchos límites analíticos. Él propone pensar al Estado a partir de imágenes y prácticas. Mientras que las imágenes son las representaciones de las instituciones mediante las

---

<sup>3</sup> Actualmente la *accountability* es toda una teoría sobre el ejercicio del gobierno a partir de principios como la transparencia, la rendición de cuentas, y los pesos y contrapesos.

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

cuales se ejerce la autoridad y la dominación (Migdal, 2001, p. 16); las prácticas son las rutinas de los actores estatales y agentes que refuerzan las imágenes (Migdal, 2001, p. 18). La representación geográfica de los Estados a través de mapas es un ejemplo de las imágenes, con lo que se construye una idea de control territorial. Mientras que las prácticas de esa imagen serían los controles migratorios o la emisión de pasaportes. Si las imágenes homologan a todos los Estados (como sucede con las fronteras territoriales), las prácticas los diversifican, aunque puedan existir patrones comparables. El tercer componente de la propuesta teórica de Migdal es el concepto de campo de Bourdieu. Para el autor, la construcción de la dominación a partir de la relación entre las imágenes y las prácticas se da en el marco de un campo en disputa en donde los elementos simbólicos cobran tanta relevancia como los materiales. En el caso del Estado, esta disputa proviene de la tensión inherente al Estado, por un lado, la necesidad de mostrar un poder y organización unificado, y, por el otro, las prácticas que se encuentran siempre fragmentadas. Con esta propuesta, tenemos varios de los elementos constitutivos de la teoría relacional del Estado: se centra en la construcción de la dominación estatal, lo mira a partir de las prácticas estatales (la construcción estatal desde la lógica cotidiana), y tiene como punto de partida la fragmentación estatal.

De esta forma, lo que propone la tendencia relacional de análisis del Estado es partir del reconocimiento del carácter polimórfico, policontextual y desordenado de esa relación social que queremos expresar con esta noción; aunque algunas aproximaciones aceptarían que, dentro de la diversificación, la idea es que haya algún orden monopólico que puede ser de la violencia, de la capacidad de extracción de riqueza (impuestos) o de aspectos que podrían considerarse intrascendentes, como los métodos de medición (Vera, 2014, p. 58-59). Es decir, estas perspectivas reconocen una paradoja entre la unidad y la diversidad del Estado. Al tiempo que asumen la incoherencia y diversidad de instituciones y relaciones, también reconocen la necesidad de generación de una idea de unidad simbólica (Jessop, 2010).

Un aspecto en el cual se suele poner mucha atención en esta perspectiva analítica es en los mecanismos que construyen la dominación: “las prácticas de representación e interpretación mediante las cuales el Estado es culturalmente constituido” (Agudo, 2014, p. 11). Es por ello



## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

que muchos de estos estudios miran casos concretos de construcción de un orden en diversas áreas: los métodos de medición, la política educativa, ambiental o urbana (Agudo y Estrada, 2014), a la par que suelen analizar esa construcción desde las personas en su cotidianidad, por lo que el uso de la etnografía cobra relevancia (Lanzagorta, 2014).

Todavía desde la lógica relacional se recupera y relanza el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum para mirar los efectos no solo individuales, sino también colectivos e —incluso— socioestatales (Hincapié, 2017). Desde esta perspectiva, se define la capacidad socioestatal como: “el conjunto de innovaciones institucionales formales o informales, resultado de la acción colectiva de la sociedad civil que ha logrado vincular a organizaciones y agentes estatales, y que proporcionan oportunidades efectivas para la búsqueda de funcionalidades definidas previamente como objetivo de la acción definida” (Hincapié, 2017, p. 76).

No hay duda de que el desarrollo de las capacidades individuales siempre dependerá de las condiciones sociales, del contexto social. En este ámbito, la violencia cobra interés analítico en dos sentidos: el conflicto violento siempre será un desafío para las acciones colectivas que buscan desarrollar las capacidades individuales; a la par que en los conflictos violentos lo que suele predominar es el análisis de las relaciones estratégicas de los actores armados, dejando de lado a las comunidades que sufren esos conflictos (Hincapié, 2017, p. 75). Es relevante preguntarnos por las capacidades socioestatales construidas por y desde las comunidades que sufren los conflictos violentos; esto nos permitirá observar los casos exitosos e identificar dónde están las limitaciones o problemas en aquellas experiencias que no cumplieron los objetivos esperados. En nuestro caso, cuando se analizan las violaciones graves a derechos humanos en Coahuila, se presenta la acción contenciosa desarrollada desde las organizaciones que protegen estos derechos. En las conclusiones, se comparan los recursos de estas organizaciones con los de la red de macrocriminalidad y se explican sus posibilidades y sus límites.

¿Qué diferencias tienen con las anteriores aproximaciones? Respecto del Estado como solución, desafían la idea de autoridad centralizada y la noción de que la dominación política se ejerce de una sola manera. En su lugar admite que en un territorio y sobre una población se pueden ejercer múltiples formas de dominación política y también pueden

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

existir diferentes formas de interacción entre grupos de interés, ciudadanos e instituciones específicas del Estado. En pocas palabras, se puede pensar que los organismos de regulación de las telecomunicaciones, por ejemplo, ejercen la dominación y se vinculan con los grupos de interés de una manera diferente a como lo hacen las instituciones de seguridad del Estado o las de derechos humanos (Jessop, 2016); reconocen la idea de soberanías fragmentadas (Sieder, 2017) o bien de la existencia de márgenes del estado en que el ejercicio de la autoridad estatal convive con otras autoridades (Das y Poole, 2004).

Por otra parte, respecto de las perspectivas que ven al Estado como problema, se distancian tanto en la forma de concebirlo, como en el reconocimiento de que en este pueden convivir diferentes principios de organización social, por ejemplo: el Estado de derecho, el bienestar social, el combate al crimen y la forma de organización capitalista.

Desde este punto de vista, el Estado tiene muchas formas y cumple con numerosas funciones, pero, sobre todo, su autoridad y las estructuras de dominación se manifiestan de múltiples maneras, a la par que está en formación permanente porque es una arena en constante disputa. Las capacidades del Estado no son uniformes, ni en su facultad de control territorial, ni en su forma de controlar a la población. Desde esta perspectiva, la autoridad del Estado no es omnipresente, es diversa y es desafiada permanentemente.

Daremos prioridad a esta perspectiva en el análisis tanto de la captura o cooptación estatal como de las disputas por la soberanía. Como mencionamos líneas arriba, analizamos al Estado como gobierno, veremos la figura del Estado en los múltiples actores que lo encarnan, con sus diferentes relaciones de cooperación, indiferencia y conflicto; es decir, pensamos al Estado de manera fragmentada. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado en el análisis de la construcción estatal a partir de la estructura de dominación más cotidiana cuando estamos frente a Estados capturados por redes de macrocriminalidad. Podemos cometer el error de argumentar que esas redes de macrocriminalidad simple y sencillamente son el Estado y, aunque se trate de bandas del crimen organizado que desaparecen personas, asesinan, tienen redes de trata, tanto sexuales como de trabajo esclavo, y realizan todas estas actividades en total impunidad, no hay que confundir los conceptos. Sin duda, sería un grave error priorizar un marco teórico que nos permita un sólido aná-

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

lisis empírico, pero que finalice con una conclusión como esa y quedarnos conformes. Es importante problematizar si ahí donde el Estado es capturado por una red de macrocriminalidad, se puede seguir hablando de un orden estatal.

En los términos anteriores, cobra relevancia entender que las miradas normativas no son el punto de partida, sino el de llegada. De esta forma, la perspectiva relacional de análisis del Estado nos da un marco conceptual que nos permite examinar con mayor precisión lo que sucede en la construcción estatal, para generar un diagnóstico empírico sólido (Hincapié, 2014). Mientras que la mirada normativa —como podría ser la teoría liberal que supone la existencia de autonomía del Estado y, con ella, la construcción de una idea mínima de bienestar general en su funcionamiento— nos indica hacia dónde deberíamos modificar esa realidad. No es necesario preferir una o la otra, sino combinar las fortalezas empíricas de una para construir un buen diagnóstico, con la expectativa de futuro de la otra. Eso es lo que haremos.

## Los papeles que puede jugar el Estado

La literatura identifica tres posibles papeles o roles del Estado: actor, arena y árbitro. El Estado asume la primera función cuando tiene capacidad suficiente para generar una plataforma política propia y para echarla a andar, independientemente de las demandas y los recursos políticos de los factores reales de poder. Lo cierto es que la formulación de esta plataforma nunca se realizará si están ausentes algunas demandas de la sociedad. Por el contrario, el principal desafío de los gobiernos en una sociedad democrática será articular las demandas sociales —y, por ende, de los poderes fácticos— más relevantes que le permitan mantener un cierto grado de legitimidad política y sostenerse en el poder.

La función del Estado como actor es el punto más importante para este documento por dos razones. Primero, porque el punto de partida es una teoría normativa, para la cual el Estado siempre debería tener autonomía,<sup>4</sup> y figurar en todo momento como actor. De hecho, lo que

---

<sup>4</sup> Uno de los pilares de la expectativa por la autonomía proviene de la conformación de una clase política profesional. La principal característica del gobierno representativo

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

interesa en esta investigación es contrarrestar la captura o cooptación estatal, mantener alguna autonomía del Estado con los incentivos necesarios y adecuados para generar una idea mínima de bienestar general. Segundo, porque la autonomía del Estado es un problema de grado —es decir, no es algo que se tiene o no se tiene, sino que se puede tener mucho o muy poco—, y que se construye a partir de las capacidades estatales y el tipo de relaciones con otros actores. Contrario al deber ser, el Estado muchas veces no cuenta con la autonomía esperada, sino que en campos específicos (arenas de política) se encuentra sometido a los intereses de los grupos más poderosos de cada distinta arena (Lowi, 1996). La pregunta en estos casos es: ¿cómo recuperar la autonomía estatal?

Para que un Estado pueda funcionar con autonomía como actor, no solo requiere de la voluntad política de quienes lo encabezan en un momento determinado, necesita tener también capacidades suficientes que sustenten esa autonomía. Por ejemplo, para Theda Skocpol (1985) únicamente puede haber autonomía estatal si el aparato burocrático no fue reclutado de la clase dominante y mientras se mantenga una relación personal y económica alejada entre la clase dominante y los altos oficiales del Estado, y, aun así, la autonomía estatal no necesariamente es una parte estructural del sistema estatal, puede perderse y recuperarse en mayor o menor grado porque depende de su contexto. Para estudiar la autonomía política del Estado debe observarse la integridad estatal y la estabilidad administrativa y militar que supone el control del territorio como precondition para la implementación de la política en cuestión. Pero más importante aún, debe observarse la capacidad de autogeneración de recursos económicos propios que suponen la posibilidad de organización estatal, de emplear personal, de subsidiar empresas económicas y fundar programas sociales. La dependencia frente a este punto por parte de los Estados es evidente que menguará su autonomía política.

---

es la división política del trabajo entre gobernantes y gobernados. Esta división del trabajo permite que haya un grupo de personas que se especialicen en la lucha (democrática) por el poder político y en la toma de decisiones: la clase política. Esto dotaría de autonomía a esa clase política para desvincularse de los deseos momentáneos del pueblo, independientemente de que esos consistan en demandas populares o de un grupo de empresarios. Lo cierto es que la división política del trabajo no aseguró ni la profesionalización de la clase política (en términos de capacidades para gobernar) ni la desvinculación de los poderes fácticos más fuertes.

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

Los otros dos papeles del Estado no serán trabajados en este documento. Baste decir que el Estado funciona como árbitro y como arena cuando poderes fácticos con intereses encontrados acuden a órganos jurisdiccionales, legislativos o de política pública para resolver un conflicto por medio de las instancias estatales: una sentencia, una legislación o una regulación reglamentaria o de política pública. Si el Estado tiene autonomía suficiente para articular las demandas sociales que más se acercan a su plataforma gubernamental, aquí el Estado actúa como árbitro. En cambio, si el conflicto simplemente se soluciona a partir de los mayores recursos políticos de uno de los poderes fácticos, desaparece el arbitraje y el Estado funcionó simplemente como arena.

### Cómo proponemos analizar al Estado

En la medida en que recuperamos la teoría relacional del Estado, lo pensaremos como un espacio fragmentado, con asimetrías de poder entre sus componentes y acciones incoherentes (Jessop, 2010). Lo que veremos son las relaciones que se dan tanto al interior del Estado entre los distintos entes gubernamentales que lo conforman como las que se instauran con los poderes fácticos, las redes y las redes de macrocriminalidad frente a fenómenos de incidencia, captura o cooptación o disputa de la soberanía: la estructura de dominación funcionando en lo cotidiano. Además, al cuestionar la idea de Estado monolítico y unificado, esta mirada también objeta la idea del Estado como principal centro de poder, y lo ubica en relación con otros poderes tanto nacionales como internacionales. El Estado es una diversidad de centros que se vinculan con otros centros de poder.

También analizaremos al Estado en su nivel de gobierno. En este sentido, el Estado está conformado por un conjunto de entes, de unidades que pueden tener distintas relaciones entre sí, relaciones de cooperación, de indiferencia, pero también de conflicto. Desde esta perspectiva, nunca tendremos al *Estado* actuando, sino a diferentes unidades que conforman una parte de él (del gobierno), algunas de ellas con objetivos y metas específicas que pueden chocar no solo con los poderes fácticos sino incluso con otros entes estatales. Por esto es tan fácil resolver las falsas descalificaciones como aquellas que inquietan: “por qué el Estado

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

va a investigar al propio Estado”, o “por qué el Estado va a sancionar las violaciones de derechos humanos perpetradas por el propio Estado”. A lo que podría contestarse: porque no existe *el Estado* sino diversas entidades, algunas con la suficiente autonomía para llevar a cabo este tipo de actividades, otras capturadas, y algunas más en disputa de la soberanía estatal.

Esta decisión de mirar al Estado desde una perspectiva relacional, de gobierno, y como un ente que debería contar con autonomía política tiene como principal objetivo operacionalizar al Estado de forma muy acotada a fin de generar una teoría para la acción, identificar qué es lo que ha sido capturado y reflexionar sobre cómo se podría recuperar. Todo ejercicio que se haga en este sentido es especialmente práctico, por lo que el equipo de investigación que esté interesado en analizar la captura del Estado puede iniciar con las siguientes preguntas:

### **Mapear el espacio del Estado**

Para identificar el espacio estatal hay que tener en cuenta que el Estado está fragmentado, es incoherente y está compuesto por múltiples agentes, con numerosos recursos. A fin de identificar la parte, los agentes, los recursos y las relaciones con los poderes fácticos, hay que tener en cuenta los siguientes puntos:

- a) el área de política pública involucrada;
- b) las agencias estatales, dependencia, etcétera, vinculada con la misma. En este sentido es importante recalcar que cuanto más concreta sea la elección más precisa podrá ser la investigación;
- c) los tipos de agentes estatales pertinentes y sus características;
- d) la clase de recursos de los que disponen y en qué medida cuentan con ellos, y
- e) el grado de presión que reciben de los poderes fácticos y la modalidad de la relación que mantienen.

Para poder realizar este mapeo es relevante analizar diferentes fuentes de información: el marco normativo, la cobertura de prensa, entrevistas, grupos focales, entre otras.

### **El espacio estatal**

- 1) ¿Qué área o arena de política pública está involucrada en la investigación que se quiere realizar?
- 2) ¿Cuáles son las agencias estatales, dependencia, etcétera, vinculadas con la misma?
- 3) ¿Cuáles son los tipos de agentes estatales que pertenecen a esa área o arena, y qué características tienen?
- 4) ¿Con qué recursos cuentan esos agentes estatales?
- 5) ¿Cuál es el tipo de interacción que esos agentes estatales tienen con los poderes fácticos?

1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

## ¿Qué son los poderes fácticos y sus recursos políticos?

### ¿Qué son los poderes fácticos?

La discusión en torno a los poderes fácticos comenzó a principios del siglo xx con el libro *The process of government* publicado en 1908 por Arthur F. Bentley. Desde el pluralismo, esta discusión se mantuvo con los textos de David Truman, Jean Meynaud, Harry H. Eckstein, Orlando Key y Jacqueline de Celis. Pero el más reconocido de estos autores es Robert A. Dahl.

Lo cierto es que esta preocupación por los actores con capacidad de movilizar diferentes recursos de poder e incidir en la esfera política para obtener acciones u omisiones que los benefician no es exclusiva de la perspectiva pluralista de la política. Los estudios marxistas (Miliband, 1969), elitistas (Mills, 1956) y estratégico relacionales de la política también dan cuenta de la influencia de diferentes poderes fácticos en los procesos de toma de decisión y en las dinámicas en los diferentes organismos del Estado. La diferencia está en la forma en que piensan la estructura social. Para los pluralistas, hay distintos poderes fácticos que, si tienen una dispersión de recursos políticos, pueden generar algún tipo de equilibrio social. Para las perspectivas marxista y elitista todos esos poderes fácticos están interconectados, por criterios de clase en el marxismo, o por condiciones sociales en el elitismo. La principal diferencia es que mientras para los pluralistas no hay una, sino diversas élites compitiendo por el poder; para los marxistas y los elitistas se trata de una sola élite (incluidos los actores estatales) que construye patrones de hegemonía política. Si acaso, lo que hay son facciones o bloques dentro de la estructura dominante.

La literatura pluralista ha identificado a los factores reales de poder o poderes fácticos como grupos de presión. Jean Meynaud comienza explicando lo que es un grupo: “conjunto de individuos que poseen una o varias características comunes” (Meynaud, 1960, p. 9). Este se constituye como un grupo de interés cuando “defiende ventajas materiales o salvaguarda valores morales” (Meynaud, 1960, p. 11). Y, finalmente, se constituye como grupo de presión en el momento en que “los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones” (Meynaud, 1960, p. 11). Así, el grupo de presión “evoca las luchas emprendidas para que las decisiones de los poderes

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

públicos se conformen a los intereses o a las ideas de una categoría social dada” (Meynaud, 1960, p. 5). Por su parte, Jacqueline de Celis nos dice que no es suficiente que los individuos que componen un grupo de interés tengan ciertas características comunes, “sino que han de saber que las poseen y han de sentirse lo bastante ligados por ellos para adaptar, a partir de las mismas, una posición concreta y dinámica capaz de afectar a la vida social... reservando la expresión de grupo de presión al grupo de interés que ha entrado en acción política” (Celis, 1963, p. 47-48).

Un análisis más profundo acerca de las prácticas de los poderes fácticos desafía el hecho de que la actividad definitoria sea la presión. Los poderes fácticos no necesariamente actúan, no necesariamente presionan. El poder puede ejercerse con persuasión o, solo, mantener una omisión (Vázquez, 2008). Asimismo, no basta la presión, el ejercicio de un recurso político, para identificar a un factor real de poder, es necesario que dicho recurso sea coronado con el éxito, que en verdad tenga poder, ya que puede haber grupos de presión cuyos recursos políticos sean tan inferiores que su influencia en la toma de decisiones sea mínima o directamente inexistente. Así, todos los factores reales de poder son grupos de presión, pero no todos los grupos de presión serían factores reales de poder.

### Factores reales de poder

Lo que se puede analizar desde esta propuesta teórica son decisiones políticas vinculantes específicas o, en su caso, un conjunto de decisiones que constituyen una arena de política pública. Por ende, es importante que el grupo de investigación tenga clara la arena de política pública que quiera analizar (salud, medio ambiente, política energética, política social) teniendo en cuenta que el Estado es diverso y no tiene una racionalidad o un interés monolítico. La arena puede estar conformada por un área de política amplia, como puede ser la política social, o por espacios de política mucho más acotados, como un programa específico de política pública o una licitación. Lo importante es que el equipo de investigación tenga en mente dos cosas:

- Este marco teórico no permite analizar la captura —en su totalidad— del Estado. Son pocos los marcos que trabajan sobre estos niveles macro, como puede ser la teoría de la hegemonía de corte gramsciano. Por ende, es importante que, desde el inicio de la investigación, el equipo de trabajo tenga claro cuál es la delimitación de la decisión (o conjunto de decisiones) políticas vinculantes que constituyen la arena de política pública que le interesa analizar.
- Si bien puede parecer que este nivel meso de análisis tiene menos impacto que uno con características macro, lo importante de mantenerlo en este nivel es que genera una teoría práctica, para la acción, que diseña estrategias de incidencia para neutralizar los recursos políticos de los poderes fácticos y, con ello, un proceso de recuperación estatal al menos en la arena de política pública donde se plantea la incidencia.



## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

### Factores reales de poder

- 1) ¿Cuál es la decisión o conjunto de decisiones políticas vinculantes que nos interesa analizar?
- 2) ¿Qué arena de política se constituye por medio de esas decisiones: salud, medio ambiente, vivienda, seguridad, otra?
- 3) ¿Quiénes son los factores reales de poder que están más interesados en esa arena de política?
- 4) ¿Qué tipo de vínculo tienen esos factores reales de poder con el Estado?

Con estos antecedentes, conceptualizamos los *factores reales de poder* como aquellas fuerzas sociales organizadas que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones a partir del ejercicio o de la amenaza de ejercer sus recursos políticos. Los recursos políticos son los mecanismos para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican una presión al Estado.

La literatura sobre poderes fácticos da por hecho que el Estado se mantiene con cierta autonomía, por lo que se le puede diferenciar de los poderes fácticos. Hay, por un lado, empresarios, movimientos sociales, sindicatos, por mencionar algunos, que buscan influir. Hay, por otro, congresos, partidos políticos, secretarios de Estado, presidentes que podrían ser influenciados. Sin embargo, lo que se observa con procesos como la captura estatal y el fenómeno que se puede apreciar en México es que esta división se hace gris y porosa. En la captura estatal los poderes fácticos ya no solo buscan influir en las decisiones, sino que directamente gobiernan o cogobiernan con los agentes estatales. Cuando llegamos a las redes de macrocriminalidad, ya no solo estamos frente a esa captura estatal ni solo se trata de decisiones políticas vinculantes como puede ser el contenido de una ley o de una política pública, sino el desarrollo de todo tipo de procedimientos administrativos, legislativos o jurisdiccionales cooptados por las redes de macrocriminalidad.

## ¿Qué son los recursos políticos de los poderes fácticos?

En la medida que los factores reales de poder pueden ser cualquier fuerza social, en ellos cabe: un movimiento social, una empresa transnacional, un grupo de empresarios nacionales, un gobierno extranjero, la Iglesia, el crimen organizado, etc. Lo que hace diferentes a unos de otros son los

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

recursos políticos que ostentan. Definiremos un recurso político como el mecanismo para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican diferentes niveles de interacción con el Estado. Podemos clasificar los recursos políticos en cuatro grandes categorías:

- 1) Los que provienen de la capacidad económica legal, como la inversión.
- 2) Los que surgen de la solvencia económica ilegal, como el pago de sobornos.
- 3) Los que emanan de los repertorios modulares y conforman la acción colectiva: marchas, mítines, ocupaciones, huelgas.
- 4) Los que resultan de la violencia: amenazas, desaparición, asesinato.

Algunos factores reales de poder tendrán determinados recursos políticos, y ciertos poderes fácticos contarán con otros. Por ejemplo, los movimientos sociales tienden a utilizar los repertorios modulares; los grupos empresariales cuentan principalmente con la inversión económica como recurso político; el crimen organizado suele utilizar la violencia. Esto no quiere decir que un mismo grupo no pueda utilizar diversos recursos. Por ejemplo, un cártel que tenga una fuerte base y legitimidad social, así como un poder económico puede utilizar los cuatro tipos de recursos políticos que mencionamos.

### La inversión como recurso político

Las empresas (especialmente las transnacionales) son las que tienen una mayor capacidad de utilizar la inversión como recurso político. Con la amenaza de invertir, parar el flujo de inversión o salir de una región o país, lo que hacen es enviar una señal muy clara a un gobierno: "esa decisión política vinculante nos gustó o no nos gustó". Con ello también inciden.

El ejercicio del recurso político no se agota en la inversión, sino que —en un marco capitalista en general y neoliberal en particular— se manifiesta en los impactos que el capital tiene tanto en la vida pública como en la privada. Esto conlleva dos aspectos: las empresas poseen un recurso político muy importante en las democracias capitalistas y estos recursos son estructurales porque son inherentes a las democracias capitalistas.

<i>Dependencia estatal al capital</i>	<i>Dependencia social al capital</i>
Crecimiento del PIB. Inflación. Distribución de bienes. Acceso a deuda. Aumentos de la tasa de interés. Variaciones de la política monetaria. Desarrollo tecnológico e industrial.	Desempleo. Salarios. Inflación (hiperinflación). Distribución de bienes (escasez).

## 1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

(continuación)

Ejemplos de usos políticos de los recursos inherentes al mercado los podemos encontrar en Argentina, en la crisis de 2001, así como en las limitaciones que llevaron al entonces presidente Néstor Kirchner a pactar con la facción industrial de la burguesía argentina (Vázquez, 2008). El aspecto central es que cualquier gobierno de cualquier país se ve obligado a mantener la estructura capitalista en general, y un arreglo de inversión con, al menos, una facción de la burguesía.

### La violencia como recurso político

Uno de los factores reales de poder más importantes hoy en México es el crimen organizado. A los recursos políticos que en la actualidad se consideran legales e incluso estructurales del capitalismo (como la inversión) o de la democracia (como la protesta) se suman una serie de recursos políticos que, pese a su ilegalidad, son cada vez más usuales. Nos referimos no solo al pago de sobornos, sino a mecanismos abiertamente violentos que hacen más difícil —a veces imposible— que los servidores públicos se resistan: “estos grupos pueden acudir a procedimientos distintos al soborno, como la amenaza y el asesinato que, de hecho, son más efectivos y persuasivos en el corto plazo, así como a la asociación o formación de partidos políticos y otras instituciones en una perspectiva del largo plazo. Así, es de prever que la naturaleza y alcances de la captura del Estado cambian sustancialmente en la medida en que el agente captor sea un grupo ilegal que cuenta con ejércitos privados altamente entrenados en técnicas homicidas” (Garay, 2008, p. 11).

Los casos más claros en México provienen de la forma de operar tanto del cártel de los Zetas, como del cártel Jalisco Nueva Generación. A partir del ingreso de las fuerzas especiales del ejército a los cárteles, estos entes cobraron una nueva forma de organización y una mayor lógica militar. Una de las primeras características fue el férreo control territorial. Lo segundo fue el uso de la violencia para mantener ese control sobre el territorio. Estos dos puntos los llevaron a diversificar sus actividades, como el pago de extorsiones a pequeños empresarios locales, y el control de muchas de las actividades del crimen y la trata de personas.

Además de los diferentes tipos de recursos políticos de diferentes poderes fácticos, deben también considerarse las estrategias desplegadas respecto al Estado. No es lo mismo realizar *lobby* para que se incluyan reivindicaciones de un poder fáctico en una ley, que incidir en la distribución de recursos de una política pública o bien controlar a una policía municipal o a un órgano de regulación. De esta manera, además de los tipos de recursos deben considerarse las estrategias de relación y los resultados de estas.

Es importante identificar cuáles son los recursos políticos y las estrategias en la relación con el Estado que ostenta un factor real de poder porque, dependiendo del recurso que tengan será el tipo de estrategia que se debe desarrollar para neutralizarlos. Por ejemplo, la estrategia para neutralizar los recursos políticos provenientes de la capacidad económica legal (la inversión) que utiliza su poder disuasivo para orientar las

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

políticas económicas será distinta a la que pretende neutralizar un movimiento social utilizando un repertorio modular para impulsar la visibilización de una causa específica, o a un grupo del crimen organizado que utiliza la violencia y controla a una policía municipal, o a un grupo empresarial que usa sobornos para ganar licitaciones.

### Recursos políticos

No basta con conocer las decisiones, cuál es la arena y quiénes fungen como factores reales de poder para llevar a cabo un análisis. Es especialmente importante que también sepamos:

- ¿Cuáles son los intereses políticos de los poderes fácticos involucrados, cuál es la demanda precisa?
- ¿Qué recursos políticos ostentan los distintos factores reales de poder implicados? Hay que recordar que no es necesario que dichos recursos políticos se echen a andar, basta con la amenaza de saber que los tienen y que los pueden utilizar.
- ¿Cuáles son las estrategias del poder fáctico en el uso de sus recursos?
- ¿Qué relaciones tienen con el Estado? Para saber el grado de involucramiento entre ambas esferas.
- ¿Cuáles son las consecuencias de la aplicación de los recursos y las estrategias?

Los puntos anteriores permitirán reflexionar sobre las posibilidades y límites de la neutralización de los recursos políticos de los poderes fácticos de acuerdo con su nivel de involucramiento con el Estado. Por ejemplo, si los recursos políticos son estructurales, como sucede con la libertad de inversión con respecto al modelo económico, la neutralización es más complicada, pero no imposible. Obtener toda esta información no es sencillo por lo que se recomienda:

- Iniciar con una revisión hemerográfica.
- Si la decisión política que se analiza es legislativa, revisar actas de comisiones y diarios de debates.
- Si la decisión política que se investiga es judicial, revisar las grabaciones de las sesiones donde se discutió la sentencia.
- Si la decisión política que se estudia es reglamentaria, proviene del poder ejecutivo, revisar si hubo procesos de participación, comisiones o cualquier otro documento que pueda dar información sobre poderes fácticos, intereses y recursos políticos.
- Identificar actores clave que puedan ser entrevistados.
- Investigar sobre procedencias y trayectorias de los actores clave.

## La conversión del poder público en poder privado: una mirada normativa

Uno de los principales reparos frente a los poderes fácticos con recursos políticos que inciden en las estructuras estatales es que *conlleva la conver-*

1. ¿De qué hablamos cuando decimos Estado y poderes fácticos?

*sión del poder público en poder privado y, con ello, la pérdida de la construcción de una idea mínima de bienestar general.* Esta afirmación tiene dos problemas que es importante explicitar. El primero es que detrás de esa afirmación hay una mirada normativa de la construcción del poder público y del Estado que supone dos condiciones previas:

- El Estado está conformado por entes autónomos del resto de los poderes sociales (autonomía relativa del Estado). La literatura que analizamos para presentar a los poderes fácticos los concibe como instancias que presionan al Estado para satisfacer sus intereses, lo que supone que los miembros de los poderes fácticos y los representantes políticos o tomadores de decisiones específicos pertenecen a dos espacios diferentes: el estatal y el no estatal. En pocas palabras, las intersecciones entre estos tipos de actores no están consideradas, a diferencia de lo que hace la mirada marxista y la elitista.
- Existe una moral pública constitutiva de las personas que conforman al Estado que los llevan a crear una acción dirigida rumbo a una idea mínima de bienestar general.

La principal limitación con este punto de partida es que ambas precondiciones son empíricamente falsas como se identificará más adelante en algunos ejemplos. Pese a la evidencia acerca de que esto es así, ambos postulados operan como un horizonte de referencia acerca de qué se puede esperar y qué no respecto al poder público y del Estado, ya que nos permite pensar qué debemos hacer —en términos de acción política— para lograr que el Estado tenga algún grado de autonomía con respecto a los poderes fácticos y que genere decisiones políticas vinculantes que permitan una idea mínima de bienestar general. De hecho, justo esa es la metapregunta que guía el trasfondo político de este documento.

El segundo problema es que no siempre es mal visto que haya poderes fácticos que incidan sobre las decisiones del Estado. Por el contrario, cuando se trata de poderes fácticos que utilizan recursos políticos legales, entre ellos demandas de diferentes grupos subordinados, su ejercicio es un elemento inherente a la democracia.

Un fenómeno político-social totalmente distinto se da cuando ya no estamos frente a un poder fáctico que busca generar incidencia sobre

## Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

una decisión política vinculante, sino cuando lo que se observa es una red de macrocriminalidad que disputa algunas funciones de la soberanía del Estado. Ahí ya no se trata de un mecanismo de *accountability social*, de control sobre el gobierno, sino de captura o abierto desplazamiento del gobierno por la red de macrocriminalidad. Sobre estos puntos versarán las siguientes líneas.