

Estado y crimen organizado, apuntes para entender su complejidad

por **Guillermo Valdés Castellanos**

“Narcogobierno” es una categoría que no alcanza a definir lo que está sucediendo en el país. En algunas zonas de México se vive una auténtica *gobernanza criminal*, en donde las instituciones y el orden social operan bajo las reglas del crimen organizado.

A dónde y cómo llegamos

Quiero comenzar con una breve reflexión para hacer conciencia sobre la excepcionalidad y, al mismo tiempo, cotidianidad del tema. No se trata de que hayamos descubierto que el crimen organizado siempre ha tenido una relación amplia y compleja con

la política, porque eso está documentado desde los primeros estudios sobre el narcotráfico, sino que ahora, a partir de los últimos años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y hasta la fecha, esa relación se ha vuelto el asunto nodal de lo que genéricamente hemos llamado el problema del narcotráfico.

En el sexenio de Felipe Calderón los temas centrales fueron las drogas —uno de los principales debates era el de su legalización, pues el tráfico de estupefacientes constituía la principal actividad de las organizaciones criminales— y la violencia, en concreto los homicidios; también comenzó a discutirse intensamente la militarización. El tema de las víctimas, introducido por Javier Sicilia a raíz del asesinato de su hijo a fines del sexenio de Calderón, alcanzó preponderancia, ya en tiempos de Peña Nieto, con la masacre de 43 estudiantes de Ayotzinapa y la lucha de sus padres por dar con ellos. A causa de ese tema, la incompetencia

de la procuración de justicia y la participación de los militares en la lucha contra el crimen organizado ocuparon muchos titulares. En esos dos gobiernos también escandalizó la creciente intromisión de los cárteles en la política: por ejemplo, con el sometimiento de alcaldes michoacanos a la Familia y la famosa colección de videos de “La Tuta” con el hijo del gobernador y muchos otros funcionarios.

En los gobiernos de AMLO y Claudia Sheinbaum dos asuntos han alcanzado una incidencia insospechada: los desaparecidos y la colusión de políticos con el crimen organizado. No era fácil lograrlo teniendo en cuenta el resto de los problemas: el auge en la producción de fentanilo, los 200 mil homicidios en el sexenio de López Obrador, la militarización total de la seguridad pública, la procuración de justicia politizada e incompetente, la megadiversificación delictiva que generó dos nuevos mercados ilegales igual o más rentables que el narcotráfico, el cobro de piso y el huachicol fiscal. Además de todo eso, el fenómeno que marca a la 4T es la profundización de la relación entre política y criminalidad que se ha condensado en un concepto: narcogobierno.

Así, en las últimas dos décadas han sido muchos los temas asociados a la estructura criminal del país y, aunque entre ellos siempre ha estado presente su relación con la política —de ahí su cotidianidad—, veinte años después nos





encontramos con que se ha convertido en la marca, el signo que perseguirá a la cuarta transformación, ya no una de sus facetas, sino su marca esencial.

No era un fenómeno necesario, inevitable. La responsabilidad mayor, pero no única, es de los gobiernos morenistas y de su líder, quien, con los “abrazos y no balazos” y el pacto de impunidad para los miembros de la 4T, envió los mensajes necesarios y pertinentes a delincuentes y políticos. A los primeros les dijo que no los perseguiría, que el territorio era suyo; a los segundos –ávidos, además, de riquezas prontas y abundantes– les ordenó que todo se valía con tal de mantenerse en el poder. Se juntaron el hambre con las ganas de comer, lo que resultó en múltiples y nuevas formas de asociación criminal. De ahí su excepcionalidad, pues esa relación ha alcanzado niveles de profundidad y gravedad que apenas se vislumbran en la expresión *narcogobierno*.

El primer nivel

En 2012, cuando escribía la *Historia del narcotráfico en México*, descubrí una categoría para comprender el proceso mediante el cual el crimen organizado se apoderaba del Estado: la *captura y reconfiguración de las instituciones públicas*. Es un concepto que analiza formas de aplicar la famosa ley de “plata o plomo” por parte de los grupos delictivos a policías y funcionarios para obtener protección y que son

más avanzadas que el soborno y la amenaza. Se trata de “una corrupción avanzada y compleja” que busca obtener no solo protección y beneficios económicos, sino también políticos y de legitimación; mantiene una coerción permanente y establece alianzas políticas que complementan los sobornos; afecta diferentes instituciones estatales y dependencias gubernamentales. Todo ello para obtener validación política y legal de largo plazo.¹

Este concepto de convivencia entre política y crimen es percibido por los ciudadanos de manera muy tangible: el grupo criminal –en términos de sicarios y armamento más fuerte que las policías locales y estatales, pero no que las federales– impone su poder en los municipios porque las autoridades son incapaces de defender la vida de los funcionarios y servidores públicos; es una relación asimétrica, producto de la creciente militarización de los grupos criminales y del olvido y abandono histórico de las instituciones de seguridad, especialmente las locales, por parte del Estado mexicano.

Recuerdo un reporte que conocí siendo director del Cisen sobre una reunión a la que convocó el líder de la Familia Michoacana, Servando Gómez, alias “La Tuta”, con más de veinte alcaldes recién electos. El objetivo era informarles que él sería su jefe; les entregó la lista de directores de seguridad municipal que tenían que nombrar, así como instrucciones de cómo debían proteger sus actividades y asegurarle los contratos de obra pública a la constructora propiedad del grupo criminal.

Una recuperación de testimonios de alcaldes y policías municipales de varias partes del país al respecto es muy similar. Guillermo Valencia, alcalde de Tepalcatepec, Michoacán en 2014, declaró que era víctima de extorsión como otros presidentes municipales. Describió el pago como una especie de “seguro de vida”: no era una aportación voluntaria ni una adhesión ideológica, sino el precio para permanecer en el cargo y conservar la vida. Justo Virgen, alcalde de Chinicuil, relató que la organización indicaba incluso dónde comprar la papelería municipal y obligaba a mantener personas en la nómina. Rafael Martínez, de Coalcomán, recibió instrucciones de asignar automáticamente una proporción de las obras a una empresa impuesta.

Esos y otros testimonios revelan una especie de “manual” pragmático para sobrevivir y aparentar algo de gobernabilidad: no confrontar a los grupos criminales ni intervenir en sus mercados, pues de lo contrario habría muertos y se destruiría la tranquilidad. Cuando consiguen algún apoyo federal saben que la federación no permanecerá indefinidamente y, como deben preservar un mínimo de

1 Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, Ciudad de México, Debate, 2012.

funcionamiento del municipio, aceptan las reglas. Su posición puede interpretarse como pragmatismo bajo coacción, pero con efectos políticos negativos: significa reconocerle a la organización criminal un ámbito de soberanía donde ellos mandan sin lugar a duda, cuya otra cara de la moneda consiste en normalizar que determinados asuntos “no corresponden” al gobierno municipal.

El cambio profundo de esa captura por parte de una organización criminal se produce cuando policías y alcaldes ya no se preguntan qué ordena la ley, sino que definen sus acciones en función de las represalias criminales, analizan cuál es el precio de actuar y eligen qué asuntos deben fingir que no existen. En ese punto, el crimen no ha sustituido completamente al Estado: ha logrado que el propio Estado adapte anticipadamente su comportamiento a los intereses criminales.

Algo cambió en tiempos de la 4T, basta con ver el caso reciente del municipio de Tequila: ya no se trató únicamente de un alcalde sometido por coacción —en este caso, al Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)—, pues el presidente municipal, Diego Rivera, convirtió a sus principales funcionarios (los secretarios de seguridad, obras, catastro, finanzas y la policía) en una organización criminal dedicada a la extorsión. Esta, dirigida por él, a su vez le pagaba al CJNG una cuota anual de cuarenta millones de pesos por operar como una franquicia delictiva. Constituyó un esquema novedoso, pues fue el alcalde, la autoridad estatal, quien decidió reconfigurar al ayuntamiento en una organización criminal. Lo grave es que casi nadie se escandalizó por ello.

Pero la captura de instituciones no se reduce a las alcaldías y su policía: el control que tienen de muchas cárceles les permite convertirlas, al mismo tiempo, en centros de reclutamiento, capacitación, descanso y operación; mantienen bajo su mando a juzgados y ministerios públicos (durante el juicio contra Genaro García Luna, el exfiscal de Nayarit Édgar Veytia afirmó que había recibido la instrucción de favorecer al grupo de Joaquín Guzmán frente a los Beltrán Leyva); también se han infiltrado en todos los partidos políticos para financiar las campañas políticas de sus candidatos.

Estas historias y testimonios de captura y reconfiguración de instituciones públicas —más las que aparecen con gran frecuencia en los medios y redes sociales— son los que han construido en nuestro imaginario social los narcogobiernos, ya forman parte de nuestra realidad cotidiana. Sin embargo, muchos fenómenos que incorporan el concepto de captura del Estado se quedan fuera de la definición, por lo que es necesario profundizar en su análisis.

El segundo nivel

Muchos estudiosos de las estructuras criminales comenzaron a utilizar el concepto de *gobernanza criminal* para referirse ya no a la captura, sino a la sustitución total o parcial del Estado por las organizaciones delictivas, sobre todo en

regiones donde la presencia estatal es mínima o no existe. Así, estas desempeñan funciones básicas y exclusivas de los estados como mantener el orden e incluso mediar en conflictos, bajo el sustento de que estos usurpan el monopolio del uso de la fuerza, aunque no sea legítima; cobran impuestos a través de la extorsión y derecho de piso e imponen sus reglas propias a la sociedad y la economía.

Sin embargo, el debate sobre este concepto ha avanzado. Un artículo reciente de Andrés Uribe, Benjamin Lessing, Noah Schouela y Elayne Stecher² cuestiona una idea muy extendida: que las organizaciones criminales gobiernan únicamente donde el Estado está ausente o es particularmente débil. Sus resultados sugieren lo contrario: la gobernanza criminal es más frecuente —dentro de los territorios donde ya existen organizaciones criminales— en lugares con mayor presencia objetiva del Estado y con mejores evaluaciones ciudadanas de las instituciones públicas. Por ello, el orden estatal y el criminal no deben concebirse siempre como sustitutos.

Con frecuencia se superponen y forman un “duopolio de la violencia” relativamente estable: el Estado mantiene instituciones, servicios y capacidad coercitiva, mientras una organización criminal impone reglas, controla comportamientos y proporciona cierto orden local. El artículo formula que las organizaciones criminales no gobiernan solamente porque el Estado se retira; en determinadas condiciones, gobiernan precisamente porque el Estado está presente y pueden presionarlo.

Pero más allá de la discusión académica, resulta relevante apuntar la complejidad de un fenómeno que supone algo más que poner alcaldes y policías al servicio de la organización criminal. La idea de Estado no implica solo a las agencias y dependencias gubernamentales (ayuntamientos, policías, congresos, etc.), sino a la construcción de un orden social basado en leyes y normas que posibilitan la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos. Lo que permite entender el concepto de gobernanza criminal es que las normas emitidas por el Estado democrático están siendo sustituidas: ya no es el orden constitucional y las leyes derivadas de él los que rigen la vida de la sociedad ni de grandes sectores de la economía mexicana, son las reglas de los criminales. Se trata de un cambio silencioso, pero más profundo y trastornador.

Porque desde esta perspectiva debe entenderse que el Estado no es un ente separado de la sociedad que elabora una normatividad pura y justa, el Estado es un campo de batalla entre él y diversos grupos que desean imponer sus visiones de cómo debe organizarse y regirse la sociedad. Por eso, la normatividad estatal está sujeta a conflictos e intereses opuestos, entre ellos los del crimen organizado. En su libro *Estados débiles, estados fuertes*, el politólogo Joel S. Migdal plantea que

2 “Criminal governance in Latin America: prevalence and correlates”, en *Perspectives on Politics*, vol. 24, núm. 1, marzo de 2026.

“los Estados no difieren de cualquier otra organización formal o de las agrupaciones sociales informales. Sus leyes y regulaciones deben competir con otros tipos muy diferentes de comportamiento sancionado, con frecuencia con resultados completamente inesperados para las sociedades que los Estados pretenden gobernar”. Y los grupos criminales mexicanos, gracias a las políticas de permisividad de AMLO, han incrementado su capacidad de competir con mayor eficacia a fin de imponer su “orden social y económico”.

Esta dimensión del vínculo entre Estado y crimen organizado ha sido poco mencionada y analizada: implica la alteración radical del orden normativo y de la convivencia como producto de la voracidad criminal, la complicidad y permisividad gubernamental y la normalización y legitimación que le ha dado la sociedad. En este sentido, todos somos Estado en tanto que participamos en la definición, aplicación y legitimación de un orden normativo. Y desde esta perspectiva, más compleja, lo que está sucediendo en muchos territorios del país es una realidad muy diferente.

Afortunadamente hay estudios etnográficos que han comenzado a examinar el impacto que han tenido las gobernanzas criminales en la vida cotidiana y en las relaciones económicas de las comunidades en varias regiones del país. Sus descubrimientos son muy ilustrativos de cómo se trastoca el orden social con un nuevo actor dominante. Comentaré apenas unos breves ejemplos de esa cara distorsionada de la economía, la vida cotidiana y la política obtenidos de estudios antropológicos.³

La economía

Natalia Mendoza analiza la vida en Altar, Sonora, un poblado estratégico para el cruce de migrantes y de droga hacia Estados Unidos, actividades de las que vive la comunidad: una economía logística integrada por guías, conductores, vigilantes, transportistas, “burreros”, encargados de casas de seguridad, comerciantes, hoteleros y prestadores de servicios. Muchos de ellos no pertenecen formalmente a una organización criminal: trabajan como subcontratistas, intermediarios o proveedores ocasionales. El tráfico deja así de aparecer como una actividad exterior a la comunidad y se convierte en una cadena productiva que atraviesa la economía local. El dinero ilegal paga alimentos, vehículos, hospedaje, combustible, construcción, comunicaciones y consumo ordinario. ¿Quién puede oponerse a ello?

3 Para los cuales he consultado las siguientes obras: Natalia Mendoza Rockwell, *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*, Ciudad de México, CIDE, 2008; Adèle Blazquez, *Amaneció un muerto. Antropología de la vida cotidiana en Badiraguato*, Universidad Iberoamericana/Cal y Arena, 2025; Claudio Lomnitz, *El tejido social rasgado*, Ediciones Era, 2022; Falko Ernst, “From narco-trafficking to alternative governance: An ethnographic study on Los Caballeros Templarios and the mutation of organized crime in Michoacán, Mexico”, tesis doctoral, University of Essex, 2015.

La población aprende a distinguir entre quienes organizan o financian el tráfico, quienes prestan servicios, quienes trabajan por necesidad, quienes ejercen la violencia, quienes cobran protección y quienes colaboran con autoridades. Estas distinciones permiten que una persona participe en la economía criminal sin considerarse a sí misma narcotraficante.

Mendoza identificó una transformación decisiva. En una primera etapa, distintos traficantes locales podían utilizar rutas, contratar trabajadores y negociar arreglos relativamente flexibles. Con la llegada de los cárteles de la droga, las rutas se privatizaron, aumentaron las cuotas y los operadores perdieron autonomía. La cartelización produjo: a) concentración económica, pues una sola organización controla el acceso al territorio; b) proletarianización criminal, en tanto los operadores locales dejaron de ser pequeños empresarios y se convirtieron en empleados; y c) militarización laboral, porque la lealtad al patrón y la capacidad de ejercer violencia adquirieron más importancia que el arraigo comunitario.

En Badiraguato, Adèle Blazquez muestra que el cultivo de amapola no constituye una vía rápida de enriquecimiento. Para numerosos campesinos es una forma precaria de subsistencia en una región con pocas alternativas productivas, infraestructura insuficiente y mercados legales poco rentables. Los productores se encuentran atrapados entre compradores que fijan precios, hombres armados que concentran la comercialización, policías o militares que extorsionan, campañas de erradicación, deudas contraídas para sembrar e incertidumbre sobre el precio de la goma. Los actores con mayor poder —los “pesados”, intermediarios y comerciantes— capturan buena parte del excedente, mientras que los campesinos asumen los riesgos penales, militares y productivos. La normalización se produce porque la economía ilegal deja de ser una excepción: se convierte en el único mercado que compra, financia, transporta y paga con regularidad.

Claudio Lomnitz interpreta, de manera más general, a los grupos armados como un brazo coercitivo en las zonas de la economía informal. La extorsión no es únicamente una actividad delictiva, funciona como una forma irregular de tributación: se cobra por circular, vender, transportar mercancías, utilizar una ruta, mantener abierto un negocio o recibir protección frente a otros grupos. El resultado es una economía donde existen pequeñas “islas de derechos” —empresas, propiedades o sectores con protección legal efectiva— dentro de un “mar de extorsión” en el que la mayoría negocia individualmente su seguridad.

Política y seguridad

La seguridad en Altar no depende de respetar la ley, sino de ser una persona conocida, perteneciente a una familia identificable y capaz de movilizar relaciones locales. Lo

mismo ocurre en Badiraguato –según el estudio elaborado por Adèle Blazquez, una antropóloga que vivió tres años en ese municipio–, pues para desplazarse, comerciar o permanecer en una localidad es importante saber quién controla el camino y contar con alguien que pueda “responder” por la persona. La desigualdad social se convierte así en desigualdad de protección: quien tiene mejores relaciones puede desplazarse o defender su propiedad, quien carece de ellas queda expuesto.

En estos contextos, “portarse bien” no significa solamente obedecer la ley. Significa no preguntar, no intervenir en conflictos ajenos, no exhibir información, evitar relaciones con grupos rivales, cumplir deudas y compromisos, no desafiar públicamente a personas armadas y respetar fronteras invisibles. Blazquez muestra que la recomendación de “no meterse” puede ser la principal tecnología doméstica de seguridad. La protección deja de ser un derecho general y se convierte en un recurso relacional. No todos están protegidos por igual; la seguridad depende de conexiones, reputación, género, riqueza y pertenencia territorial.

En cuanto a la convivencia de las instituciones estatales con las organizaciones criminales, Blazquez hace una aportación muy relevante: su concepto de “administración de los problemas solubles”. El ayuntamiento de Badiraguato continúa funcionando, inaugura calles, parques, miradores y obras urbanas; organiza ceremonias y atiende accidentes viales. Pero evita intervenir en homicidios, desapariciones, violencia doméstica, despojo de tierras o conflictos protagonizados por hombres armados. La autoridad municipal conserva presencia y reconocimiento institucional, pero delimita su campo de acción. Administra aquello que no la enfrenta con los poderes reales de la región. Esto produce una paradoja visible: puede construirse un mirador turístico junto a lugares asociados con asesinatos, se pavimenta una carretera sin preguntarse quién controla su tránsito.

En Badiraguato, el Estado federal aparece principalmente a través del Ejército, la erradicación de cultivos y las operaciones antidrogas. Para los campesinos, esta presencia puede significar decomisos, destrucción de cosechas, interrogatorios o extorsiones, sin que exista una protección equivalente frente a compradores abusivos, homicidas o despojadores. Así, el Estado está muy presente como fuerza y poco presente como justicia. La conclusión de fondo es que el Estado pierde primero la capacidad de ser un bien deseado y necesario. Antes de desaparecer físicamente o de mezclarse con los criminales, deja de ser la institución a la que los ciudadanos creen razonable acudir. En ese momento, las reglas criminales comienzan a convertirse en sentido común cotidiano.

No sabemos cuántos municipios, cuántas comunidades rurales y urbanas ya sufren diferentes niveles de gobernanza

criminal. El estudio de Uribe y Lessing, con una definición acotada de lo que es la gobernanza criminal y con los datos que proporciona la encuesta de Latinobarómetro de 2020, arrojó los siguientes resultados para México: el 50% de población está expuesta a presencia criminal; mientras que el 9% está expuesta a alguna forma de gobernanza criminal. Esto quiere decir que entre 9.5 y 13.7 millones de personas están viviendo con ella. La cifra no mide cuántas personas están territorialmente controladas por un cártel en sentido estricto, sino cuántas reconocen que un grupo criminal proporciona orden, seguridad o regulación de robos en su entorno. Por tanto, es muy probable que, si se ampliara la encuesta con más indicadores y se dispusiera de otras fuentes, la cifra sea mayor.

Pero, más allá de la estimación cuantitativa del fenómeno, debe destacarse la gravedad de la transformación cualitativa del marco normativo y de las relaciones entre los gobiernos, las organizaciones y la sociedad. Solo comprendiendo el problema en toda su complejidad es que podrían vislumbrarse las soluciones reales y no cosméticas. Que Estados Unidos intervenga y logre, por las buenas o las malas, la extradición o entrega involuntaria de una lista de políticos poderosos sería un detonador importante, pero no la solución real al problema. La mayor parte se tiene que realizar en México y estar a cargo no solo del gobierno, sino también mediante la participación de los partidos y la sociedad.

Por supuesto que hay que perseguir y castigar a las autoridades que se corrompieron, pero ¿cómo se les blinda de las amenazas cuando hay tal disparidad de poder de fuego entre las organizaciones criminales y las policías locales? ¿Cómo frenar y desincentivar la intromisión del crimen organizado en las diferentes fases de los procesos electorales? ¿Qué hacer cuando al gobierno le conviene la gobernanza criminal, ya que en ocasiones la presencia de las fuerzas estatales incentiva a las organizaciones criminales a reducir la violencia y ciertos delitos para aparentar seguridad y tranquilidad, pero no elimina el control de los mercados ilegales ni la extorsión?

Finalmente, ¿cómo frenar y revertir el proceso de normalización del nuevo orden social, económico y político que aportan las familias, los empleados y beneficiarios de las actividades delictivas, las comunidades, las empresas, los medios y hasta los políticos? ¿Qué tiene que hacer el Estado para construir la confianza social en las instituciones de seguridad y justicia y convencer a la sociedad de que el Estado de derecho –todos sometidos a la ley– es un bien indispensable, el fundamental de toda convivencia y no una opción discrecional para gobernantes y ciudadanos? ~

GUILLERMO VALDÉS CASTELLANOS es especialista en seguridad nacional y fue director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).