

# EL ESTADO CAPTURADO

Cómo erradicar la corrupción  
sistémica en México

Mauricio Merino



**ET** EDITORIAL  
TERRACOTA

# Índice

Prólogo	11
Introducción	15
Capítulo 1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?	21
Capítulo 2. El veneno de la democracia	37
Capítulo 3. La corrupción es el sistema	55
Capítulo 4. La captura de los puestos	67
Capítulo 5. La captura de la información	87
Capítulo 6. La captura de los presupuestos	103
Capítulo 7. Los pasillos de la impunidad	121
Capítulo 8. Los sistemas boicoteados	129
Conclusiones	157
Bibliografía recomendada y citada	167
Acerca del autor	173

## CAPÍTULO 1

# ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?



### Cinco características para reconocerla

En el sentido que nos interesa desarrollar en este volumen, la corrupción alude siempre a una trampa, a una alteración de las reglas o a un abuso de autoridad que se hace para obtener ventajas que de otro modo serían inalcanzables. Esta primera definición —de sentido común— implica que hay normas que regulan nuestra convivencia, que la mayoría de los involucrados las siguen y que, sin embargo, hay algunos que pueden eludirlas, modificarlas o interpretarlas para sacarles un provecho indebido. A esta primera característica podríamos llamarla: el *principio de la excepción*.

Si alguien elude una multa de tránsito a cambio de un soborno (una mordida, una coima, una untada, una merusa, un bajín) lo que habrá sucedido es una excepción a la regla. Si alguien consigue un contrato para llevar a cabo una obra pública —o para vender medicinas, o para arrendar patrullas, o para vender computadoras, o cualquier otra cosa o cualquier otro servicio— sin haber concursado con otras empresas para garantizar el mejor precio y la mejor calidad, se habrá hecho una excepción a la regla. Si alguien obtiene un permiso para construir una casa, un edificio, un fraccionamiento, una fábrica o cualquier edificación para usos privados, sin haber cumplido con los reglamentos que regulan el desarrollo urbano o haber acreditado el cumplimiento de los mínimos exigidos para la seguridad posterior de esos edificios, es porque se hizo

otra excepción. Si alguien obtiene una sentencia favorable en un juicio, gracias a la interpretación sesgada de un juez, es porque el proceso jurídico fue excepcional. Podría seguir, pues los ejemplos abundan, pero los anteriores bastan para explicar que todos los hechos de corrupción se originan en el principio de la excepción.

Hablamos de corrupción cuando se rompen las reglas que deberían aplicar, incluso, para hacer excepciones. Ninguna norma abarca todas las posibilidades de actuación que eventualmente pueden presentarse para tomar decisiones y determinar cursos de acción. Pero todas las reglas —como los contratos formales— tienen cláusulas que prevén lo que debe hacerse cuando se presenta una situación imprevista. Así que las excepciones al cumplimiento de una norma también son universales: todo el mundo sabe (o debe saber) que en determinadas circunstancias y bajo algunos supuestos, habrá que tomar decisiones excepcionales para resolver un problema. No obstante, reconocemos la corrupción cuando se hace alguna excepción ventajosa para alguien, al margen de las reglas establecidas, o cuando se rompe la norma sin que haya alguna justificación válida para hacerlo, más allá del interés personal o privado de quienes deciden tomar el atajo de la ilegalidad.

Eso sucede cuando alguien aprovecha su posición de autoridad para obtener beneficios indebidos mediante una transacción con alguien más. La corrupción implica siempre un intercambio entre excepciones y recursos financieros o políticos (o ambos), en una relación donde uno tiene discrecionalidad suficiente para interpretar o burlar las normas a modo y otro ofrece algo a cambio de esa excepción. Esta segunda característica alude al *principio de transacción*. Quienes participan de ese intercambio lo hacen en función de sus intereses y sobre la base de una negociación explícita. Alguien pone un precio al privilegio o alguien pide algo para burlar las normas.

Lo hace el policía que se abstiene de imponer una multa a cambio de una cantidad de dinero, o el inspector que calla o tolera el incumplimiento de algún reglamento a cambio de productos o de dinero del comercio que elude la norma, el empresario que obtiene un contrato a cambio de un porcentaje del monto total, el acusado que consigue la absolución contra la entrega de bienes al juez, el político que garantiza el reparto de puestos públicos o contratos a cambio de una inyección

de recursos para su campaña política o de votos corporativos de una organización, una comunidad, un sindicato o un grupo de interés, etc. Las oportunidades de establecer transacciones ajenas a la ley son tan amplias como los intercambios discrecionales entre quienes deben cumplir una norma y quienes deben hacerla valer. Quien se propone cumplir la ley no participará de esas transacciones, ni del lado de la oferta ni del lado de la demanda, pero mientras haya espacio y disponibilidad para negociar excepciones discrecionales, habrá un riesgo de corrupción.

Quienes encarnan esos intercambios lo hacen con plena conciencia de estar burlando las normas establecidas. Si bien es indispensable que alguien cuente con la autoridad suficiente para llevar a cabo la excepción amañada a cambio de algún beneficio irregular, también lo es que otro u otros estén dispuestos a realizar esa negociación tramposa. En este sentido, el tercer principio clave es la *colusión*, ya que los actos de corrupción casi siempre involucran a dos o más personas que acuerdan realizar una acción contraria a la ley. La corrupción sucede en redes de complicidad (o al menos entre dos individuos), y quienes participan en ellas son conscientes de que violarán una norma para obtener algún beneficio indebido, ya sea para sí mismos o para un tercero. No hay corrupción individual. Por ejemplo, si un genio informático accede ilegalmente a una base de datos bancarios para desviar dinero a su cuenta, eso sería un robo. Para que esa misma acción fuera corrupción, necesitaría haber contado con la complicidad de alguien que le proporcionara acceso a cambio de parte de las ganancias.

“ La corrupción se reconoce por los siguientes principios: excepción, transacción, colusión, secreto e impunidad.

Por otra parte, la colusión es una pieza principal en los hechos de corrupción, porque en ellos nadie puede alegar buena fe o ignorancia: detrás de la negociación de la excepción mañosa siempre hay ganancias, ya sean directas o derivadas, inmediatas o postreras, en dinero o en poder. No es una extorsión, un chantaje o una conducta forzada, sino el producto de un acuerdo libre y consciente entre dos o más individuos que deciden intercambiar favores para acrecentar sus ingresos o su poder. Las personas que deciden emprender actos de corrupción se ponen de acuerdo, establecen el método que usarán para burlar la ley, negocian

los beneficios que obtendrán después de ese negocio y eventualmente abandonan (o mantienen) su relación para maquinan otras excepciones ventajosas. Dada esa colusión necesaria, se ha dicho que las redes de corrupción podrían equipararse con la delincuencia organizada. Sin embargo, las primeras no son obligadamente estables pues pueden darse en una sola transacción (un solo contrato, una sola aportación política, un solo empleo, una sola desviación presupuestaria). Los actos de corrupción no siempre se realizan por las mismas personas ni del mismo modo, pero siempre son colectivos, transaccionales y abusivos.

El cuarto rasgo que nos permite identificar los actos de corrupción es la *secretía*. Nadie (o casi nadie) presume a voz en cuello que ha burlado las normas, que ha generado decisiones excepcionales o que ha negociado beneficios privados en una red orquestada para ese propósito. Si así fuera, los costos de las transacciones corruptas se elevarían exponencialmente. Quienes participan de una red de corrupción lo hacen a conciencia y con el mayor sigilo posible. Cuando son descubiertos, suelen reaccionar alegando que sus conductas fueron legales, que no abusaron de sus posiciones, que no pactaron excepciones inconfesables y que sus ganancias fueron honestas. Cuando el silencio de las operaciones corruptas fracasa, sobreviene la defensa tramposa y el refrendo de la secretía respecto a las intenciones que animaron la transacción de prebendas. La corrupción prospera en la oscuridad, en la negación y entre los pasillos secretos de las empresas y los gobiernos.

Por último, la corrupción se extiende (aunque no se origina ahí) gracias a la *impunidad*. Quienes participan de esos intercambios hacen cálculos de pérdidas y ganancias potenciales, de modo que cada uno de los acuerdos implica, en la práctica, un plan de negocios o un pacto político. Si los costos de transacción son demasiado altos frente a los ingresos prometidos, alguno de los coludidos podría preferir la salida del negocio. En sentido opuesto —y como sucede con cualquier otra actividad criminal— una baja probabilidad de ser castigado tendería a favorecer los actos de corrupción e incluso su repetición; por eso corrupción e impunidad suelen presentarse y discutirse (equivocadamente) como si fueran una y la misma cosa, pero, aun así, hay un amplio consenso en la tesis que afirma que, si todos los actos de corrupción fueran castigados, esta tendería a extinguirse.

Así pues, reconocemos un acto de corrupción cuando estamos en presencia de *a)* una decisión excepcional que se origina en *b)* una transacción que persigue obtener beneficios abusivos, financieros o políticos, *c)* entre individuos que se coluden a conciencia *d)* para intercambiar favores inconfesables en público *e)* y protegidos por un manto de impunidad. Tengo para mí que esa caracterización es útil para identificar el fenómeno que nos interesa en cualquier ámbito, incluyendo el de las empresas o las transacciones comerciales. Si alguien atestigua ese tipo de conductas podría preguntarse: ¿lo que usted vio fue una ruptura deliberada y excepcional de las reglas del juego?, ¿produjo beneficios especiales para quienes participaron de ella?, ¿lo hicieron individuos que sabían lo que podían obtener?, ¿si esos individuos hablaran en público de sus actos, serían reprobados?, ¿confiaban en que saldrían impunes? Si la respuesta es sí a cada una de esas preguntas, no debería dudarse: lo que se atestiguó fue un acto de corrupción.

## La corrupción en el espacio público

Como he mencionado, cualquier cosa se corrompe cuando pierde su esencia original y compromete sus atributos principales. Al trasladar este concepto a los asuntos públicos, es necesario definir con precisión qué entendemos por “lo público”. Afortunadamente, numerosos autores se han dedicado a esta tarea, lo que nos permite avanzar con más claridad. Entre ellos, he citado en varias ocasiones a Nora Rabotnikof, quien ha analizado a fondo la evolución de este concepto, identificando tres atributos clave que lo caracterizan. Retomo aquí sus ideas.

*a)* Lo público como lo que es *de interés o de utilidad común* a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual [...] *b)* Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo *manifiesto y ostensible*, en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto [...] *c)* Lo que es de uso común, *accesible* para todos, *abierto*, en contraposición con lo cerrado que se sustrae a la disposición de otros.

Me gusta la claridad y la sencillez que está detrás de esas definiciones, pues permiten identificar la degradación de lo público de manera inequívoca y dirimir, a su vez, si el detrimento se ha producido de manera dolosa. Fue el laureado economista Amartya Sen quien, gracias a su discusión sobre la idea de la justicia distributiva, nos enseñó que los valores éticos fundamentales se reconocen mejor por su negación. No es fácil definir a la justicia —discutía él— pues a lo largo de nuestra historia política e intelectual se han acuñado al menos diez formas distintas de abordarla y, hasta la fecha, ese debate sigue vigente. Sin embargo, dice Sen, es más fácil reconocer una injusticia cuando la vemos.

Esa tesis es válida para cualquier otro valor moral. La igualdad, por ejemplo, ha causado un debate equivalente y lo mismo sucede —o más— con la libertad. No siempre está claro qué significa la igualdad entre los seres humanos, pero la desigualdad salta la vista, así como podemos reconocer la ausencia de libertad de algún individuo cuya voluntad ha quedado sometida a la de otro. Las virtudes públicas que enlistó Victoria Camps para referirse a la consolidación de la democracia corren la misma suerte: ella se refería a la tolerancia, la solidaridad y la responsabilidad que cada persona debe asumir en su relación con las demás, tratándolas siempre como iguales. Sin embargo, no es evidente qué significa ser solidarios, tolerantes o responsables con otras personas —otra vez, hay ríos de tinta que debaten sobre esos valores—, pero la intolerancia se manifiesta con tanta nitidez como la falta de solidaridad hacia quien la necesita. Y las conductas irresponsables son, si cabe, todavía más claras y (tristemente) frecuentes. De modo que tiene razón Sen: los valores se hacen mucho más patentes cuando se niegan en la práctica que cuando intentamos definirlos en teoría.

Vuelvo con Nora Rabotnikof para subrayar que, en efecto, es imposible hablar de una cosa pública que en realidad pertenece a uno, a unos cuantos o a nadie. En el momento en que alguien se apropia de lo que debe ser común, compartido, de todos, se degrada la naturaleza original de la cosa pública: de la *res publica*, de la república. En su segunda acepción, si algo que debe saberse se oculta a la mirada colectiva o se maquilla o se revela parcialmente, salta a la vista que ha perdido su naturaleza pública. Decimos que publicaremos un libro, una noticia, un acontecimiento, para que cualquiera pueda saberlo y no solo unos cuantos. Finalmente, si

## CAPÍTULO 2

# El veneno de la democracia



### Las dos piernas de la democracia

La corrupción, entendida como la apropiación abusiva de lo público con fines económicos o políticos (o ambos), es uno de los venenos más destructivos contra el régimen democrático. En su forma más básica, la democracia descansa al menos en cuatro condiciones: *a)* que los cargos públicos, tanto ejecutivos como legislativos, sean elegidos entre opciones programáticas diversas, *b)* que las elecciones sean universales, libres, informadas y equitativas, *c)* que las personas elegidas actúen siempre bajo el principio de legalidad y *d)* que dichas personas rindan cuentas de sus decisiones y resultados.

Se dice fácil, pero cada una de esas condiciones es producto de una larga lucha contra la captura del Estado por un grupo de personas: familias nobles, oligarquías económicas, mandos militares o élites políticas construidas en torno a un líder carismático o un partido ideológico o religioso excluyente. Que el ejercicio legítimo del poder no dependiera solo de la herencia o de la voluntad de un monarca, fue la lucha más trascendente de las revoluciones liberales que reclamaron la titularidad de la soberanía para los gobernados. No me detengo en esa historia, pero subrayo su vínculo con la definición de corrupción: un Estado capturado por unos cuantos no puede ser democrático, aunque sus gobiernos aseguren que toman decisiones para el pueblo y por el pueblo o para el interés mayoritario.

Que las posiciones de poder se ganen en contiendas democráticas supone ya, de suyo, que nadie debe estar en condiciones de imponer a un gobernante por encima de la voluntad soberana de la mayoría. Quienes gobiernan y quienes legislan deben responder al pueblo que los eligió y no a su propia voluntad. En este sentido, la democracia exige también la existencia de distintas opciones que compiten por ganar la confianza del mayor número posible de electores: exige pluralidad y reconocimiento de la diversidad social. De modo que la cancelación deliberada de esas opciones o la alteración de las condiciones materiales indispensables para que cada una pueda competir por la representación política es, inequívocamente, un acto de corrupción.

Si se mira con cuidado, se verá que la combinación de elecciones excluyentes o amañadas y la designación posterior de personas servidoras públicas en los distintos cargos de las administraciones públicas bajo el sistema de botín, constituye el cimiento de la corrupción. Si fuera imposible repartir cargos para premiar la lealtad política o la militancia durante una contienda electoral previa, los incentivos para usar los recursos públicos disponibles para hacer campaña —incluida la gente que trabaja en los gobiernos— serían mucho menores. Si se añade la impunidad ante esas conductas que están expresamente prohibidas por las leyes, el cuadro queda completo: quienes ocupan cargos públicos buscan conservarlos extendiendo su espacio de poder y por eso no guardan una posición neutral en las contiendas electorales. Se trata de un círculo vicioso: una vez ganada una elección, los puestos administrativos que dependen de esa posición se reparten como botín de guerra y estos, a su vez, se utilizan para hacer campañas y conservar los cargos. Esta es la razón principal por la que el régimen de partido casi único prevaleció durante décadas en México.

Desde hace más de un siglo, el lema “Sufragio Efectivo. No Reelección” se planteó como antídoto ante esas prácticas corruptas. Sin embargo, la primera parte de la fórmula no fue respetada, mientras que la segunda se cumplió en las personas que encabezaban los poderes públicos, pero no permeó al aparato político que los controlaba. No se reelegía a los presidentes, ni a los gobernadores, ni a los legisladores, ni a los gobiernos de los municipios, pero sí al partido que distribuía candidaturas y garantizaba el triunfo electoral. De ahí la muy conocida

descripción que hizo Daniel Cosío Villegas sobre el sistema político de México como “una monarquía absoluta, sexenal, hereditaria por vía transversal”.

Dada la emergencia de una nueva pluralidad política derivada de la revolución demográfica que vivió el país a partir de la segunda mitad del siglo xx —que llevó a la concentración de la mayor parte de la población en zonas urbanas cada vez más grandes y a la creación de una nueva clase media cada vez más informada, mejor formada y más activa, ese régimen se vio obligado, a partir del final de la década de 1960— a abrir nuevos espacios de participación y representación política, sin perder el control electoral ni abandonar el sistema de botín.

Me ahorro la descripción de ese largo proceso para seguir en nuestro tema: aquella modesta liberalización que, a partir de 1988, desembocó en un proceso de transición hacia la democracia se concentró en el sistema electoral. Fue una transición votada (como la he llamado en otra parte), pues modificó paso a paso las reglas para la distribución de los poderes públicos y ensanchó las oportunidades para que los partidos de oposición al régimen obtuvieran cada vez más puestos de elección popular. Esa transición, sin embargo, no modificó la segunda parte de la ecuación corrupta: se redistribuyó el poder político, pero se mantuvo el ejercicio hermético de la autoridad ganada en las urnas y se conservó y consolidó el sistema de botín. Si antes el partido hegemónico repartía los cargos administrativos disponibles entre los suyos, después de la transición lo hicieron los partidos, que fueron arrebatándole cuotas de poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Si se hiciese una analogía anatómica del sistema democrático, podría jugarse con la idea según la cual este necesita dos piernas para avanzar: una permite distribuir los poderes públicos por métodos electorales justos, pero la otra debe garantizar el ejercicio democrático de la autoridad. El régimen democrático no descansa solamente en la competencia por los puestos y los presupuestos, ni es un sistema de turnos asignados en función de los votos obtenidos, ni un pastel que se reparte de manera proporcional al respaldo obtenido en las casillas. En ausencia de una de esas piernas, el cuerpo democrático avanza con dificultad o cae. Es el caso de México: las reformas al sistema electoral hicieron posible que la distribución de los poderes públicos cambiara definitivamente, pero el

ejercicio del poder distribuido entre varias opciones partidarias conservó su herencia autoritaria. A partir del final del siglo xx tuvimos alternancia en los poderes públicos y una nueva pluralidad que no había existido nunca, pero con gobiernos y partidos que hicieron suyas las mismas prácticas de captura del pasado.

## El modelo fracturado de los contrapesos

A partir del siglo xxi, tras la primera alternancia en la presidencia de la república, se fue gestando poco a poco una alternativa para contener los efectos antidemocráticos del sistema de botín y sus secuelas de opacidad y corrupción. En buena medida, por la influencia de algunos organismos internacionales —como el Banco Mundial—, los gobiernos de América Latina fueron adoptando la agenda de la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas y, más adelante, el combate a la corrupción. De manera simultánea, los gobiernos avanzaron en la regulación de los mercados con tendencias monopólicas y en la evaluación de las políticas sociales.

Esa agenda de apertura democrática se entrelazó con la idea de contrapesar el poder presidencial, de modo que en el tratamiento de esos temas no hubiera sesgos ni desviaciones. En el caso mexicano, además, el éxito del sistema electoral diseñado durante la última década del siglo xx imantó esa agenda en dos sentidos: por las virtudes que se reconocieron en la operación del órgano autónomo de Estado, independiente del Poder Ejecutivo y dirigido por un cuerpo colegiado y, también, por el sistema de designación de los integrantes de su órgano de dirección a partir de la pluralidad del sistema de partidos. Se creyó entonces que ese diseño podría replicarse para atender otros temas vinculados con el control democrático de la autoridad con el mismo modelo de gestión: órganos autónomos dirigidos por cuerpos colegiados y designados por acuerdo de los partidos representados en el Poder Legislativo.

Sobre esa base, desde la última década del siglo xx se multiplicaron los órganos autónomos de Estado con la deliberada intención de acotar la autoridad formal del titular del Poder Ejecutivo en áreas fundamentales del ejercicio del poder: la fiscalización del gasto público se encomendó

a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada en 1999–2000; el manejo de la política monetaria se asignó al Banco de México (Banxico), al que se le otorgó plena autonomía en 1994; la organización electoral quedó a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), autónomo desde 1996; la protección de los derechos humanos fue encomendada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que obtuvo su autonomía en 1999; la producción y validación de información estadística y geográfica recayó en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), autónomo desde 2008; la regulación de la competencia económica fue asignada a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), creada en 2013; la regulación de las telecomunicaciones pasó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), también creado en 2013; la garantía del acceso a la información pública y la protección de datos personales se confió al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), reformado y dotado de autonomía en 2014; la evaluación de la política de desarrollo social se encomendó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que adquirió mayores atribuciones en 2014; y la procuración de la justicia pasó a ser responsabilidad de la Fiscalía General de la República (FGR), creada en 2018 al transformarse la Procuraduría General de la República (PGR). Además, la evaluación de la educación pública quedó a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en 2013 y después extinguido en 2019. Todos estos órganos, además de las universidades públicas a las que también se les ha otorgado autonomía de gestión y decisión interna, se suman al amplio conjunto de órganos equivalentes en las entidades federativas, muchos de ellos creados a partir de la promulgación de leyes generales.

“Estas instituciones se vieron como triunfos democráticos y garantías de los derechos que estaban destinadas a proteger.

Tanto las áreas elegidas como el diseño original de esos órganos autónomos fueron producto de amplias deliberaciones públicas y legislativas y, en la mayor parte de esos casos, respondieron también a la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación tradicionales. En este sentido, fueron per-

## CAPÍTULO 3

# La corrupción es el sistema



### El aparato y el botín

No es necesario detenerse demasiado para recordar que el modelo de gestión que adopta un gobierno es secuela de su régimen político. La idea que hay detrás de esta afirmación no es que ambas cosas *deban* ser afines, sino que *lo son* inexorablemente. El sistema político que organiza la vida de un Estado está entrelazado con la forma en la que se afrontan los asuntos públicos y esta, a su vez, reproduce la lógica de distribución y ejercicio del poder político. No existe una administración pública que contradiga al sistema que la sostiene. Como ha explicado Leonardo Morlino, las normas, los valores y las estructuras de autoridad se corresponden entre sí; de lo contrario, sus contradicciones anunciarían un cambio inminente de régimen político.

Durante toda la historia mexicana (propriadamente dicha: a partir de la segunda década del siglo XIX), las administraciones públicas han sido el territorio natural de la política. No solo en el sentido de llevar a la práctica, como es deseable, las líneas de acción definidas por quienes cuentan con la legitimidad para tomar decisiones a nombre de la sociedad en su conjunto —el Poder Legislativo, el titular del Poder Ejecutivo o el Poder Judicial, a través de sus sentencias, así como los poderes públicos de estados y municipios— sino como la esfera en donde se construyen esas decisiones. La vida política del país se ha desplegado siempre en las

oficinas de gobierno: han sido el botín tras la conquista del poder y, a la vez, la trinchera para defenderlo. Han sido la verdadera sede de los partidos oficiales, la escuela de los cuadros políticos que se preparan (y compiten) para llegar a la cumbre y el salón en el que se conforman los equipos y los liderazgos. De paso, han gestionado los asuntos públicos.

Los muy breves momentos en los que esa dinámica se ha mitigado —aunque nunca se haya eliminado por completo— han correspondido con la emergencia temporal de la pluralidad política y con los atisbos de un modelo democrático nunca consolidado: el tiempo que duró la República Restaurada —como denominó Daniel Cosío Villegas al lapso que corre de 1867 a 1876: entre la derrota de la invasión francesa y el Plan de Tuxtepec— y el lapso conocido como la transición a la democracia —fechado entre las elecciones presidenciales de 1988 y 2024—. En esos dos periodos, los gobiernos tuvieron contrapesos crecientes y el Ejecutivo y las administraciones públicas perdieron algo de su centralidad política.

Durante la República Restaurada, fue el Congreso de la generación de la Reforma el que encarnó el equilibrio entre la modesta burocracia encabezada por los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada y el Poder Legislativo, mientras que al final del siglo xx, los partidos de oposición protagonizaron el cambio gradual del régimen político, a golpe de reformas al sistema electoral; en las elecciones de 1997 hicieron nacer el primer gobierno que no tuvo el control total del Poder Legislativo, y finalmente, en el año 2000, vino la primera alternancia democrática en la presidencia de la república que les otorgó mucha más fuerza política a los gobiernos estatales y al Congreso federal, simultáneamente. Fue en esos años en los que puede fecharse el nacimiento de un nuevo régimen de partidos, que tuvo vigencia hasta las elecciones presidenciales de 2024. En el resto de la historia mexicana, la hegemonía de los aparatos políticos controlados desde la presidencia del país ha sido indiscutible.

Empero, ni siquiera en aquellos intervalos en los que asomó una promesa democrática se canceló la captura del Estado. Cambiaron los protagonistas y se crearon nuevas instituciones para acotar el poder concentrado en el Ejecutivo federal. En los años de la Reforma, el peso de los caudillos regionales que porfiaron en la desobediencia a Juárez hasta su deceso, en 1872, obligó al Benemérito a solicitar facultades ex-

traordinarias al Congreso dominado por los liberales durante casi todo ese quinquenio, para aplacar con violencia las asonadas y las revueltas sucesivas.

Por las mismas razones, las denominadas Leyes de Reforma, que fueron promulgadas entre 1859 y 1861, se usaron para confrontar las reminiscencias del aparato aún vigente de los conservadores: para quitarles las tierras y las propiedades de las que se había adueñado la Iglesia Católica; para controlar los excesos de los sacerdotes y la influencia de las parroquias, con la ley sobre la libertad de cultos, la ley del matrimonio civil, la clausura de claustros y conventos religiosos y la secularización de hospitales, establecimientos de beneficencia y panteones; para crear el Registro Civil, que supliría a las parroquias en el registro de nacimientos, matrimonios y decesos, así como para desamortizar y redistribuir las tierras controladas por los municipios, con el propósito de promover la expansión de una nueva clase media de pequeños propietarios rurales. En eso consistió la guerra de aquellos años: se trataba de eliminar los privilegios del aparato que venía de la Colonia, para suplirlo por uno nuevo bajo el mando de los liberales.

Algo similar pasó durante los años de la transición de finales del siglo xx y principios del XXI. Tras la primera derrota electoral del PRI en 2000, se abrió la expectativa de consolidar la democracia pluralista, a través de la creación de instituciones capaces de acotar y controlar la autoridad de los titulares del Ejecutivo. Pero los aparatos políticos —esta vez controlados por el sistema de partidos— dieron al traste con esa posibilidad. Las instituciones diseñadas para consolidar la democracia fueron minadas por las resistencias partidarias y por el intercambio de favores entre sus dirigencias y, como se sabe, cuando las organizaciones políticas prevalecen sobre las reglas formales, significa que estas han perdido su capacidad de regular la convivencia colectiva.

## La transición votada y capturada

Que el aparato de gestión del Estado haya sido el centro de la vida política del país significa, en términos llanos, que el sistema de botín —la captura de los puestos, los presupuestos y la información, insisto— ha