

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**NUEVOS CRITERIOS POLÍTICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL GABINETE
PRESIDENCIAL: EL GOBIERNO DE VICENTE FOX**

TESIS

**PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA:

MIGUEL ANGEL LLANOS GÓMEZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA

MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por su ayuda y comprensión.

A mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; especialmente a la Dra. Cristina Puga Espinosa y al Dr. Francisco Reveles Vázquez, quienes intervinieron con sus consejos de manera favorable en el desarrollo de mi tesis.

A mis sinodales que tuvieron el tiempo y la paciencia para revisar mi trabajo: al Prof. Juan José Sánchez Rueda, el Dr. Javier oliva y al Prof. Erwin Rodríguez.

A Margarita Flores Santiago, editora de la revista de Estudios Políticos.

A todos gracias...

INDICE

PÁGINAS

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN..... I

CAPITULO I: GOBERNABILIDAD, ELITES POLÍTICAS Y TEORÍAS SOBRE EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

A) GOBERNABILIDAD

1) Gobernabilidad democrática..... 1

2) Condiciones y grados de gobernabilidad..... 7

3) Gobernabilidad en el sistema presidencial..... 14

B) TEORÍA DE ELITES POLÍTICAS

1) Definición..... 19

2) Fuentes de poder de la élite..... 22

3) Legitimidad del dominio de la élite sobre la masa..... 23

4) Semejanzas entre la teoría de la élite del poder y la clase política..... 24

C) CORRIENTES DE ESTUDIO DEL RECLUTAMIENTO DE LA ELITE POLÍTICA MEXICANA

1) Teoría de las camarillas..... 25

2) Teoría de los grupos políticos..... 31

3) Técnica de redes..... 36

CAPÍTULO II: SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y CONFORMACIÓN DEL GABINETE

A) SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

- 1) Democratización del sistema presidencial..... 44
- 2) El ejecutivo y su facultad para designar a su equipo de gobierno..... 54
- 3) Los presidentes y la integración de su gabinete..... 61

B) CONFORMACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN MÉXICO: 1946-1994

- 1) De la profesionalización a la especialización..... 64
- 2) De los amigos capacitados a los amigos leales..... 75
- 3) De la estabilidad a la inestabilidad en el gabinete..... 82

CAPÍTULO III: CONSTRUCCIÓN DEL GABINETE DEL PRESIDENTE VICENTE FOX

A) CRITERIOS POLÍTICOS DEL PRESIDENTE VICENTE FOX PARA

CONFORMAR SU GABINETE..... 85

B) METODOLOGÍA..... 101

C) UN GABINETE PLURAL Y DIVERSO..... 112

D) AJUSTES POSTERIORES..... 133

CONCLUSIONES..... 140

ANEXOS..... 147

FUENTES DE CONSULTA..... 161

*“Caminante son tus huellas el camino y nada más.
Caminante no hay camino, se hace camino al andar.
Al andar se hace camino y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino, sino estelas en la mar.”*
J. M. Serrat
Cantares

INTRODUCCIÓN

Me interesó el reclutamiento político de los funcionarios del gabinete presidencial, especialmente, después del triunfo de Vicente Fox en las elecciones federales del año 2000: por primera vez en el México posrevolucionario un partido de oposición (el Partido Acción Nacional) llegaba a la Presidencia de la República, un acontecimiento histórico de enorme trascendencia.

El reclutamiento del personal político del Ejecutivo Federal es un problema de la Ciencia Política mexicana poco estudiado y por lo mismo polémico. Con este trabajo busqué contribuir en algo para ampliar la información al respecto. En ese sentido, traté de evitar un estudio meramente descriptivo y me aventuré a la interpretación más amplia de los datos curriculares de los funcionarios de este gobierno.

Traté de utilizar conceptos apropiados a la realidad mexicana que me dieran luz sobre el problema planteado y evite aquellos que ocultaran el fenómeno de suyo difícil de captar. Por ello empleé nociones tales como gobernabilidad democrática, teoría de las élites políticas, grupos políticos y redes para determinar la importancia del gabinete presidencial en la vida política del país.

Me intrigaba saber: ¿Cuáles serían los criterios políticos que el nuevo presidente tomaría en cuenta para conformar su gabinete? ¿Seguiría los criterios de los presidentes priístas anteriores o emplearía otros? Y ¿Cómo afrontaría el reto de conformar un gobierno que incluyera tanto a las fuerzas políticas que lo impulsaron como aquellas necesarias para garantizar la gobernabilidad del sistema político mexicano?

En su momento perseguí los siguientes objetivos:

- 1) Identificar las fuerzas políticas que conformaron el gabinete presidencial inicial (diciembre de 2000).

- 2) Conocer los criterios políticos utilizados por el presidente Fox para nombrar a los miembros de su gabinete.
- 3) Determinar los caminos que siguieron dichos funcionarios para acceder al gobierno.
- 4) Observar las modificaciones en la integración del gabinete presidencial actual en comparación con gabinetes anteriores.
- 5) Establecer la variación del peso específico de los distintos grupos presentes en el sistema político mexicano.

En esta lógica, formulé las siguientes hipótesis:

- 1) La gobernabilidad de un Estado depende de manera importante de la conformación del grupo gobernante. Por tanto, las características individuales y grupales de la élite política son determinantes para cumplir dicha función.
- 2) En un sistema presidencial, como el mexicano, el titular del Ejecutivo esta facultado para construir su gabinete de forma casi independiente del Legislativo (Congreso de la Unión), esta cualidad le da gran influencia sobre su gobierno.
- 3) Los nombramientos del gabinete presidencial mexicano no están suficientemente normados en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su construcción depende en buena medida de criterios políticos, definidos a partir de los antecedentes políticos y profesionales del presidente Vicente Fox. Como en dichos puestos importa más la lealtad, en la designación tendrá mayor importancia la cercanía de los funcionarios con el presidente que su experiencia en el gobierno.
- 4) El presidente Fox conformará su *gabinete* a partir de un conjunto de *alianzas* con los principales *actores políticos*, con el fin de conservar un grado adecuado de *gobernabilidad* en el país. Para ello elegirá preferentemente a los *representantes* de las *fuerzas políticas* más importantes del sistema político que le permitan cumplir con su programa de gobierno (el gabinete sirve para establecer una serie de alianzas entre el gobierno y la sociedad).

En el primer capítulo recupero conceptos como el de gobernabilidad democrática, entendiendo por ella el equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, donde el gobierno emplea mecanismos democráticos para recibir y responder a las necesidades ciudadanas. Hago énfasis en la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo, la cual determina el grado de gobernabilidad que existe en los sistemas presidenciales como el mexicano.

Se utilizan los fundamentos de la teoría de la élite política que permite diferenciar, dentro de una sociedad, entre los que ejercen el poder político (gobernantes) y sobre los que recae (gobernados). Dicha teoría nos dice que el poder no se detenta de hecho sino que necesita justificarse con alguna “fórmula política”: en las democracias modernas el cambio de los titulares de las instituciones importantes del gobierno se da mediante el voto popular. Así en un sistema presidencial como el mexicano, el presidente es el titular del Ejecutivo Federal y está investido con la legalidad y legitimidad suficiente para nombrar a su equipo de gobierno. Todos ellos son la parte más visible e importante de la élite política, porque tienen a su cargo una gran variedad de organismos públicos, a través de los cuales realizan una serie de funciones vitales para el país que les confiere además mayor poder frente a la mayoría de los miembros de la sociedad. Asimismo sus planteamientos sirven para aplicarlos a los grupos políticos mexicanos, ya que se trata de una minoría de individuos que buscan el poder político.

También se desarrollan los postulados básicos de la teoría de los grupos políticos y las camarillas. Aunque ambas señalan que los políticos mexicanos se organizan en reducidas agrupaciones para acceder al poder, estimo a la primera como la perspectiva más atinada para fundamentar la investigación, porque el concepto de “grupo político” resulta más general y neutral que el de “camarilla” que tiene una extensión limitada y una connotación negativa; y de acuerdo con Giovanni Sartori¹ la ciencia política debe evitar este tipo de conceptos. La teoría elegida sugiere que la unidad de sus miembros se debe a dos tipos de razones: subjetivas (lealtad personal entre sus miembros, nacida

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, T. I, España, Alianza Editorial, 1980, pp. 99-102

de la amistad y la afinidad de ideas entre ellos) y materiales (interés económico o político que persiguen para aceptar colaborar con cualquier líder). Los motivos subjetivos son más importantes en la integración de la mayoría de los grupos fuertes y duraderos y los materiales están en un lugar secundario. El líder tomara en cuenta la capacidad y amistad con los funcionarios para realizar los nombramientos respectivos. Al contemplar ambos incentivos resulta una perspectiva más completa.

En cambio, la teoría de las camarillas explica la conformación de los grupos políticos a partir del interés material que existe entre sus miembros y no da cabida a otro tipo de motivaciones, como la amistad. Elimina de esta manera la posibilidad de grupos conformados por razones subjetivas. Para ellos la desconfianza y el amiguismo son las causas que determinan los nombramientos. De esta forma, el líder estará expuesto a la incompetencia y deslealtad política de sus allegados.

La técnica de redes se utilizó en este trabajo para describir las relaciones que existían entre el presidente Fox y los miembros de su gabinete inicial. Tratando de establecer el tipo de cercanía que tuvieron con él al momento de ser nombrados (1 de diciembre de 2000). No se intentó explicar el funcionamiento interno del grupo gobernante con esta técnica, para ello nos harían falta más datos personales y grupales, otros métodos y técnicas de análisis.

En el segundo capítulo explico el tránsito del presidencialismo autoritario mexicano a uno de tipo democrático. En el sistema autoritario el presidente gozó de las facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron un excesivo poder. Así fue jefe de Estado, de gobierno, de las fuerzas armadas y de partido (PRI). No obstante, en un sistema democrático el presidente perdió sus atribuciones metaconstitucionales y conservó las que establece explícitamente la Constitución; en este sentido, sigue siendo jefe de Estado, de gobierno y de las fuerzas armadas, pero no más de su partido. Dicha combinación da como resultado un Poder Ejecutivo acotado por los otros poderes federales (legislativo y judicial) y los diferentes niveles de gobierno.

También se enumeran los nombramientos que el ejecutivo está facultado constitucionalmente a realizar para integrar su equipo de gobierno y aquellos que necesitan de la aprobación del Senado o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además se contrasta la forma que varios presidentes anteriores utilizaban para elegir a los funcionarios de su gabinete. Señalo las semejanzas y diferencias de los miembros de distintos gabinetes presidenciales de 1946 a 1994. En este análisis comparativo contemplo su formación profesional en el sector público (su profesionalización o especialización), la cualidad que los hizo elegibles frente a otros candidatos (su capacidad o lealtad personal) y el número de cambios (estabilidad o inestabilidad) que sufrieron los gabinetes de estos años.

Encontré que la formación del personal político que integró los gabinetes del período posrevolucionario tuvo sus diferencias importantes que dividí, para fines analíticos, en dos momentos: de 1946 a 1976 y de 1982 a 1994. En el primer período (sistema autoritario), se observó una clara tendencia de los presidentes por elegir a las personas más capacitadas para desempeñar su función al frente de cualquier secretaría o empresa paraestatal, acorde con cierto grado de lealtad hacia sus ideas. En cambio, en el segundo (sistema en transición democrática), la “afinidad ideológica” se impone a la “capacidad” de los funcionarios; no es que no exista, pero comparados con sus predecesores, resultan con menos experiencia en el ámbito que se les asignó. La lealtad hacia el presidente se volvió una constante.

En el último capítulo abordo los criterios políticos que el presidente Fox consideró para nombrar a los 32 miembros más importantes de su gabinete inicial (tanto de su gabinete legal como ampliado). Es decir, qué características prefirió el presidente en sus colaboradores. Se hace un recuento desde sus años en la *Coca Cola* (1964), su paso por la Cámara de Diputados (1988) hasta su gobierno en Guanajuato (1995); con el fin de ver en qué lugar estableció su relación previa con sus funcionarios actuales.

También se analizan sus características individuales y grupales; específicamente su participación política y trayectoria profesional. A estos datos para darles cierto orden, recurro a la clasificación de Miguel Basáñez sobre las fracciones del sector

público y privado; esto con el fin de precisar su perfil individual y grupal. Con estos antecedentes determino su grado de proximidad política con el presidente, entre ellos y otros actores políticos.

Finalmente, reviso la nueva conformación que presenta ese gabinete inicial en septiembre de 2005. Se destacan el número de destituciones; la creciente presencia del PAN en el gobierno, integrando a varios de sus miembros y el fortalecimiento del grupo político del presidente: el Grupo Guanajuato.

Ciudad Universitaria, noviembre de 2005

CARICATURAS POLÍTICAS²

Te lo digo Juan...
Rapé
23/Junio/2002

² Tomadas de la hemeroteca electrónica del periódico El Universal: www.eluniversal.com.mx



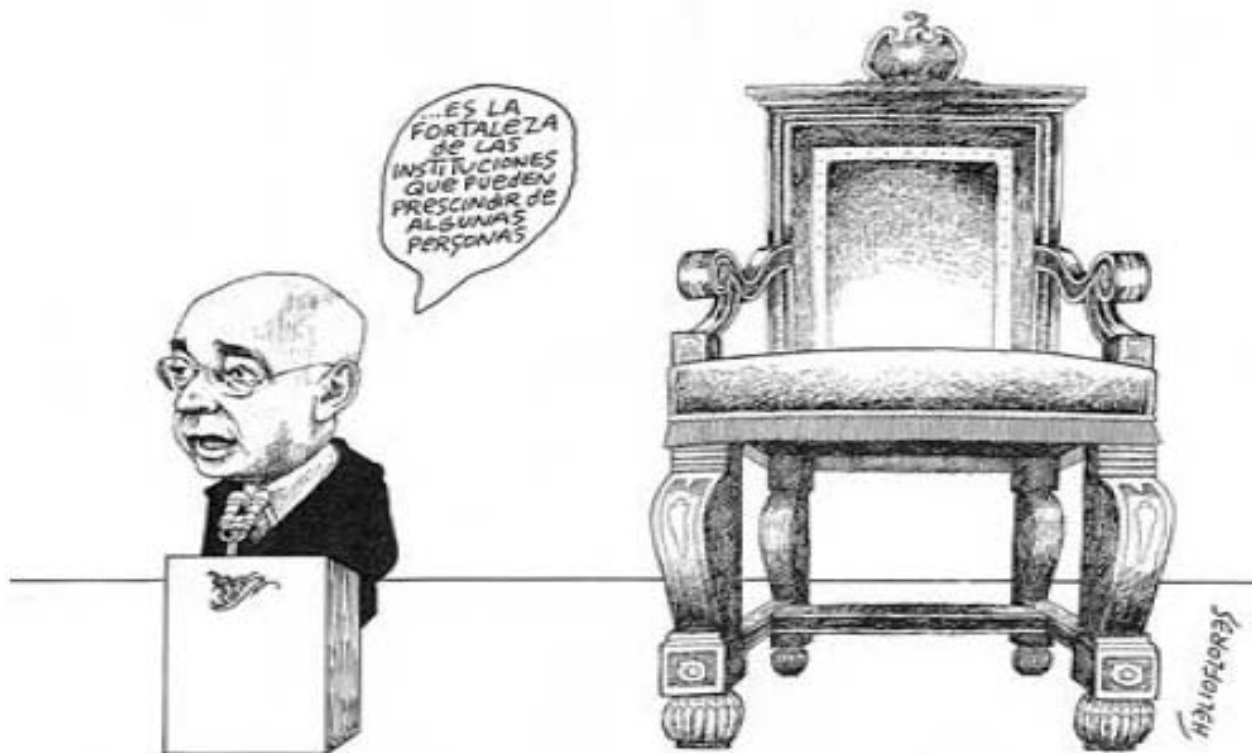
El rumbo
Helioflores
14/Noviembre/2001



Filme polémico
Efrén
29/Agosto/2002



Prueba fehaciente
Helioflores
29/Septiembre/2005



Nos vemos, México
Bolígán
31/Diciembre/2002



Reunión secreta
Helioflores
26/Septiembre/2005



Caballo necio
Helioflores
7/Octubre/2005



Un poco más
Naranjo
4/Octubre/2005



“Por lo común quienes viven sometidos a un monarca piensan que es, éste, un defecto de la monarquía, y los que viven bajo un gobierno democrático (...), atribuyen todos los inconvenientes a esa forma de gobierno. En realidad, el poder en todas sus formas, si es bastante perfecto para protegerlos, es el mismo.”
Thomas Hobbes
Leviatán

CAPITULO I: GOBERNABILIDAD, ELITES POLÍTICAS Y TEORÍAS SOBRE EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

A) GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad podría ser concebida, de acuerdo con Hermann Heller, como la *función social* que desempeña el Estado, la cual consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi común* que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de un territorio determinado, gobernado por un Estado.¹

En otros términos, la función primordial del Estado, mediante la acción de su gobierno, es garantizar la cooperación social de su población hacia metas comunes y evitar al máximo cualquier conflicto político-social grave que ponga en riesgo su dominio y la seguridad de sus habitantes. Algo que ayuda al Estado a cumplir su función es que su acción sea reconocida por la sociedad como legal y legítima.

Por su parte Juan Rial entiende por ella “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de *encuadramiento* llevaría a la ingobernabilidad. Afinando más el concepto, (...) lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino cómo se hace.”²

Isidro H. Cisneros y Laura Baca Olamendi encuentran que la gobernabilidad puede pensarse como la capacidad de un sistema para encontrar un *equilibrio* entre las expectativas propias de los grupos sociales y las respuestas institucionales del sistema.³

¹ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1997, p. 221

² Juan Rial, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, Año L, Núm. 2, Abril-junio de 1988, p. 11

³ Giuseppe Zaccaria, *Lessico della politica*, p. 270; *cit. pos.*, Isidro Cisneros, “Tolerancia y gobernabilidad”, p. 29 y Laura Baca, “Intelectuales, gobernabilidad y democracia, ambos en Revista

Sin embargo, este equilibrio será *dinámico* en la medida en que combina momentos de “intercambio favorable”, con aquellas situaciones en las que impera el “desequilibrio”; es decir, en las que se hace evidente la incapacidad del gobierno para procesar las demandas de los diferentes grupos.⁴ Así “la gobernabilidad aparece cuando disminuyen las presiones populares y aumentan las capacidades de respuesta del proceso decisonal.”⁵

Este primer grupo de nociones presenta semejanzas significativas: se refiere a la gobernabilidad como una *propiedad o cualidad* compartida de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes; resalta la *eficacia* (entendida como la capacidad para impulsar una acción determinada) tanto de los movimientos sociales para encuadrar las demandas de sus miembros, como del gobierno para encontrarles posibles soluciones y, de esta manera, trabajar conjuntamente por metas comunes. En otras palabras, la relación entre ambos actores tenderá a un *equilibrio dinámico*, es decir, habrá momentos de intercambio favorable y, en otros, desfavorable en la correlación demandas-respuestas.

Desde otra perspectiva, Angel Flisfish concibe la gobernabilidad como referida “a la *calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo*, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones”. En un sentido análogo se expresan Xavier Arbós y Salvador Giner cuando afirman que la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus *instituciones de gobierno actúan eficazmente* dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”.⁶

Este segundo grupo de nociones también presenta similitudes importantes: en ellas lo decisivo es la *capacidad de adaptación* del gobierno a las condiciones variables del

Sociedad Civil, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, Núm. 3, Vol. II, Verano de 1998, p. 86

⁴ Ángel Flisfish, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, p. 270; *cit. pos.*, Cisneros, *Op. Cit.*, pp. 30, 33-34, y Baca, *Op. Cit.*, p. 87

⁵ Cisneros, *Op. Cit.*, p. 30

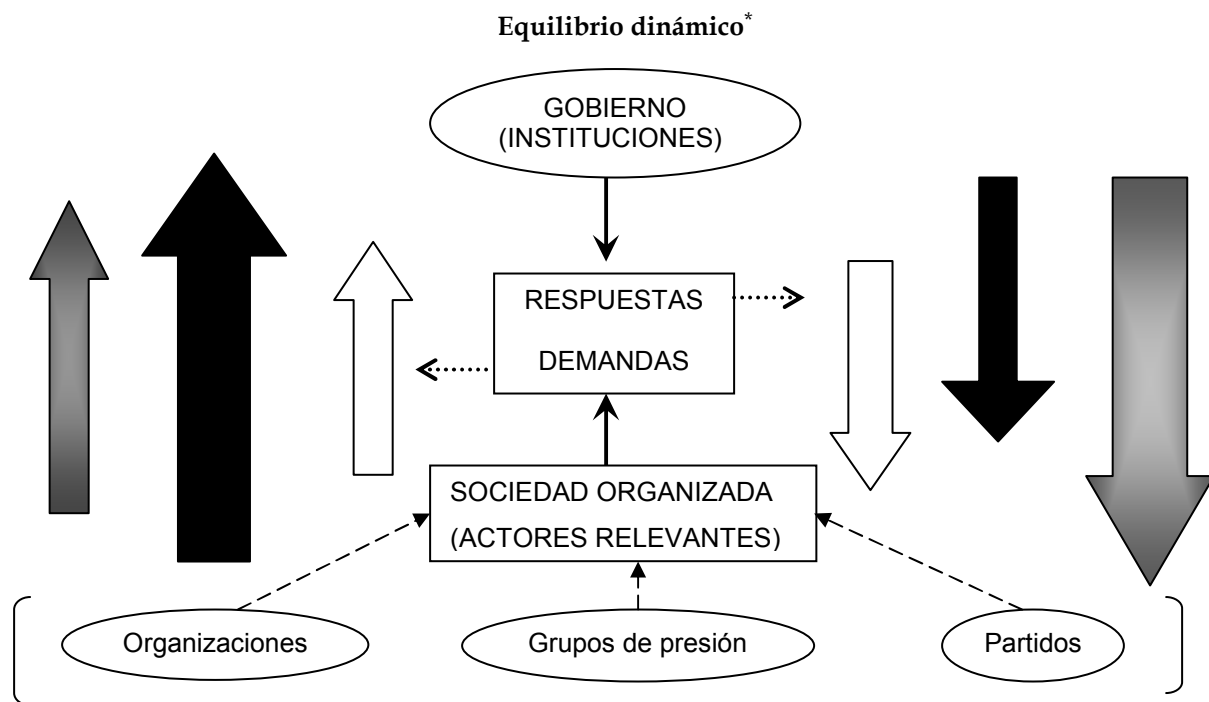
⁶ Antonio Camou, “Estudio preliminar”, en Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, PyV/ FLACSO/ IIS-UNAM, 2001, p. 32

entorno social y, al mismo tiempo, su habilidad para conservar un alto grado de aceptación entre los miembros de la sociedad que obtendrá si su desempeño es eficiente (capacidad para cumplir las metas planteadas), eficaz, legal y legítimo.

Antonio Camou recupera varios elementos de las nociones anteriores sobre la gobernabilidad y entiende por ella “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas *sociales* y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.⁷

La noción anterior resalta como componentes básicos: un equilibrio dinámico, la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político. Esta tesis, al igual que las anteriores, ubica a la gobernabilidad en el plano de la relación compleja entre el gobierno y su entorno, o sea, la sociedad. Ambos serán responsables de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Figura 1



* El tamaño de las flechas (grosor y largo) simboliza la cantidad de demandas sociales y recursos gubernamentales: entre más grandes sean las flechas, mayores serán las demandas o respuestas. En la gráfica se plantean tres situaciones (véase de izquierda a derecha): las dos flechas grises indican menores demandas contra mayores recursos del gobierno; las negras, mayores demandas contra menor capacidad de respuesta estatal y las blancas muestran un equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

⁷ *Ibid.*, p. 36

La definición de Juan Rial -antes citada- enfatiza que lo decisivo es la *forma* como se gobierna, es decir, si la acción del gobierno está orientada por principios democráticos o autoritarios. Si se sigue por el camino de los principios democráticos -como se hará en este caso- la gobernabilidad tendrá que responder a la forma de: ¿cómo lograr que las instituciones y movimientos avancen hacia objetivos definidos para proseguir esas metas previamente definidas, sin caer en formas autoritarias de dominación?⁸

Camou sugiere que se necesita desarrollar una nueva cultura que sirva de marco general a la agenda de la gobernabilidad de las democracias. Esa “nueva cultura de la gobernabilidad democrática” vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. “Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar las sociedades complejas; una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras; una cultura que (...) logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico armónico.” Una serie de principios o componentes básicos animan la conformación de esta nueva cultura.⁹

Un primer principio se refiere al *compromiso estatal* con la regulación de los mercados, la promoción del bienestar y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. El mantenimiento de adecuadas condiciones de gobernabilidad depende en grado relevante de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social.¹⁰

⁸ Rial, *Op. Cit.*, p. 12

⁹ Camou, *Op. Cit.*, p. 55

¹⁰ *Ibid.*, pp. 55-56

Otro principio sería la *responsabilidad ciudadana* que implica una actitud de moderación en las demandas de los actores sociales, haciendo posible el diálogo y el acuerdo. A la vez implicaría limitar la acción del estado, pues cuenta con recursos escasos, para permitir la participación social en la solución de sus demandas.¹¹

Isidro Cisneros retoma la definición contemporánea de la tolerancia como “el reconocimiento de la diversidad de los actores y por lo tanto de la pluralidad que caracteriza a la democracia”. La tolerancia así entendida sería un “*método universal para la convivencia civil*” en la coexistencia de diferentes minorías étnicas, lingüísticas y raciales. Una concepción pluralística de la tolerancia pone énfasis en la “inclusión del mayor número de iniciativas y puntos de vista en la construcción democrática” para lograr así la ansiada gobernabilidad.¹² La importancia de la tolerancia radica en el hecho de que “predispone a la cooperación haciendo más *flexibles* las distintas posiciones” y facilita de este modo el proceso de la gobernabilidad.¹³

Por su parte, Laura Baca entiende que “el acuerdo de opiniones y la concordancia entre voluntades se refiere al *consenso*”, mientras “el *disenso* se distinguirá por la divergencia y falta de acuerdo entre las partes”.¹⁴ En las democracias occidentales, el consenso y el disenso permiten la emergencia de distintos puntos de vista, considerando al disenso como un “elemento propulsivo” de la pluralidad y no como un síntoma indeseable de la sociedad.

Entre más complejas se tornan las sociedades, más difícil resulta la homogeneización de opiniones, por lo tanto, más importante se vuelve la pareja dicotómica consenso-disenso. Ambas expresiones deben existir y “ser de carácter moderado”, es decir, deben respetar y hacer respetar los diferentes puntos de vista, sin

¹¹ Camou, “Sociedad civil, estado y mercado”, en Revista *Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Foro de Apoyo Mutuo/ DEMOS/ Iniciativa social para el desarrollo, Núm. 3, Vol. II, Verano de 1998, pp. 60-61

¹² Cisneros, *Op. Cit.*, pp. 28-29, 40

¹³ *Ibid.*, pp. 30-31

¹⁴ Baca, *Op. Cit.*, p. 88

pretender aniquilar a quien no piensa del mismo modo; de lo contrario implicaría caer en un régimen autoritario.¹⁵

La autora encuentra que a la *opinión pública* (integrada además de los intelectuales, por otros sectores de opinión y grupos de representación corporativa - empresarios, políticos, clero, etc.-) se le reconoce un papel institucional que la hace formar parte de la estructura política, por su capacidad de formar el consenso o el disenso necesario (lograr un consenso unánime es casi imposible e innecesario) para tomar o rechazar cualquier decisión pública. Este espacio público responde a las preguntas de “*dónde y cómo se ejerce la función de gobierno en un determinado país*”.¹⁶

Como se ve la gobernabilidad democrática exige un gobierno con instituciones fuertes que cuenten con los mecanismos necesarios para encauzar de manera efectiva la elevada participación ciudadana en los asuntos públicos para cumplir con los objetivos ya fijados por la mayoría. Esta política beneficia la estabilidad del Estado porque la presión social tiene múltiples válvulas de escape o medios de solución a demandas urgentes. Esta forma de enfocar el problema procura un ejercicio democrático del poder estatal, se busca el mantenimiento de la gobernabilidad “desde abajo”.

Lo contrario, o sea, limitar la participación ciudadana en aras de evitar la *ingobernabilidad*, implicaría imponer desde “arriba” estructuras autoritarias de dominación y caeríamos en una gobernabilidad autoritaria. En consecuencia, los objetivos a seguir serían impuestos por *unos cuantos* que detentan el poder, la estabilidad del Estado se lograría por la fuerza, no por el convencimiento y generaría una fuerte resistencia entre muchos grupos y sectores sociales que con el tiempo se convertirían en mayoría y la única salida que tendrían para cambiar las cosas sería derrocar al gobierno.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 89-91

¹⁶ *Ibid.*, pp. 86, 87-88

2) CONDICIONES Y GRADOS DE GOBERNABILIDAD

Para que un estado o régimen disfrute de condiciones adecuadas de gobernabilidad, necesita establecer dentro del marco global de las reglas de juego que rigen la vida política, otro conjunto de normas que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de acuerdos fundamentales (*agreements on fundamentals*) que son la esencia del mantenimiento de ese juego.¹⁷ Los protagonistas son organizaciones reconocidas, instituciones que actúan legal o informalmente en el sistema. La referencia primaria son los partidos políticos que ejercen la representación ciudadana, pero no son los únicos, hay otras organizaciones de la sociedad civil que inciden en el mantenimiento de la gobernabilidad.

No hay que olvidar –como sostiene Camou– que “el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en *una serie de acuerdos básicos*, entre las elites dirigentes y una mayoría significativa de la población, orientados a proponer y aceptar ciertas soluciones a los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un *paradigma de gobernabilidad*.” Sin embargo, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos que toman un carácter más acotado.¹⁸

Cuadro 1

Elementos principales del paradigma de gobernabilidad (2001)*

Campos de acción gubernamental / Niveles de análisis	Político	Económico	Social
Modelos de Orientación Política (Cultura Política)	Acuerdos en torno al <i>régimen político</i> (principios y valores).	Acuerdos en torno al <i>modelo de desarrollo económico</i> .	Acuerdos en torno al <i>modelo social</i> .
Fórmulas Institucionales	Acuerdo sobre: - Sistema de partidos. - Sistema electoral. - Ingeniería institucional.	Pactos para conformar coaliciones estables de interés.	Redes de comunicación entre el gobierno, los movimientos sociales, las organizaciones civiles, etc.
Paquetes de Políticas	Acuerdo sobre: - Relaciones Estado y partidos. - Centro y periferia. - Parlamento y Ejecutivo, etc.	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas.	Consensos sobre la aplicación de políticas sociales.

* Cuadro de Antonio Camou tomado de *Los desafíos...*, p. 52

¹⁷ Rial, *Op. Cit.*, p. 12

¹⁸ Camou, “Estudio preliminar”, en *Los desafíos...*, p. 51

Para el autor estos acuerdos han de darse en tres niveles (ver cuadro 1):¹⁹

- 1) La cultura política: la “compleja amalgama de ideas y valores que llamaremos *modelos de orientación política*”.
- 2) Las instituciones: encontramos “*fórmulas institucionales*, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones”.
- 3) Las políticas públicas: son las decisiones que toma el gobierno para responder a ciertas demandas sociales.

Además cada nivel corta *tres campos de acción gubernamental*: el político, el económico y el social.

En el nivel de los modelos de orientación política se espera encontrar “un conjunto de ideas, valores e intereses articulados mediante un discurso capaz de configurar identidades y producir legitimidad”.²⁰ Éste es el ámbito de la cultura política, estos principios y valores conforman las grandes directrices por las que se guía la sociedad. En el mediano plazo, sin un acuerdo básico sobre un cúmulo legítimo de ideas y valores, no es posible integrar las acciones de las elites dirigentes, los grupos estratégicos y una mayoría ciudadana; y sin ello no habrá un proyecto de país viable. Sin embargo, en el largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue amalgamar cierto sistema de creencias y de valores arraigados.

En el nivel de las fórmulas institucionales nos encontramos con dispositivos que llevan a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. Aquí se establecen un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterios de “estabilidad”; son reglas de operación e intercambio en el interior y entre las distintas arenas de la sociedad. Para el caso del régimen político la fórmula básica es un “sistema de partidos estable” enmarcado en un sistema electoral que permita una adecuada representatividad. Pero esta fórmula institucional debería ser completada con otros espacios de negociación de intereses y de representación social

¹⁹ *Ibid.*, p. 52

²⁰ *Ibid.*, pp. 52-53

para dotar a las democracias de múltiples canales de vinculación entre el sistema político y la sociedad.²¹

En el nivel de las políticas públicas, éstas habrán de realizarse conforme a criterios de eficacia/eficiencia y las diferencias encontradas deben ser aceptadas e integradas en el marco de acuerdos más generales sobre las líneas fundamentales de la acción del gobierno.²²

También es importante notar que todas las sociedades son en algún grado gobernables y al mismo tiempo tienen problemas de gobernabilidad. El hecho de que no se pueda hablar de un nivel “absoluto” de gobernabilidad depende de dos factores:²³

- 1) La *percepción* ciudadana con respecto al nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales en una situación determinada.
- 2) El nivel de gobernabilidad será calificada como aceptable o inaceptable por *actores organizados*, y por tanto, con posibilidades reales de hacer un uso eficaz de su capacidad para “amenazar” la relación con el gobierno.

De acuerdo a lo anterior, una comunidad política va conformando, con base en su experiencia histórica, un patrón político normal donde se articulan *un conjunto de demandas* usuales y esperadas, *un conjunto de respuestas* usuales y esperadas, y una serie de *principios de orientación* (ideas, valores y creencias) y de *mecanismos de resolución* de esas demandas, organizados en arenas políticas específicas (reglas, prácticas, políticas públicas, etc.). Esto implica un nivel de discrepancias entre ambas (demandas y respuestas) usual y aceptado como tal, es decir, no se satisface a todas a las demandas de manera adecuada; consecuentemente, se genera un *grado de conflicto tolerado* que no pone en riesgo la estabilidad del régimen.²⁴

Para explicar esta situación, se retomó y completó en algunos casos el esquema analítico de Antonio Camou sobre los diferentes grados de gobernabilidad que pueden

²¹ *Ibid.*, p. 53

²² *Ibidem*

²³ *Ibid.*, pp. 37-38

²⁴ *Ibid.*, p. 38

presentarse en la realidad político-social. Los puntos extremos constituyen conceptos límites que se refieren a situaciones muy raras e incluso inéditas en la historia política, mientras los conceptos más útiles para el análisis se encontrarán en los puntos intermedios; estos últimos designan situaciones-tipo más o menos habituales:

- 1) **Gobernabilidad ideal:** es un concepto límite, señala el equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El correlato de este modelo sería una *sociedad sin conflictos* o con conflictos neutralizados.²⁵
- 2) **Gobernabilidad normal:** se entiende una situación donde las *diferencias* “entre demandas sociales y respuestas se encuentran en un *equilibrio dinámico*”, es decir, esas diferencias son aceptadas e integradas en la relación con el gobierno.²⁶ En este caso se habla de una sociedad en la cual existen conflictos, imperan una serie de demandas sin respuestas gubernamentales, pero estas deficiencias son toleradas por los actores afectados que prefieren no sobrepasar el marco institucional.
- 3) **Déficit de gobernabilidad:** se trata de un *desequilibrio* (se les llama también *anomalías*) entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Las anomalías pueden presentarse en cualquier esfera de la sociedad (economía, política, cultura, etc.) y se vuelven inaceptables para algunos actores políticos que utilizan su capacidad para amenazar la relación con el gobierno. Los analistas sugieren cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad y nos permiten delinear un *mapa* de las condiciones de gobernabilidad de un país y determinar el *grado* de la misma.²⁷
 - I) Los déficit en el mantenimiento del orden y de la ley: se pueden encontrar en el incumplimiento de la ley en un número elevado de casos, la

²⁵ *Ibidem*

²⁶ *Ibid.*, pp. 38-39

²⁷ *Ibid.*, pp. 38-41

corrupción gubernamental y su colusión con organizaciones criminales, “la explosión de la protesta social y la violencia callejera”.

- II) Los problemas en la gestión gubernamental *eficaz de la economía* se detectan en dos dimensiones: en los desequilibrios macroeconómicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, etc.) e incapacidad de conducción gubernamental para realizar *reestructuraciones económicas* en beneficio del desarrollo (crecimiento económico, distribución del ingreso, etc.).
 - III) Las dificultades en la capacidad gubernamental para promover el *bienestar social y garantizar servicios sociales* suficientes, también se pueden encontrar en dos niveles: la promoción del *bienestar social y la igualdad*, y la elaboración de políticas de *combate a la pobreza*; en ambos casos la falta de respuestas viables pueden provocar protestas sociales y afectar la relación entre gobernantes-gobernados.
 - IV) Las complicaciones en el control del *orden político y la estabilidad institucional* pueden hallarse en tres dimensiones: en el interior del *sistema político* debido a la incapacidad de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; al interior de los gobiernos *democráticos* cuando los poderes republicanos se encuentran en manos de partidos opositores distintos o cuando no es posible conformar mayorías consistentes en el Congreso; y cuando prevalece la tensión entre *agencias de gobierno* encargadas de dar respuesta a demandas sociales.
- 4) **Crisis de gobernabilidad:** describe una situación donde simultáneamente *prolifera las anomalías* en varias esferas de la sociedad que genera un *desequilibrio intolerable* entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales. Dichas anomalías se pueden agrupar en dos tipos principales de diagnósticos más conocidos a saber:²⁸

²⁸ *Ibid.*, pp. 38, 41-45

- I) Un enfoque, el que analizaron los autores trilaterales en la década de los setentas (se podría calificar de neoliberal o neoconservador), encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en “una sobrecarga del gobierno político y del Estado determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presentan, a su vez, como causa y efecto al mismo tiempo de una excesiva expansión, ampliación y complejidad de las competencias y de las funciones del Estado”.²⁹ De acuerdo con esto se produciría un *círculo vicioso* de demanda/prestación, nueva demanda/nueva prestación que autoalimentaría un mecanismo perverso: la ampliación de las funciones estatales induce expectativas crecientes que se transforman en nuevas demandas que deben resolverse mediante nuevos esquemas de intervención gubernamental y así sucesivamente. Sus soluciones se centran en una estrategia de *reducción de las demandas*.
- II) Sin embargo, Eduardo Feldman considera que el diagnóstico presentado por la Comisión Trilateral de 1975, sobre la salud de las democracias trilaterales, resultó erróneo. En parte por la subjetividad de los mismos autores y por otro lado por la poca claridad conceptual de la expresión “*crisis de gobernabilidad*” y sus posibles derivaciones. Para el autor la gobernabilidad se pone en entre dicho y entra en crisis cuando algún actor o grupo de actores relevantes actúan a-institucionalmente y de forma “pretoriana”³⁰ para impugnar cualquiera de las “fórmulas”³¹ que subyacen y sustentan las relaciones entre actores poderosos (impugnación directa) o algunas de sus consecuencias (impugnación indirecta). Cuanto mayor es el número de impugnaciones directas y/o indirectas recibidas por las fórmulas,

²⁹ *Ibid.*, pp. 41-42

³⁰ “Pretoriano” alude al despliegue de recursos en beneficio propio, en Eduardo Feldman, “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Núm. 7, Noviembre de 2000, p.1

³¹ “Fórmula” se refiere a cualquier regla para manejar conflictos que surgen entre dos o más actores, en *Ibidem*

especialmente las de mayor relevancia, más grave se torna la crisis de gobernabilidad. Para Feldman hay dos tipos de impugnaciones, opuestas y con derivaciones distintas que pueden provocar crisis de gobernabilidad:³²

A) Impugnaciones indirectas (*crisis de gobernabilidad en democracia*): tratan de modificar decisiones tomadas, o impedir su aplicación, o forzar un rumbo específico, o ser tomado en cuenta para futuras decisiones. En general, las crisis de gobernabilidad producidas por este tipo de impugnaciones son manejables en el marco de los parámetros institucionales del régimen político y las impugnaciones de importancia pueden modificar las fórmulas.

B) Impugnaciones directas (*crisis de gobernabilidad democrática*): son las que cuestionan a las “fórmulas constitucionales” que regulan las relaciones entre los actores (cuestionar el equilibrio de poderes en favor de uno, la existencia de algún actor, etc.), ello resulta en la puesta en tela de juicio de las coordenadas del juego democrático y en la introducción de otra lógica de relación entre actores; estas si pueden desencadenar una severa crisis de gobernabilidad que puede derivar en el colapso del régimen, ya que rompen con los marcos político-institucionales vigentes y pretenden imponer otros parámetros mediante el uso de la fuerza no autorizada.

5) **Ingobernabilidad**: es otro concepto límite, señala la “disolución de la relación de gobierno”³³, los actores políticos rompen con el gobierno y no creen más en su capacidad, es decir, el conflicto rebasa el marco institucional de una sociedad. Se presentan una serie de anomalías en varios campos de acción gubernamental al mismo tiempo.

³² *Ibid.*, pp.1-2

³³ Camou, “Estudio preliminar”, en *Los desafíos...*, p. 39

3) GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

El sistema presidencial y el parlamentario son dos formas de gobierno³⁴ en que se ha manifestado el Estado de democracia clásica.³⁵ En este trabajo se profundizará en la forma presidencial porque el caso mexicano corresponde a este sistema.

Juan Linz argumenta que en los sistemas presidenciales la institución democráticamente legitimada es un *ejecutivo* con considerables poderes³⁶ que le confiere la constitución y, generalmente, con absoluto control en la composición de su gobierno y la administración. Es elegido por el pueblo (directa o indirectamente) por un periodo de tiempo fijo (en algunos casos con posibilidad de reelección), y no depende de un voto de confianza del parlamento. Representa al mismo tiempo la jefatura de gobierno y del Estado; y no se le puede destituir, a menos que incurra en algún supuesto de juicio político.³⁷

Otros autores señalan que el Poder Ejecutivo recae para su ejercicio en una sola persona, pero que además, en su apoyo, designa a los funcionarios de su gabinete (con o sin la aprobación del Senado y políticamente responsables sólo ante esta Cámara) que lo ayudan a trazar “la dirección de política general” de su gobierno. Estos secretarios o ministros fungen como “consejeros técnicos para los diversos sectores de la administración federal”, son sus subordinados y los puede remover libremente.³⁸

³⁴ Las *formas de gobierno* son “las modalidades concretas bajo las cuales se manifiesta una forma de estado”, es decir, el “conjunto de las reglas que regulan la competencia y el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales”. Con base en *Ibid.*, p. 27 y Gilberto Giménez, *Poder, Estado y discurso*, México, UNAM, 1981, pp. 51-52

³⁵ Las *formas de estado* tienen que ver con la articulación específica de los diferentes elementos constitucionales –gobierno, pueblo y territorio- y prácticas de un estado. Son las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder estatal. Con base en Giménez, *Op. Cit.*, p. 52; Heller, *Op. Cit.*, p. 265; Paolo Biscaretti, *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno*, México, FCE, 1998, p. 114 y Camou, “Estudio preliminar”, en *Los desafíos...*, p. 27

³⁶ El presidente es el jefe de la administración federal porque puede expedir los reglamentos necesarios para dar ejecución a las leyes, nombra a sus titulares, es el jefe de las fuerzas armadas, dirige las relaciones diplomáticas y puede conceder el indulto. En Biscaretti, *Op. Cit.*, p. 178

³⁷ Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?” en Linz y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, T. I, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 31-32; Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 118-119 y Ricardo Espinoza, “Presidencialismo”, en Baca Olamendi, Laura, et al., *Léxico de la política*, México, FCE-FLACSO-CONACYT-FHB, 2000, p. 595

³⁸ Biscaretti, *Op. Cit.*, pp. 171, 177; Lijphart, *Op. Cit.*, p. 119 y Armando Ruiz Massieu, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996, p. 34

Por lo regular este tipo de gabinetes están constituidos por un solo partido (el del presidente por la posición dominante que ocupa) y cuando se nombra a miembros de otros partidos se hace de manera simbólica porque las carteras que ocupan son mínimas y de poca influencia.³⁹

Una función invaluable de los secretarios es que pueden realizar los contactos necesarios con el poder legislativo, al intervenir en las reuniones de las comisiones permanentes para explicar las opiniones y los deseos del presidente en relación con las diversas leyes que se encuentran en discusión.⁴⁰

En este sistema prevalece la división de poderes, así la gobernabilidad (nivel de *equilibrio dinámico* entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental) depende básicamente de la relación de dos de ellos: el ejecutivo y el legislativo (dividido en dos cámaras). El primero, de acuerdo a sus facultades, se encarga de la ejecución, aunque también de iniciar leyes ante el legislativo; mientras el segundo aprueba lo que debe realizar el primero.⁴¹ Esta relación será una moneda con dos caras: aspectos positivos y negativos.

Ambos poderes gozan de una *legitimidad democrática dual*⁴² porque son elegidos por el pueblo, por un período de tiempo determinado y sus miembros son independientes entre sí, es decir, los miembros de un poder no pueden destituir a los del otro (Juan Linz le denomina “*rigidez del sistema presidencial*”).⁴³ Además una misma persona no puede ejercer en ambos poderes a un mismo tiempo.⁴⁴

Esta división provoca -lo que Norberto Bobbio denomina- el fenómeno del *poder difuso*, es decir, “tener muchos centros de poder” en los que se toman decisiones colectivas. De este modo, “la conflictualidad social es mayor”, donde los intereses contrapuestos son muchos y no se puede satisfacer uno sin afectar otro, en una cadena

³⁹ Lijphart, *Op. Cit.*, pp. 108-110

⁴⁰ Biscaretti, *Op. Cit.*, p. 179, Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1998, p. 117 y Espinoza, *Op. Cit.*, p. 595

⁴¹ Biscaretti, *Op. Cit.*, p. 124; Linz, *Op. Cit.*, p. 119; Espinoza, *Op. Cit.*, p. 595 y Gianfraco Pasquino, “Formas de gobierno”, en Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998, p. 672

⁴² Linz, *Op. Cit.*, pp. 32-40 y Espinoza, *Op. Cit.*, p. 596

⁴³ Linz, *Op. Cit.*, pp. 32-40

⁴⁴ Lijphart, *Op. Cit.*, p. 124

sin fin.⁴⁵ El único incentivo común al que obedecen las diversas partes en un gobierno democrático, con la participación de los partidos políticos, es el de cumplir con los intereses que procuran más consenso y siempre serán parciales.

Por la naturaleza del proceso deliberativo, a los dos poderes se les dificultará responder con rapidez a las demandas ciudadanas. De hecho los regímenes democráticos sufren de una desproporción creciente entre el número de demandas que provienen de la sociedad civil y su capacidad de respuesta (sobrecarga). Este fenómeno se explica por dos razones opuestas: en primer lugar, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal facilitan a los individuos y grupos hacer peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechos en el *menor tiempo posible*. Por otro lado, los procedimientos dispuestos por el sistema democrático para tomar las decisiones colectivas *son complicados* porque frenan y a veces hacen inútil dicho proceso. En síntesis, como argumenta Bobbio, “se puede expresar este contraste entre regímenes democráticos y autocráticos con respecto a la relación entre demanda y respuesta (...), mientras la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil, la autocracia hace que la demanda sea difícil y la respuesta fácil”.⁴⁶

Como se aprecia, el sistema presidencial tarda en dar respuesta a las demandas ciudadanas por lo complejo del proceso deliberativo; situación que se podría prolongar indefinidamente si ambos poderes entran en conflicto. De hecho algunos déficit de gobernabilidad serán generados por el funcionamiento de esas instituciones (tensiones internas), es decir, la eficiencia del gobierno para resolver problemas urgentes de actores (empresarios, trabajadores, etc.) y variables (inflación, inversión, seguridad pública, etc.) claves.⁴⁷

Como se menciono anteriormente, la situación se complica aun más cuando el legislativo retarda, modifica o rechaza las iniciativas del ejecutivo, negándole los medios a su política con lo que frena la omnipotencia presidencial; y viceversa, es decir, el

⁴⁵ Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, pp. 105-106

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 104-105

⁴⁷ Camou, “Sociedad civil, estado...”, *Revista Sociedad Civil*, pp. 56-57

presidente puede regresar al Congreso una ley sin firmarla, con un comentario de por qué la regresa (veto presidencial). Pero este veto puede ser superado si las dos cámaras ratifican la misma decisión por una mayoría de dos tercios, así el ejecutivo deberá suscribir dicha ley.⁴⁸

Por eso para que el ejecutivo goce de un contexto institucional adecuado, es conveniente que su partido consiga la mayoría de los escaños en el Poder Legislativo para que sus opositores no frenen su programa de gobierno; de lo contrario, sus iniciativas serán severamente limitadas por ellos.

Entonces en el presidencialismo el proceso de gobernabilidad estará ligado a la naturaleza política de las instituciones y el carácter de las oposiciones (pueden ser unitarias o fragmentadas, sistémicas o antisistémicas). Así, cuanto “más homogénea sea la coalición de actores en el gobierno” (ejecutivo y legislativo), menores serán las posibilidades para que se desarrolle cualquier tipo de desequilibrio; la situación opuesta tendría mayores probabilidades de provocar algún déficit de gobernabilidad.⁴⁹

Aníbal Pérez Liñán sugiere que las crisis presidenciales generadas por la “doble legitimidad” propia de la división de poderes no son condición suficiente para provocar una crisis de gobernabilidad. De acuerdo con la crítica clásica, estos episodios ponen a prueba la estabilidad de la democracia y muestran la escasa flexibilidad de las constituciones latinoamericanas para resolver los conflictos institucionales.⁵⁰

Los críticos del presidencialismo han sostenido que los conflictos Ejecutivo-Legislativo son particularmente nocivos para la democracia. Si este argumento es acertado, la gran mayoría de las crisis ocurridas bajo condiciones democráticas deberían conducir a la ruptura del régimen. Para comprobar esta hipótesis Pérez Liñán clasificó 39 casos históricos en 15 países de América Latina⁵¹, entre 1950 y 1996, de acuerdo con la

⁴⁸ Biscaretti, *Op. Cit.*, pp. 170, 175

⁴⁹ Cisneros, *Op. Cit.*, p. 31

⁵⁰ Aníbal Pérez Liñán, “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Núms. 8-9, 2001, pp. 2-4

⁵¹ Los países considerados y el número de sus casos son: Argentina (2), Bolivia (3), Brasil (8), Colombia (2), Chile (2), Ecuador (6), El Salvador (1), Guatemala (2), Honduras (2), Nicaragua (1), Panamá (4), Paraguay (2), Perú (1), Uruguay (2) y Venezuela (1). En *Ibid.*, pp. 3-4

naturaleza del régimen al momento de la crisis. Los resultados del análisis contradicen abiertamente las expectativas teóricas: de las 16 crisis ocurridas en un contexto democrático sólo el 37% (6 sucesos) generaron alguna forma de ruptura institucional, mientras que el 58% de las crisis ocurridas en un contexto semidemocrático (7 de 12 casos) y el 82% de las ocurridas en regímenes autoritarios (9 de 11 situaciones) concluyeron con una ruptura del régimen. La conclusión que se extrae de estos datos es que la capacidad de las crisis presidenciales para desestabilizar al régimen político decae con el grado de democratización.⁵²

El autor sugiere como explicación que cuanto más democrático es el régimen, menor es el incentivo de los políticos (del Ejecutivo y del Legislativo) para desafiar las reglas constitucionales. La información presentada anteriormente es consistente con este razonamiento.⁵³

Este hallazgo representa una sutil ironía para los críticos del presidencialismo. Si las debilidades estructurales del presidencialismo tienden a impedir la institucionalización de la democracia, éstas representan un obstáculo mucho mayor para la institucionalización del autoritarismo.⁵⁴

Por último, es importante mencionar que los desafíos de la gobernabilidad democrática en los sistemas presidenciales, provienen principalmente de sus *déficit internos*, generados por la fragmentación del poder (con un Congreso dividido y un ejecutivo distinto al mayoritario en el legislativo) o por una excesiva duración de la fase de deliberación en el proceso de toma de decisiones; a consecuencia de la incapacidad política de las autoridades del gobierno para llegar a los acuerdos necesarios con las distintas fuerzas políticas. Esto se vuelve muy importante con aquellas demandas que requieren una respuesta rápida y efectiva.

⁵² Clasificó como democracias a los regímenes en los que: a) existen elecciones libres y competitivas; b) se garantiza la ciudadanía a casi la totalidad de la población adulta; c) se protegen las libertades civiles y los derechos individuales; y d) los gobernantes electos no están bajo la “tutela” de los militares. Si alguna de las condiciones está absolutamente ausente: el régimen es clasificado como autoritario. Si está sólo parcialmente presente: el régimen es catalogado como semidemocrático. Para una explicación detallada de esta clasificación, véase Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán (2000). En *Ibid.*, p. 10

⁵³ *Ibid.*, p. 11

⁵⁴ *Ibid.*, p.14

B) TEORÍA DE LAS ELITES POLÍTICAS

1) DEFINICIÓN

Gaetano Mosca observa que entre los hechos constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, se impone uno con toda evidencia, “en todas las sociedades, empezando por las menos desarrolladas (...), existen dos clases de personas: la de los *gobernantes* y la de los *gobernados*”. La primera (*clase dirigente o política*), es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. Mientras la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera legal, o bien de modo arbitrario y violento; le suministra a la clase dirigente los medios materiales de subsistencia y lo indispensable para la vitalidad del organismo político.⁵⁵

El autor sostiene que la fuerza de cualquier minoría reside en su capacidad para organizarse frente a la mayoría desorganizada. A la primera se le facilita agruparse porque son un número reducido de personas y por ello es más sencillo llegar a determinados acuerdos sobre lo que harán. A diferencia de los gobernados que, por su gran número, les resulta más difícil organizarse y actuar contra aquélla. De este hecho se deduce que “cuanto más vasta es una comunidad política, tanto menor puede ser la proporción de la *minoría gobernante* con respecto a la *mayoría gobernada*”.⁵⁶

Más recientemente Wright Mills entiende por *élite del poder* a aquella *minoría* que ocupa las *zonas de incertidumbre*⁵⁷ de las organizaciones de la sociedad. Es decir, aquella minoría que domina los círculos políticos, económicos y militares, actúa como un conjunto intrincado de grupos que se trasladan e imbrican y toman parte en las

⁵⁵ Gaetano Mosca, *La clase política*, México, FCE, 1992, p. 106

⁵⁶ *Ibid.*, p. 110

⁵⁷ Panebianco considera a las *zonas de incertidumbre* como los *recursos* del poder organizativo, aquellos factores cuyo control permite a ciertos actores *desequilibrar* en su favor los juegos de poder internos. Aquel o aquellos que controlan esas posiciones disponen de recursos utilizables en los juegos de poder. El autor distingue seis zonas de incertidumbre: la competencia (es la capacidad del experto), la gestión de las relaciones con el entorno (es el ambiente externo que rodea a la organización), las comunicaciones internas (son los canales donde circula la información), las reglas formales (las reglas establecidas), la financiación de la organización (control de los recursos) y el reclutamiento (es la facultad de decidir quién puede o no entrar a la organización). Para una explicación más detallada revisar Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 83-89

decisiones más importantes de una nación. De esta forma, la élite del poder está constituida por *quienes determinan* los acontecimientos de un país.⁵⁸

“El concepto de la élite del poder y de su unidad se apoya en el desarrollo paralelo y la coincidencia de intereses entre las organizaciones económicas, políticas y militares. Se funda también en la similitud de origen y de visión, y el contacto social y personal entre los altos círculos de cada una de dichas jerarquías dominantes. Esta conjunción de fuerzas psicológicas e institucionales, queda de manifiesto en el gran intercambio de miembros entre los tres grandes sectores, así como el auge de los intermediarios y en la gestión política oficiosa de los altos planos”.⁵⁹

Dicho concepto engloba a los hombres de la cúspide del sector político, económico y militar. Cada sector disfruta de cierta autonomía y cuando elaboran y aplican las decisiones más importantes a la sociedad, actúan como una *coalición unificada de intereses*. Además su acción se funda en la interrelación de los intereses de los tres sectores más importantes de los EE.UU. y no en la amistad entre sus miembros. Sin embargo, la cercanía entre ellos se consolida gracias a su proximidad ideológica, cultural y social.

El sentido de *élite del poder* tiene que ver con el dominio del hombre sobre su futuro, el curso de los acontecimientos en nuestro tiempo depende más de una serie de decisiones humanas que de ningún destino inevitable. Este concepto intenta delimitar las zonas sociales en que se realiza ese proceso, cualquiera que sea su carácter.⁶⁰

Por lo anterior, el jefe de cualquier Estado requiere a la *minoría organizada* para garantizar el buen funcionamiento de toda la organización y estructura social. De otra forma, no podría gobernar sin el apoyo de la clase dirigente, pues ellos -por su posición en la jerarquía del poder- son los responsables de hacer cumplir y respetar sus órdenes entre la población en general.

⁵⁸ Wright Mills, *La élite del poder*, México, FCE, 1973, p. 25

⁵⁹ *Ibid.*, p. 273

⁶⁰ *Ibid.*, p. 28

De acuerdo con Mills para comprender a la minoría del poder, se deben atender tres cuestiones:⁶¹

- 1) La primera es la *unidad psicológica y social*, por cuanto que la minoría esta integrada por individuos de origen y educación análogos, sus carreras y estilos de vida son similares; en pocas palabras pertenecen a un tipo social análogo y, en consecuencia, se mezclan fácilmente. Su homogeneidad alcanza su culminación más sólida en el momento que ocurre la intercambiabilidad de posiciones que tiene lugar dentro de los órdenes institucionales predominantes.
- 2) Detrás de la unidad psicológica y social, están la estructura y los mecanismos de esas *jerarquías institucionales*, presididas actualmente por el directorio político, los grandes accionistas de las grandes empresas y los altos mandos militares. Cuanto mayor sea la escala de esos dominios burocráticos, mayor es el alcance de su respectivo poder como élite.
- 3) La minoría, por las posiciones institucionales que ocupan, ha descubierto que sus intereses los pueden realizar más fácilmente si *trabajan juntos*, de manera coordinada y así lo hacen.

Los estudiosos de la élite política mexicana (Pether H. Smith, Roderic Ai Camp y Francisco Suárez) la definen de manera operativa como el “grupo de individuos que ocupan aquellas oficinas públicas en donde el poder político se encuentra más altamente concentrado y centralizado y (...) se toman las decisiones que afectan al resto de la sociedad y del sistema político”.⁶² Para ellos en un gobierno autoritario como fue el mexicano, los organismos públicos –especialmente el Ejecutivo Federal- eran los principales encargados de ejercer el poder político sobre la sociedad; y las decisiones que tomaba el gobierno afectaban inevitablemente la esfera política, económica y social del país.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 18-20, 25-26

⁶² Peter Smith, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1981, p. 19; Roderic Ai Camp, *La formación de un gobernante*, México, FCE, 1994, p. 12 y Francisco Suárez, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, p. 19

2) FUENTES DE PODER DE LA ÉLITE

Mills insiste que la relevancia de las *fuentes del poder* de la sociedad norteamericana, reside en sus *instituciones*, donde el máximo poder radica en los dominios político, económico y militar: el gobierno, las empresas y el ejército. Los cuales utilizan a instituciones menores como *medios* para conseguir sus *finés* y las moldea de acuerdo a sus necesidades.

Las tres organizaciones han aumentado la fuerza de sus medios y están a disposición de los individuos que las dirigen. Dentro de cada una, la unidad institucional típica se ha ampliado, se ha hecho administrativa y, en cuanto al poder de sus decisiones, se ha centralizado.

Así ocurre con la *economía* que de unidades pequeñas y dispersas de producción, ha llegado a estar dominada por 2 ó 300 compañías gigantescas que tienen en sus manos las claves de las resoluciones económicas. El *orden político*, en otro tiempo descentralizado en varios estados con una coordinación débil, se ha convertido en una institución ejecutiva centralizada que ha tomado para si muchos poderes dispersos y ahora se inmiscuye en todas partes de la estructura social. El *orden militar*, dividido en una serie de milicias estatales, sin coordinación, se ha convertido en una verdadera máquina de defensa nacional, capaz de organizarse y atacar a sus enemigos en un mínimo tiempo.⁶³

Es más entre las tres instituciones existe una interdependencia absoluta, lo que hace o le sucede a una, le afecta a las otras de modos diversos. Ninguna de las determinaciones que adoptan deja de influir a las demás. De tal forma, el directorio político, los altos ejecutivos y los militares tienden a unirse y coordinarse: así forman la minoría del poder de los Estados Unidos.⁶⁴

⁶³ Mills, *Op. Cit.*, p. 15

⁶⁴ *Ibid.*, p. 16

3) LEGITIMIDAD DEL DOMINIO DE LA ÉLITE SOBRE LA MASA

Para Mosca una vez que se establece una casta hereditaria que monopoliza el poder político en un país, se puede asegurar que “tal estado de derecho ha sido precedido por un estado de hecho”. Antes de afirmar su derecho exclusivo y hereditario al poder, las familias y las castas poderosas debieron justificar su poder *de hecho* a partir de su supuesto origen sobrenatural o en un principio moral de orden general y procuraron darle una base legal; de lo contrario esta tentativa desataría luchas muy enconadas con los gobernados.⁶⁵

Dichos fundamentos reciben el nombre de “fórmula política” que son el por qué una minoría domina a la mayoría. Esta razón puede fundarse en creencias sobrenaturales (preferencia divina) o bien en hechos de la realidad (voluntad popular).

En las democracias modernas Mills aprecia que las elecciones solo justifican la presencia de algunos de los miembros de la élite que encabezan determinados organismos políticos de un gobierno, pero eso no quiere decir que velen completamente por los intereses de quienes se supone representan. Cuando toman una decisión deben tener la aprobación y no afectar los intereses de los tres sectores de la élite.⁶⁶

Cuando en una sociedad se suscitan *cambios radicales*⁶⁷ afectan inevitablemente la organización de la clase dirigente. Por tal se puede decir que toda la historia de la humanidad civilizada se resume en la lucha entre la tendencia que tienen los elementos dominantes a monopolizar en forma estable las fuerzas políticas y a transmitir su posesión a sus hijos en forma hereditaria; y la tendencia hacia el relevo y cambio de estas fuerzas y la afirmación de nuevas.

En ese sentido, las clases políticas declinan cuando “ya no pueden ejercer las *cualidades* mediante las que llegaron al poder, o cuando *no pueden prestar más el servicio social* que prestaban, o cuando las *cualidades o servicios que prestaban pierden importancia* en

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 121, 131

⁶⁶ *Ibid.*, p. 262

⁶⁷ Para Mosca estos cambios pueden ser: la aparición de una nueva fuente de riqueza, al aumento de la importancia práctica del saber, declina o nace una nueva religión, se difunde una nueva corriente de pensamiento, etc. Mosca, *Op. Cit.*, p. 126

el ambiente social donde viven".⁶⁸ De esta forma, pueden ser destruidas por una *invasión extranjera* o a consecuencia de una *revolución* al interior de la sociedad donde gobiernan; ascendiendo al poder político otra minoría organizada que surge de cualquiera de estos acontecimientos.

4) SEMEJANZAS ENTRE LA TEORÍA DE LA ÉLITE DEL PODER Y LA CLASE POLÍTICA

Los rasgos comunes de las teorías de la élite del poder de Mills y la clase política de Mosca son:⁶⁹

- 1) En toda sociedad organizada las relaciones entre individuos o entre grupos se caracterizan por ser *relaciones de desigualdad*.
- 2) Una de cuyas causas es la *distribución desigual del poder*, o sea, el poder tiende a concentrarse en manos de un grupo restringido de personas.
- 3) Entre las diversas formas de poder: la determinante es el *poder político*.
- 4) Los que detentan el poder -en especial el político- son siempre una *minoría* sobre una mayoría.
- 5) El enorme poder de la minoría no se debe a ellos en lo personal, sino al control que ejercen sobre los organismos políticos, económicos y militares de un Estado.
- 6) Una de las causas principales para que una minoría logre dominar a un número amplio de personas, consiste en que los miembros de la clase política, por ser pocos y tienen intereses comunes, *están ligados entre sí y son solidarios entre ellos* por lo menos en la conservación de las reglas del juego que les permiten ora a unos ora a otros el ejercicio alternativo del poder.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 126

⁶⁹ Bobbio, "Teoría de las élites", en Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998, p. 526 y Ettore Albertoni, "Teoría de las élites y elitismo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Núm. 127, Enero-marzo de 1987, p. 27

- 7) La minoría siempre ha necesitado justificar o legitimar con alguna razón porque ellos gobiernan a la mayoría.
- 8) Un régimen se diferencia de otro por el distinto modo en que las élites *nacen*, se transmiten y mueren, se *organizan* y *ejercen el poder*.
- 9) El elemento opuesto a la élite, la *no élite*, es la *masa* que constituye el conjunto de personas que *no tienen poder* o por lo menos no tienen un poder políticamente relevante, y que numéricamente son la *mayoría*, *no están organizadas* o bien están organizadas por los mismos que participan en el poder de la clase dominante, y por lo tanto están a su servicio.

C) CORRIENTES DE ESTUDIO DEL RECLUTAMIENTO DE LA ELITE POLÍTICA MEXICANA

1) TEORÍA DE LAS CAMARILLAS

Existen dos vertientes principales en el estudio del reclutamiento de la élite política en México: la teoría de las camarillas y de los grupos políticos.

Empecemos por explicar la primera, llamada “tradicional” o “sociológica”, que ha dado origen a las principales afirmaciones sobre el reclutamiento de la élite. Sus autores más conocidos son: Peter Smith, Roderic Ai Camp y Francisco Suárez Farias.

Dicha teoría inicia por considerar dos características que determinan y establecen los límites del reclutamiento político en el sistema político autoritario en México:

- 1) El Estado tiene una importancia enorme en el desarrollo económico, al ser una fuente de recursos, las élites estatales los controlan casi por completo y esto ha conducido a “relaciones corporativistas”.⁷⁰
- 2) “México ha evolucionado hasta convertirse en un sistema político semiautoritario, centralizado y dominado por el ejecutivo. Sus características autoritarias, incluyendo un partido único dominante y una presidencia muy poderosa, han reducido los potenciales canales de reclutamiento para cualquier

⁷⁰ Camp, *Reclutamiento político*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 16, 21-22

mexicano". En este sentido, el principal vehículo institucional de formación de líderes es el ejecutivo federal y no el Partido Revolucionario Institucional como se podría pensar. Así para entender el proceso de reclutamiento es preciso atender las características del "reclutador o portero". Los reclutadores individuales forman grupos de individuos llamados "camarillas" que son esenciales para el reclutamiento inicial, intermedio y final de los políticos para llegar a puestos influyentes.⁷¹

El esquema fundamental de esta corriente considera que en "las *camarillas* o *grupos políticos* mexicanos" los superiores ofrecen acceso a la autoridad y cargos seguros a cambio de "trabajo eficiente, información, discreción y lealtad. La preparación y la experiencia no son valores que cuenten en una designación, sino los compromisos personales, de ahí que los grupos sean una clara muestra de la búsqueda concertada y deliberada del interés".⁷² Quien designa a un individuo en un cargo público, lo hace porque es su amigo o el conocido de un amigo.

Una definición más formal del término camarilla sería "un conjunto relativamente constante de personas que se ven entre sí frecuentemente, tanto por razones emotivas como pragmáticas". Este concepto se refiere "a un grupo personal que se fundamenta en gran medida en las lealtades políticas entre seguidores y líderes".⁷³

Además "los altos funcionarios patrocinadores escogen individuos con características personales, sociales y educacionales similares a las suyas". La mayoría de los mexicanos que aspiran a puestos importantes en el gobierno, han entrado en contacto con la política antes de terminar la universidad: son personas jóvenes (entre 18 y 25 años aprox.). Ingresar a la política después de los 30 años y tener éxito "es altamente improbable". Por esta razón los principales agentes en el "reclutamiento

⁷¹ *Ibid.*, pp. 19, 27-38

⁷² Rogelio Hernández, "Los grupos políticos en México. Una revisión teórica", *Revista Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, No. 45, Vol. XV, Septiembre-Diciembre de 1997, p. 24

⁷³ Camp, "La cultura política mexicana", en *Líderes políticos de México*, México, FCE, 1996, p. 32

inicial” son profesores y estudiantes. Los individuos con educación superior tienen más oportunidades de ser reclutados.⁷⁴

Camp, de acuerdo con Samuel Ramos, encuentra que la “desconfianza” es el aspecto más sobresaliente del carácter mexicano: “cualquier mexicano, incluyendo a los funcionarios, (...) tienden a depender más de los familiares, viejos amigos y compadres para que ocupen posiciones de confianza”.⁷⁵

Sin embargo, una de las dificultades de esta forma de nombrar a los funcionarios es la imposibilidad física de conocer a un número suficiente de ellos que ocupen las posiciones políticas de alto nivel. Por eso los políticos mexicanos han desarrollado un proceso de nombramiento, “resultado del personalismo, nepotismo y cooptación”, fundamentado en la “lealtad personal”: el sistema es “controlado informalmente por un grupo perdurable de hombres”, descrito y llamado generalmente como “la Familia Revolucionaria”, sus miembros a cambio de su lealtad conservan sus posiciones en la jerarquía política y pueden aumentar su influencia dentro de ella.⁷⁶

Dicho sistema sigue dos patrones: “el reclutamiento directo” en el cual un funcionario con puesto “recluta a un individuo determinado para un cargo”; y “el reclutamiento a través de terceros”, en el cual un funcionario externo a la institución receptora “hace de intermediario en el reclutamiento por el individuo que tiene poder de patrocinio”. Por ello “el reclutamiento en México es *cerrado* en lugar de *abierto*”, dicha situación ha eliminado otras vías de acceso a la dirigencia nacional, independientes del ejecutivo, como el poder judicial (su personal es designado), el legislativo (su personal es electo) y las carreras políticas en los estados (su personal también es electo).⁷⁷

Bajo esta lógica el Sistema Político Mexicano estaría conformado por un extenso conjunto de camarillas, organizadas de forma “piramidal”. La principal siempre será encabezada por el presidente de la República, “excepto cuando un presidente débil

⁷⁴ Camp, *Reclutamiento político*, pp. 39-41

⁷⁵ Camp, “La cultura política mexicana”, en *Líderes...*, pp. 27-29

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 30-31

⁷⁷ Camp, *Reclutamiento...*, pp. 27-38

sucede a un presidente fuerte”.⁷⁸ Las secundarias, por aquellos “colaboradores más cercanos”.⁷⁹ Las terciarias por personas leales a los colaboradores del presidente.⁸⁰ Existe un cuarto y quinto nivel dentro del período (1935-1975) que estudia el autor, pero no dice mucho de ellos.⁸¹ Entonces el problema que encuentra Camp para determinar a los miembros de una camarilla, reside en la dificultad de “identificar las lealtades personales y las relaciones de carrera entre los individuos” que son muy tenues y “muy difíciles de probar”, porque se modifican en la medida que cambia la suerte política del líder de la camarilla.⁸²

DEBILIDADES

La primera observación que le haría a las camarillas -igual que Rogelio Hernández- sería que tiene como base el “clientelismo” (concepto de la antropología); rasgo propio “de comunidades tribales, en las cuales había poca o nula institucionalización” y, en consecuencia, una mayor y decisiva relación personal entre sus individuos.⁸³

El autor estima que todas las definiciones existentes del término coinciden en señalar que se trata de “una relación de desigualdad en poder y recursos entre dos o más personas, la cual implica un intercambio recíproco de satisfactores diversos que dan

⁷⁸ Integrada por secretarios y subsecretarios del gabinete, directores generales de algún organismo descentralizado “importante”, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados o Senadores, secretario general de los “principales” sindicatos y de las organizaciones sectoriales del PRI, miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, gobernadores, presidente de la Suprema Corte de Justicia, embajadores de los EE.UU., Inglaterra y la OEA. En Camp, “La cultura política mexicana”, en *Líderes...*, pp. 44-45

⁷⁹ Sus miembros serán aquellos que ocupen cargos de: oficial mayor del gabinete presidencial, subdirectores de los “principales” organismos descentralizados, senadores, directores de organismos descentralizados de importancia “secundaria”, secretario general de otros sindicatos nacionales, presidente municipal de Guadalajara y Monterrey, presidente del PRI en el D.F., presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados o Senadores. En *Ibid.*, p. 45

⁸⁰ Sus miembros serán los que ocupen cargos como: diputados federales y secretarios generales de Gobierno en los estados. En *Ibidem*

⁸¹ A Camp se le dificulta diferenciar cuales son las posiciones de tercero y cuarto nivel en el gabinete, por ello los da así: ministros de la Suprema Corte y subdirectores de organismos descentralizados “secundarios”. En *Ibidem*

⁸² *Ibid.*, pp. 32-33

⁸³ Hernández, *Op. Cit.*, p. 3

origen a la solidaridad y sobre todo a la lealtad".⁸⁴ La asimetría y el interés son elementos esenciales para que se establezca dicha relación.

Pero una relación clientelar no existe en un medio donde las oportunidades de acceso a los bienes están garantizadas o, al menos, no están bloqueadas como sucede en las sociedades modernas. Por ello "no se entiende cómo el uso exclusivo del poder y la amenaza de la coerción pueden crear grupos de seguidores que reconocen en el líder algún tipo de virtud que lo hace merecedor de lealtad, ni menos cómo puede originarse una amistad en su sentido de compromiso moral".⁸⁵

Para Rogelio Hernández en la ciencia política, en los años setenta, la noción de clientelismo fue sinónimo de "maquinarias políticas" y una condición inseparable de las relaciones de los líderes con sus seguidores y las organizaciones. La facilidad con la que el término transitó de la antropología a la ciencia política, cuyos ámbitos de aplicación son diferentes, se debió a dos motivos principalmente:⁸⁶

- 1) Por una parte, "la original relación de dos sujetos que observó la antropología", fue empleada de manera indiscriminada para explicar vínculos entre grupos con tal que mantuviese el principio binario y el contenido de dependencia. La camarilla tiene aquí su principal aplicación.
- 2) Por otro lado, a la gran capacidad descriptiva del término que podía explicar sin demasiadas complicaciones una relación de dependencia en la que, en apariencia, hay intercambios de bienes o de beneficios.

Su defecto metodológico se debió a que los politólogos no cuidaron "el paso del análisis de las personas al ámbito social o colectivo". El investigador comienza con una relación bilateral entre individuos y termina sin explicar las mediaciones con partidos políticos, burocracias o sistemas políticos en su conjunto.⁸⁷

En otras palabras, como dicho término se utilizó para describir una relación obligada por el control de los recursos y en la cual ambas partes sólo buscaban el interés,

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 4-5

⁸⁵ *Ibid.*, p. 5

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 4, 6, 19

⁸⁷ *Ibid.*, p. 6

se ha pretendido que cualquier vínculo de personas y mucho más la reunión de varias en un grupo, sea motivada pura y exclusivamente por el interés. “La amistad (...) es inexistente, lo mismo que la identificación de pensamientos y aspiraciones”.⁸⁸

También la explicación del funcionamiento de las camarillas resulta un método muy formal e impreciso, es decir, Camp encuentra que los presidentes de México desde Lázaro Cárdenas hasta Luis Echeverría (de 1934 a 1970) fueron jefes de camarillas, los miembros de su gabinete y sus parientes pertenecían inevitablemente a la camarilla principal (sin importar el nivel jerárquico y la importancia política de estos últimos). Quienes a su vez eran cabezas de las camarillas secundarias, hasta aquí la identificación es relativamente clara. Pero cuando intenta ubicar a las camarillas terciarias, el procedimiento se complica y se vuelve más complejo cuando pretende detectar un cuarto y quinto nivel. Además el autor solo considera a las personas que trabajaron en el gobierno, deja fuera a los que se dedicaron a otra actividad y bien pudieron influir en las decisiones públicas.

Además desdeña los antecedentes profesionales de los políticos mexicanos en el sector público y sobrevalora las relaciones personales entre ellos. Por ejemplo, a pesar de las nuevas características profesionales que presentó el grupo del presidente Miguel Alemán en comparación con los anteriores grupos presidenciales, Camp insiste en que “el personalismo no ha sido reemplazado por una carrera institucionalizada, sino que continua funcionando como un fuerte vínculo dentro de los grupos políticos, creado por un sistema de lealtades que culmina en el líder único de la camarilla”.⁸⁹

⁸⁸ *Ibid.*, p. 7

⁸⁹ Camp, “La cultura política mexicana”, en *Líderes...*, p. 44

2) TEORÍA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Otra corriente es la llamada “profesionalización” que se ha preocupado por indagar la trayectoria de los funcionarios que han llegado a los puestos más importantes y es la menos conocida. Sus autores más importantes son: Rogelio Hernández e Isabelle Rousseau. Esta vertiente aunque no niega la importancia de los contactos o relaciones personales para llegar a la cúspide del sistema, tampoco los sobrevalora y menos que estén reñidos con la “capacidad”. Parte del supuesto que el presidente “no conoce suficientes personas para todos los cargos”, por ello “trata de colocar personal capaz de resolver los problemas que el rango implica”, y para ello los designados deben contar con el conocimiento necesario que el puesto o la dependencia implican. En algunos casos delega en sus colaboradores el poder de seleccionar.⁹⁰

Rogelio Hernández enfatiza que “las élites no son homogéneas, ni siquiera las que se agrupan en los partidos”.⁹¹ Antes se consideraba que una de sus cualidades eran su unidad, su capacidad para actuar como si contaran con una sola voluntad.⁹² Ahora los estudios específicos han demostrado que se fragmentan y reúnen en grupos delimitados. Estos grupos son, en esencia, “pequeñas parcelas en las cuales se dividen y actúan las élites”.⁹³

Se puede definir al grupo político como un reducido conjunto organizado de personas cuya cooperación y comunicación es estrecha, personal y directa que “además de tener un objetivo o aspiraciones comunes, comparten la experiencia y la preparación para encargarse de tareas de gobierno”⁹⁴; donde lo único formal es la “meta común”,

⁹⁰ Christopher Ballinas, “La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999”, *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Núm. 3, Vol. LI, julio-septiembre de 2001, pp. 532, 534-537

⁹¹ Algo similar observa Sartori cuando asegura que si se ve al partido desde dentro se encontrara que no es una unidad homogénea, ni esta dominado por un solo grupo; sino que esta formado por “constelaciones de grupos rivales”; llamados por él “fracciones” que determinarán el carácter de la organización. Dichas fracciones se pueden clasificar de acuerdo a su grado de organización, sus motivaciones, su ideología, su posición en el espectro político, su composición y su papel. Cfr. Sartori, *Op. Cit.*, pp. 97-111

⁹² Cfr. Mosca, *Op. Cit.*, pp. 106-130; Mills, *Op. Cit.*, pp. 11-35 y Bobbio, *Diccionario de Política*, pp. 519-526

⁹³ Hernández, *Op. Cit.*, p. 2

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 19, 29

pues su funcionamiento, regulación y estructura internos son del todo informales. Al no existir una jerarquía formal de mando, las cualidades del líder se vuelven fundamentales para el funcionamiento del grupo y el logro de sus objetivos.

Entonces no es extraño que los grupos tengan como meta alternarse en el poder. Pero es indispensable no perder de vista que hay un núcleo de allegados al líder cuya base de unión es la confianza, no sólo en el sentido de lealtad personal sino también en cuanto al desempeño laboral. Este es el grupo que lo acompaña casi siempre en todos sus puestos, precisamente porque se trata de que cada cargo sea un escalón en su ascenso y, por ende, es necesario dejar huella de capacidad. "El líder no sólo cumple con su trabajo, sino que lo emplea para ascender".⁹⁵

Cabe aclarar que dentro de los grupos políticos "no toda relación es de interés ni toda relación es de amistad". Siendo estrictos en el análisis resulta que el único ámbito en el cual el interés determina la conducta de los individuos es el económico y, con exactitud, el mercantil. En cualquier otra relación personal existen consideraciones subjetivas o normas morales que rebasan el plano material o de simple interés. En este sentido, "la lealtad personal (...) no depende de los intereses sino de la amistad y de compartir ideas, principios, aspiraciones; es decir, se trata de la confluencia de diversas características que son comunes a los miembros del grupo y que los identifican en general".⁹⁶

Dependiendo del lugar específico, se encontrarán interactuando personas que compartirán edad, educación, preferencias culturales, trayectorias profesionales, etc. Esto ocurre, en diferente grado, en cada rol particular. Con todo, será el rol central el que atraiga la mayor cantidad posible de características comunes.

En estas circunstancias, si en una organización confluyen personas de similar perfil racial, social y cultural, será la cercanía y la interacción frecuente lo que permita el nacimiento de la amistad. La importancia del rol central cobra aquí su verdadero valor

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 29, 35

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 9-11, 19

porque si la profesión constituye la actividad principal del individuo, será en las instituciones de ese campo social donde encuentre a sus pares.

Cuando se está consciente que los grupos están constituidos por personas que interactúan, el mejor recurso para entender su comportamiento no es recurrir a grandes paradigmas teóricos, sino a términos o nociones que logran describir puntualmente su estructura como es el caso de las redes (este concepto se explicará más adelante en este mismo capítulo).

Ahora es posible apreciar por qué cada rol desarrolla subredes cuyos miembros no son intercambiables siempre, pues cada subred está agrupando características parcialmente distintas. La amistad no necesariamente surge de la coincidencia de todas las características posibles, pero sí es más sólida en la medida que sus miembros comparten mayores afinidades y, tal vez, mayores roles. Cuando esto ocurre se trata de individuos en igualdad de condiciones, de ahí que las subredes sean cerradas, homogéneas y, en algunas ocasiones, promuevan acciones unificadas. En realidad, “nunca actúa la red completa, es decir, el conjunto de roles, para todos los propósitos. Por el contrario, el sujeto central movilizará sólo aquellas relaciones que son adecuadas para el interés particular”.⁹⁷

En este sentido, los grupos políticos son una parte de la red personal de un líder y, más específicamente, son una porción de su subred profesional. Esta también es política porque esta actividad se ha convertido en el rol central del sujeto, en la cual deposita su prestigio y estatus. Sin embargo, toda la subred no es el grupo político. Como se dijo antes, éste se constituye con las personas más cercanas al líder, aquellas con quienes comparte experiencia política y administrativa y aspiraciones de poder. “Son las personas que lo han acompañado a lo largo de su carrera política, quienes han colaborado directamente con él, y entre ellas y el líder se ha desarrollado una amistad que se expresa en un sentido de lealtad como valor compartido”.⁹⁸

⁹⁷ *Ibid.*, p. 18

⁹⁸ *Ibid.*, p. 20

La subred puede expresarse gráficamente como una estrella cuyo centro es el líder y las puntas sus amigos, es decir, su grupo (ver siguiente apartado sobre teoría de redes). Esto constituye un primer círculo o zona primaria. El segundo estará integrado por amigos o conocidos de los miembros del grupo, con algunos de los cuales el mismo líder tiene contacto; no obstante, no son indispensables porque a él le representan servicios específicos. De ahí que no siempre aparezcan en todas las etapas de su carrera o figuren en puestos secundarios.⁹⁹

Otro aspecto relevante es que la función de un grupo no implica el impedimento para que sus miembros formen los suyos. Una característica de los grupos fuertes radica en que el líder promueva a sus colaboradores no sólo -como piensan los clientelistas- dándoles puestos, sino abriéndoles puertas para su ascenso personal y establezcan sus propias relaciones. Cuando el líder subordina a los colaboradores en términos de mando, los grupos no sobreviven en política. “Esto quiere decir que lo que con frecuencia es considerado por algunos analistas como la sucesión dinástica del liderazgo es, en realidad, la sustitución de grupos que puedan haberse formado dentro de alguna subred específica, o ser un grupo alternativo”.¹⁰⁰ Es importante subrayar que este modelo, si bien es potencialmente aplicable a cualquier líder, no significa que siempre exista una subred que lo respalda.

Cualquier grupo, ya sea de orden económico o político, está compuesto de personas, de relaciones personales que bajo determinadas circunstancias se reúnen y logran compartir características comunes. Aun cuando la presencia de los grupos sea importante (incluso como ocurre en casos como el presente), no dejan de ser una pequeña porción del sistema político, porción que sólo cobra sentido cuando se le vincula y explica en sus funciones con las instituciones públicas. Esta precaución es importante porque al estudiarlos se corre el riesgo no sólo de generalizar e incluso intentar teorizar sobre ellos, sino de suponer que su presencia es decisiva en todo el

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 21

sistema. Para decirlo de otra manera, “es grande la tentación de creer que la parte constituye y determina el todo”.¹⁰¹

Es importante establecer si una élite política dividida en grupos específicos opera únicamente por beneficios materiales o bien mantiene una normatividad moral y una identificación de ideas. Para la mayor parte de los analistas, en especial estadounidenses, en México sólo hay grupos movidos por el interés. En estos casos cabe distinguir el tipo de asociación que existe:¹⁰²

- 1) Las “subredes instrumentales”, donde el único lazo de unión es el interés calculado, formadas para alcanzar un objetivo determinado que satisfecho, elimina el motivo de la agrupación. Estas subredes son inestables y débiles.
- 2) Las “subredes de amistad” son duraderas, sólidas y con un alto sentido de la lealtad que ha surgido de la identificación de valores. De cualquier forma, la red genera un líder cuando comienza a actuar deliberadamente para alcanzar una meta y no cuando es una simple reunión de conocidos que conversan.

En las democracias modernas resulta difícil establecer las formas de actuación de los grupos políticos porque, al final, son los partidos los que aparecen postulando candidatos y renovando a las élites políticas. Isabelle Rousseau avanza un poco en esto, en su libro *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*: primero, clasifica a las instituciones del Estado mexicano, identificando a aquellas que podrían considerarse como estratégicas o que inducen un posible cambio dentro del sistema político (llamado análisis prosopográfico). Después penetra en su funcionamiento interno con el fin de “reconstruir la lógica y la racionalidad propias de las relaciones y de las interacciones que subyacen tras la toma de decisiones”. Rousseau trata de descubrir la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores; a partir de sus propias posiciones en el ajedrez organizacional y permiten reconstruir las modalidades con las cuales esos juegos se articulan y subsisten (análisis estratégico).¹⁰³ Así concluye

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 11

¹⁰² *Ibid.*, p. 11, 19

¹⁰³ Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995, pp. 51-52

que en el gobierno mexicano, específicamente en la Secretaría de Programación y Presupuesto, se logró constituir un equipo homogéneo desde 1976, capaz de posicionarse en las instituciones clave y emprender desde allí los cambios necesarios (políticos, económicos y sociales) al Sistema Político.¹⁰⁴

En suma, la idea del grupo político no elimina el principio del interés, sino que lo desdobra en dos sentidos y se convertirá en el elemento determinante de la conformación de dos tipos de asociaciones:

- 1) Grupos fuertes y duraderos donde el interés (objetivo secundario) es tan sólo un agregado al conjunto de afinidades; y sus miembros se mantienen juntos una vez que conquistan el poder.
- 2) Grupos débiles y temporales donde el interés sirve al líder y a los demás integrantes, establecer compromisos de diferente duración con otras personas; y con la satisfacción del acuerdo los lleva a concluir la relación entre ellos.

3) TÉCNICA DE REDES

El término "red" apareció en la antropología para describir y explicar las relaciones personales que mezclaban lo mismo la familia, las prácticas religiosas y el trabajo. El primero en usarlo fue Radcliff Brown, quien en su trabajo *Estructura y función en la sociedad primitiva* lo empleó como una comparación gráfica de múltiples y cruzados vínculos entre las personas. Más tarde fue Barnes quien al estudiar a los habitantes de una isla noruega definió a la red como “un campo social particular en el que confluían relaciones personales, originadas en ámbitos tan variados como el lugar en que se vive, el parentesco, la amistad, las relaciones económicas y el oficio”.¹⁰⁵

Para Rogelio Hernández en ninguno de los dos casos sus autores pretendieron usar el término más allá de la simple descripción de un fenómeno, Barnes tan sólo avanzó en cuanto a explicar dónde se originaban esas relaciones. No obstante, los antropólogos que los sucedieron han intentado hacer que las redes expliquen los

¹⁰⁴ Se pueden consultar diferentes ejemplos basados en esta teoría en Hernández, *Op. Cit.*, pp. 26-35

¹⁰⁵ Radcliff Brown y Barnes, *cit. pos.*, *Ibid.*, pp. 12-13

contenidos de las relaciones, y para ello han añadido ideas y términos que, al final, hacen más confusa su definición.¹⁰⁶

“La red se aplica a las relaciones personales y concretamente a la interacción de un sujeto central con varios individuos más”.¹⁰⁷ A partir de esta sencilla definición se han construido un cúmulo de interpretaciones y usos que han dado por resultado múltiples definiciones. Al final, tiene que reconocerse que no hay una definición precisa sobre el término.

Sin embargo, cada vez existe una mayor coincidencia en que las redes son aplicables a los individuos o personas y no así a los grandes agregados sociales (grupos, instituciones de gobierno y empresas). Simplemente explican cómo se agrupan e interactúan los individuos que intervienen en las instituciones y es un recurso apreciable para penetrar en la estructura de las organizaciones.

El autor asegura que “la utilidad del término *red* depende de reconocerlo como una metáfora y no como un concepto factible de analizar. Es un instrumento que, para continuar con el uso de metáforas, permite describir puntualmente un reloj, incluso muestra qué partes lo constituyen, pero no puede explicar su funcionamiento. Así, la red es capaz de exhibir las relaciones, los puntos de contacto directos e indirectos de un personaje, pero no dice nada (ni puede decirlo) de por qué están vinculados o cuáles son sus motivaciones”.¹⁰⁸ Atribuirles solamente la búsqueda de beneficios es una simplificación que, en el fondo, revela imputaciones de sentido fabricadas por el investigador. Si se acepta el error de este planteamiento, la tarea siguiente es proponer una definición operativa del término red.

Rogelio Hernández propone una posible definición sobre el término: “una red personal está formada por las relaciones que surgen en el conjunto de roles que desempeña”. Un individuo conocerá a otros según su actividad particular: su trabajo, su familia, sus asociaciones, sus creencias políticas, etc. En cada uno establecerá rangos

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 13

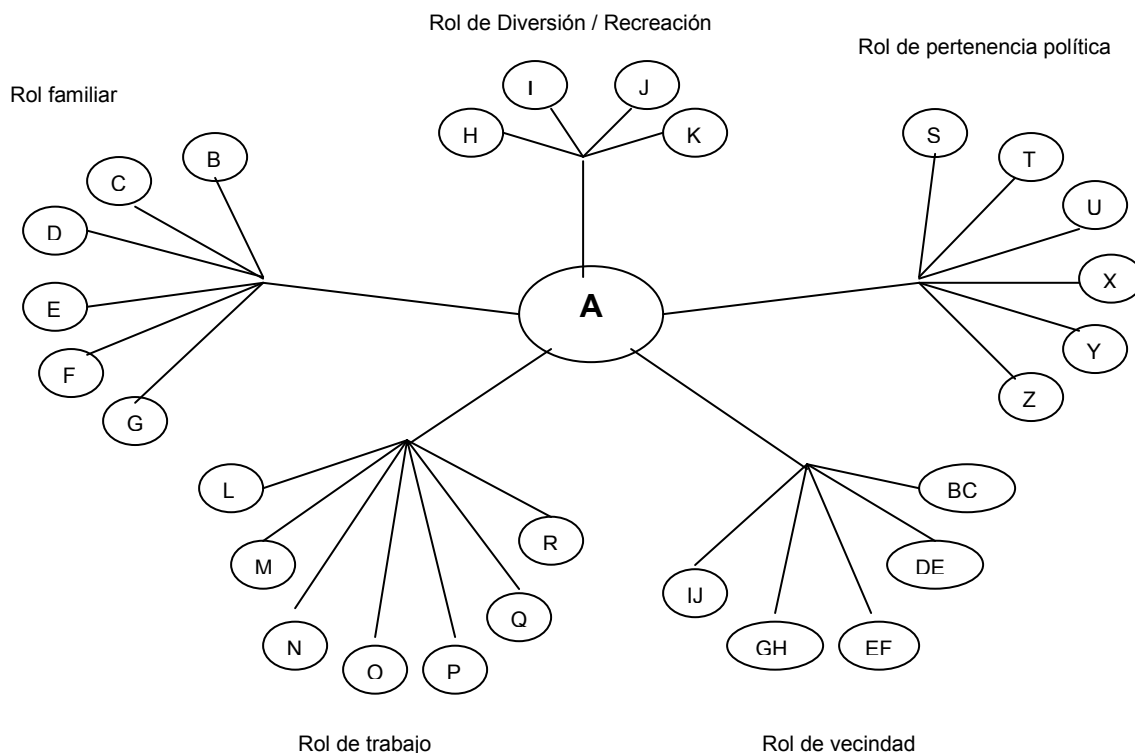
¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 12

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 14

específicos y por estar asentados en roles delimitados, no son intercambiables a menos que los individuos los compartan. Cada rol constituye una reserva personal de apoyo, ayuda y comunicación. “La red personal, entonces, será el conjunto de vínculos que ha generado un individuo en todos sus roles. A su vez, cada rol dará lugar a una subred”. La figura 2 muestra un caso hipotético.¹⁰⁹

Figura 2

Red de A*



* Esquema de Rogelio Hernández tomado de *Op. Cit.*, pp. 15-16

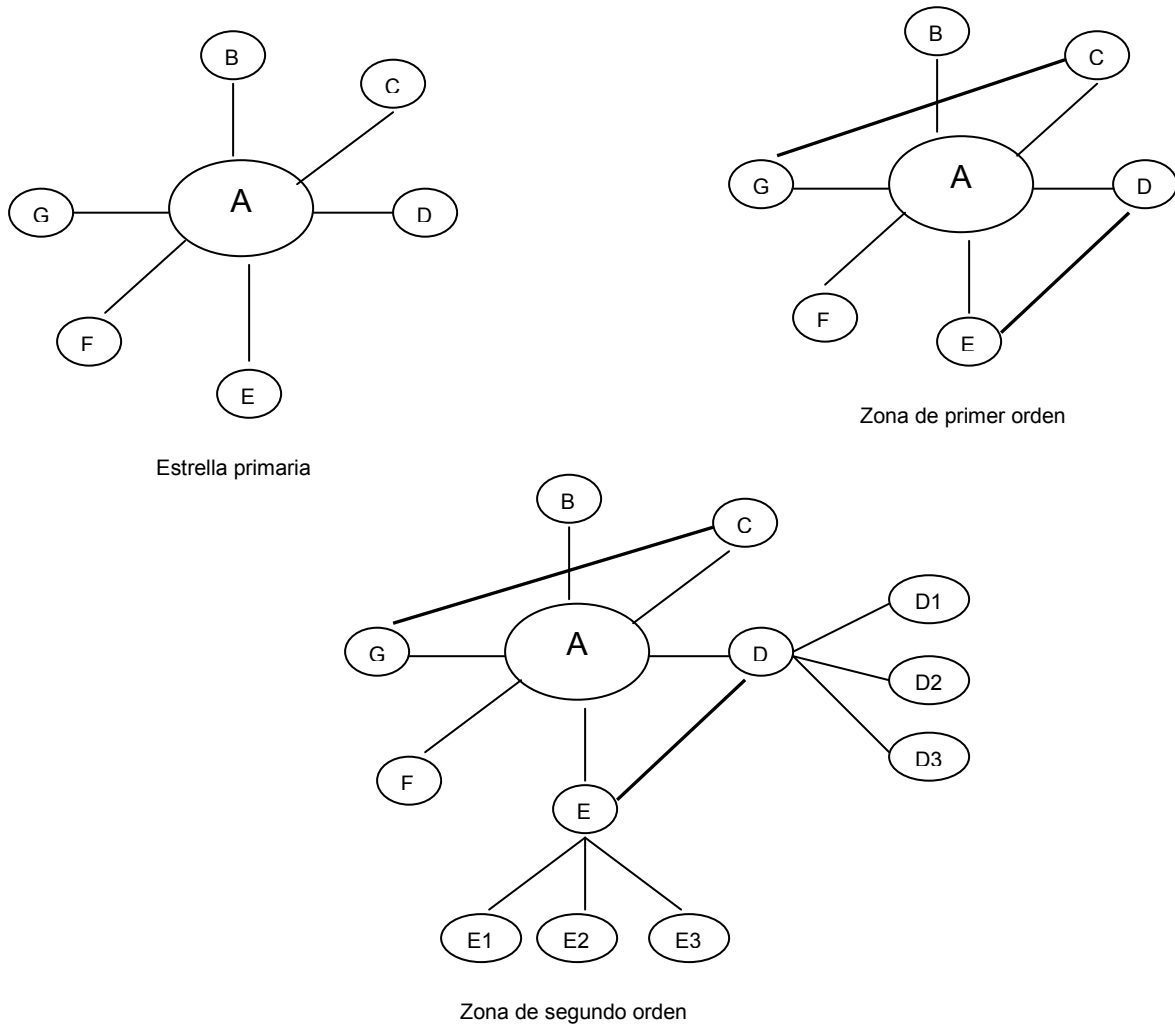
Cada subred puede ser mostrada por separado como una estrella en la que A aparecerá al centro y el resto de individuos a su alrededor. A este esquema se lo denomina *estrella primaria*. Si a ella se agregan las relaciones personales que tienen los miembros entre sí, además de las que mantiene A, se construye la *zona de primer orden*. Gráficamente se presentarían ambos casos como lo muestra la figura 3, en la que se ha separado el rol-subred familiar. La extensión de la subred crece a medida que se agregan los contactos que cada individuo tiene por su cuenta con otros sujetos y con los

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 15

cuales A no tiene ninguna relación. En este caso no es posible pensar que A influye de manera determinante en ellos, si acaso consigue alguna ayuda será por la intermediación de aquel con quien se relaciona directamente. Al conjunto de lazos secundarios se les llama *zona de segundo orden*.¹¹⁰

Figura 3

Subred familiar de A*



* Esquema de Rogelio Hernández tomado de *Op. Cit.*, pp. 16-17

El cruce de líneas entre personas a partir de la zona de segundo orden, origina la *estrella de segundo orden*. Como se ve, aunque la subred puede ampliarse, la relación directa de A se pierde, de tal suerte que “no es en sí misma importante la extensión sino los niveles directos que el personaje central mantenga”. Resulta evidente que las

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 15

relaciones directas suponen que los miembros involucrados comparten características comunes que llevan a estrechar los contactos. La lejanía debilita la relación y, sobre todo, la importancia que el personaje central le concede. En síntesis, de la simple exposición gráfica se desprende lo siguiente:¹¹¹

- 1) Primero, seleccionar el rol a estudiar.
- 2) Segundo, establecer las relaciones directas (estrella primaria).
- 3) Tercero, acaso lo más importante, el tipo y los motivos de esas relaciones.

Es importante descubrir aquel rol que se constituye en el central, aquel que ocupa el tiempo, la atención y los principales esfuerzos del individuo, de tal manera que de él dependen su prestigio y su estatus.

Así como el prestigio y el estatus constituyen el factor principal para reconocer el rol central de un individuo, la amistad es el elemento que consolida la relación entre algunos sujetos. La importancia de la amistad radica en que “es mucho más que un vínculo ético entre dos o más personas, es un principio que muestra y genera lazos sociales conforme el valor ético deriva del contacto de personas con similares condiciones sociales y culturales”.¹¹² La amistad, en consecuencia, es el resultado de que los individuos compartan formas de vida, educación, trabajo, y quizás, aspiraciones.

“El principal estímulo de la amistad es, sin duda, la cercanía”.¹¹³ En una sociedad compleja, en la cual los individuos se hallan dispersos en múltiples actividades, son las instituciones en general, y en un sentido más preciso las organizaciones, los medios que permiten tanto la *proximidad espacial* como la convergencia de características sociales.

DEBILIDADES

Para nosotros un ejemplo de la inadecuada utilización de la teoría de redes, lo constituye el trabajo de Jorge Gil y Samuel Schmidt, quienes señalan que el fenómeno del poder político “se norma por élites que crean redes de poder” y con ello “se pueden

¹¹¹ *Ibid.*, p. 15

¹¹² *Ibid.*, p. 17

¹¹³ *Ibidem*

establecer instituciones de gobierno". Para ellos las redes son una "herramienta" capaz de "explicar relaciones entre individuos como entre corporaciones, sociedades o países". En su último artículo se proponen analizar la red de poder en México bajo la premisa de que la red "es capaz de establecer continuidad a lo largo de las décadas".¹¹⁴

Así describirán las conexiones pasadas (sus relaciones con los iniciadores de la "familia revolucionaria") y futuras (se verá cómo las relaciones de esta red influyeron en la selección de Carlos Salinas) de la red del presidente Miguel Alemán (1946-1952).¹¹⁵

Su mayor logro había sido "el control de la sucesión presidencial en forma pacífica", hasta la elección presidencial de Carlos Salinas en 1988; "la continuidad con Zedillo y el predominio de su equipo financiero" en el gobierno de Fox. En este momento se mostró la fortaleza de la red, con todo y su rompimiento, a lo largo del tiempo. También demostró la existencia de alguna estructura política que pueda contender contra la red de poder.¹¹⁶

Prosiguen y afirman que en México a los grupos que se forman se les denomina "camarillas", "los cuales compiten por el poder bajo un marco institucional que le da estabilidad al sistema político" y, al mismo tiempo, ha fortalecido su autoritarismo. Dicha competencia es más evidente en la sucesión presidencial. Pero también ha aportado algunos de los valores más importantes que lo caracterizan: "lealtad y disciplina".¹¹⁷

En estos cuatro párrafos encontramos cuando menos tres problemas metodológicos, de acuerdo al uso que aquí se hará de las redes políticas:

- 1) En primer lugar, juzgamos que las redes son aplicables a los individuos o personas y no así a los grandes agregados sociales (grupos, instituciones de gobierno y empresas). Dicha técnica simplemente explica cómo se agrupan e

¹¹⁴ Véase Jorge Gil-Mendieta y Samuel Schmidt, "La red política en México", *Uno más Uno*, 18 de septiembre de 1994, p. 8 y Jorge Gil, Samuel Schmidt y Jorge Castro, "La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LV, No. 3, Marzo-Abril de 1993, p. 103

¹¹⁵ Gil, Schmidt y Castro, "La red de poder mexicana...", *Revista Mexicana de Sociología*, p. 103

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 103, 108

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 103

interactúan los individuos que intervienen dentro de las instituciones, pero no el funcionamiento de dichos grupos.

- 2) Otro problema es su *“amplitud*, pues en la medida en que es una suma de vínculos personales puede ser infinita”.¹¹⁸ Así los autores suponen una continuidad muy prolongada de la acción de los grupos políticos, desde el gobierno de Miguel Alemán (1946) hasta Carlos Salinas (1988; en total: 42 años que equivalen a 7 sexenios). Para justificar su pretensión, elaboran un complicado sistema de mediciones estadísticas que muestra la densidad, el tamaño, la elasticidad, la centralidad, el rango, la intensidad, la frecuencia, etc. A pesar de toda esa información el resultado es discutible porque los cálculos estadísticos sólo muestran, si acaso, con quiénes mantiene alguien una relación más cercana (lo cual no requiere de un método estadístico sino de una sencilla gráfica), pero no revelan si el personaje central puede movilizarlos a su antojo ni las razones para establecer la relación.
- 3) Este tercer aspecto es quizá el más importante del estudio de las redes porque los autores han insertado el clientelismo en las redes precisamente como su contenido. La pretensión de fondo es que el personaje central puede mover esa red, toda o en parte, según sus intereses particulares, y todos los demás aceptan, porque obtienen un beneficio.¹¹⁹ No toman en cuenta que la presencia de varios funcionarios en cuestión se debe a otras cualidades como la confianza y capacidad, y no solo a sus compromisos personales y cercanía con los diferentes presidentes de la República.

Para Gil y Schmidt dos subredes han competido por el control de la presidencia de la República:¹²⁰

- 1) Una subred fue desarrollada por las fuerzas armadas revolucionarias, creada y controlada por instituciones políticas (el representante de estos intereses era

¹¹⁸ Hernández, *Op. Cit.*, p. 13

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 14, 24

¹²⁰ Gil y Schmidt, “La red política en México”, *Uno más Uno*, p. 9

Lázaro Cárdenas). Predominó después de 1917 y hasta 1970, con Echeverría. A sus miembros se les llamó “políticos”.

- 2) La otra fue creada por élites financieras gubernamentales alrededor de 1940, desde entonces controló esa parte del gobierno (principalmente el Banco de México, la SHCP y la SPP) y ha dominado varias décadas (el representante de estos intereses fue Miguel Alemán). Gil y Schmidt a sus miembros los llaman “financieros” y los diferencian de los “tecnócratas” en que los primeros tuvieron ambiciones políticas dentro del PRI o en el gobierno y los segundos no.

Lo que se advertirá más adelante en este capítulo, con datos empíricos, es que los supuestos “políticos” y “tecnócratas” no se definen por sus puestos en el gobierno, sus cargos populares o en el PRI, porque la mayoría de los secretarios de Estado (60% de los funcionarios analizados), de 1946 a 1982, hicieron su carrera política en la administración pública federal y no en cargos de representación popular o en el partido.¹²¹ Nos parece más apropiado definir a los “tecnócratas” a partir del “tipo de educación” (especialización educativa) que recibieron, no de los grados obtenidos, y su posterior especialización burocrática.¹²²

Con los argumentos esgrimidos vemos que la supuesta influencia de la “subred alemanista” en la selección de Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República, parece muy difícil de precisar con la técnica de redes que utilizan. Porque las pruebas empíricas para demostrar su existencia son escasas y la interpretación de las mismas exagerada en ocasiones.

¹²¹ Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, Tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984, pp. 39-41, 129

¹²² Cfr. Ballinas, *La tecnoburocratización de la élite gubernamental mexicana*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 1998, pp. 40-41, 80-81, 109-111

*“Pero también en el terreno bajo más firme de la política
una ausencia temporal da al hombre de Estado
nueva lozanía en la mirada y mayor intensidad para pensar
y calcular el juego de las fuerzas políticas (...)
Nunca es el destierro para el verdadero fuerte una mengua:
es siempre un tónico de su fuerza.”
Stefan Zweig
Fouche*

CAPÍTULO II: SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y CONFORMACIÓN DEL GABINETE

A) SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

1) DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

La división de poderes es un rasgo fundamental del sistema presidencial, una de las formas de gobierno de las democracias modernas. Así su grado de gobernabilidad (nivel de *equilibrio dinámico* entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental) dependerá básicamente de la relación de dos poderes: el ejecutivo y el legislativo (dividido en dos cámaras). El primero, de acuerdo a sus facultades, se encargará de la ejecución, aunque también de iniciar leyes ante el legislativo; mientras el segundo aprobará lo que debe realizar el primero.¹ Esta relación será una moneda con dos caras: aspectos positivos y negativos.

Los titulares de ambos poderes gozan de una *legitimidad democrática dual*² porque los elige el pueblo por un período de tiempo determinado y son independientes entre sí, es decir, los miembros de un poder no pueden destituir a los del otro (*rigidez* del sistema presidencial).³ Asimismo una misma persona no puede ejercer en ambos poderes a un mismo tiempo.⁴

No obstante, en la experiencia mexicana, durante casi todo el siglo XX, el Ejecutivo Federal y el PRI fueron piezas claves en el sistema político que dominaron a las otras instituciones públicas, eliminando así la división de poderes que caracteriza a

¹ Biscaretti, *Op. Cit.*, p. 124; Linz, *Op. Cit.*, p. 119; Espinoza, *Op. Cit.*, p. 595 y Pasquino, *Op. Cit.*, p. 672

² Linz, *Op. Cit.*, pp. 32-40 y Espinoza, *Op. Cit.*, p. 596

³ Linz, *Op. Cit.*, pp. 32-40

⁴ Lijphart, *Op. Cit.*, p. 124

dicho sistema.⁵ El excesivo poder presidencial se debió a sus facultades *metaconstitucionales*, derivadas del sistema político mexicano. El presidente, líder indiscutible del *partido de Estado o hegemónico (PRI)*, tuvo el control de la sociedad a través de una amplia red corporativa (centrales obreras, campesinas y profesionales). De esta forma, fue capaz de designar a su sucesor sin sobresaltos e imponerse sobre los poderes Legislativo (la mayoría de los legisladores eran miembros del PRI), Judicial y los gobiernos locales: ya que podía elegir a sus titulares, de modo que no existían contrapesos reales a su poder (débil federalismo). Así se evitó la alternancia política en el Congreso de la Unión (ambas cámaras) y en los gobiernos estatales hasta finales de la década de los ochentas (ver figura 4).⁶

El presidente era el jefe supremo de las leales fuerzas armadas, cuyos mandos medios y superiores dependían de él. Tenía el control de la economía nacional mediante los mecanismos del banco central, las paraestatales y los organismos descentralizados; en consecuencia, disponía de los recursos públicos para solventar sus necesidades políticas (ver figura 4).⁷

En cuanto a la integración de su equipo de gobierno, Rafael Pérez Miranda señala que el presidente electo, una vez en el poder, integraba en los cargos importantes de su gabinete inicial a las “personas de absoluta confianza (...) que lo apoyaron en el período decisivo de su carrera política”. Podían ser los funcionarios que trabajaron directamente con él, en alguna dependencia o bien los que lo apoyaron en el “predestape”. Sin embargo, la cautela con que se realizaban estos movimientos de alianzas y apoyos, alejados del dominio público, hacían imposible precisar con exactitud los “criterios o líneas de conducta” que seguían los presidentes.⁸

⁵ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1974, pp. 20-21

⁶ Carpizo, *Op. Cit.*, pp. 23-26 y Julio Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Labastida, Julio y Camou, Antonio (coords.), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, México, Siglo XXI-UNAM, 2001, pp. 174-176

⁷ *Ibidem*

⁸ Rafael Pérez, “Apuntes preliminares sobre las características de la designación de los secretarios de estado en México”, en Albertoni, Ettore A. y Pérez Miranda, Rafael (coords.), *Clase política y élites políticas*, México, Plaza y Valdés-UAM, 1987, pp. 145-150

El autor sugiere que los presidentes integraban su gabinete con gran libertad. Sus antecesores no intervenían de manera importante en esta decisión, desde la ruptura histórica de Lázaro Cárdenas con Plutarco Elías Calles. No necesitaban incorporar a figuras de otros partidos políticos o personalidades extrapartidarias (como de los organismos empresariales), porque ganaban la elección con una mayoría abrumadora. El núcleo central del gabinete se conformaba con los miembros de su grupo político, donde la capacidad y amistad con ellos eran los motivos que determinaban en última instancia su nombramiento.⁹

En esta época, de 1934 a 1994, el gabinete revistió gran importancia porque todos los presidentes de la República, sin excepción, provinieron del gabinete de su antecesor (ver figura 4).¹⁰ Aquí el presidente tenía la oportunidad de conocer más de cerca a su sucesor y orientarlo a conveniencia sobre lo que necesitaba el país. En otros casos, los nombramientos eran un premio, otorgados a determinados funcionarios por los servicios prestados durante el proceso de sucesión presidencial o bien tenían una relación cercana con el ejecutivo. Por ejemplo, el presidente del PRI fue “el nexo entre el presidente en ejercicio y el candidato a sucederlo”, por ello fue necesario incorporarlo como secretario de Estado. También se buscaba aprovechar la experiencia y capacidad política de algunos funcionarios del gobierno anterior, así los antiguos subsecretarios del ministro eran designados generalmente en el nivel ministerial.¹¹

Por estos factores el sistema presidencial mexicano fue considerado *autoritario* por la mayoría de las corrientes de análisis sobre el mismo. Sin embargo, la gobernabilidad autoritaria se debilitó a finales de los años sesenta y empezó la erosión de las bases de legitimidad del presidencialismo. Este debilitamiento se expresó tanto en la pérdida de eficacia en el funcionamiento del sistema político como en el agotamiento creciente del modelo económico. Esta doble problemática indujo al sistema a iniciar un proceso de *liberalización política y económica*.¹²

⁹ *Ibid.*, pp. 151-153

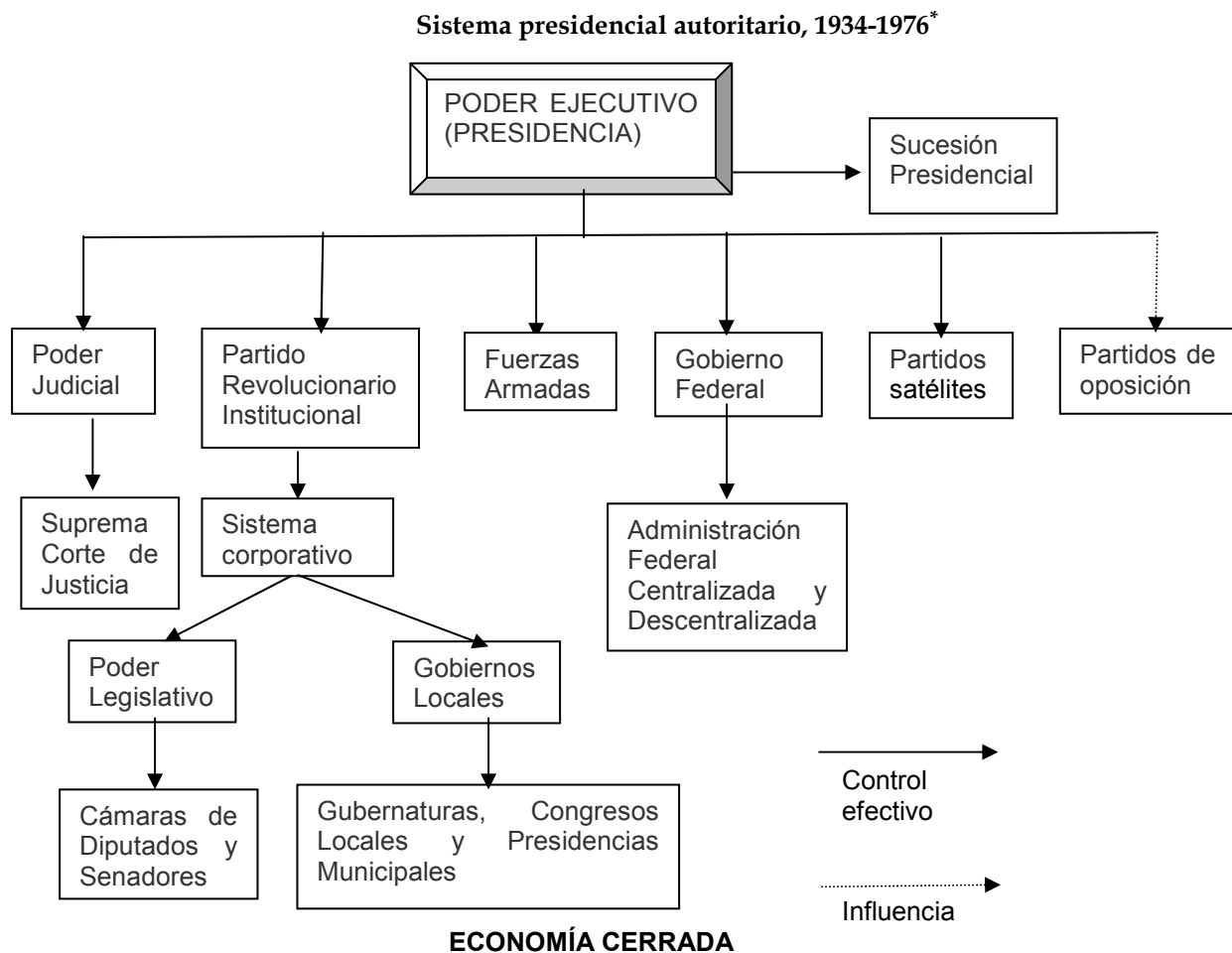
¹⁰ Cfr. Cosío, *Op. Cit.*, pp. 26, 32, 59 y *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 21, 33

¹¹ Cfr. Pérez, *Op. Cit.*, pp. 151-153 y Hernández, “Los grupos políticos en México...”, pp. 30-32

¹² Labastida, *Op. Cit.*, p. 194

Las reformas electorales impulsadas por el gobierno y los partidos políticos, desde 1963 y hasta 1996, tuvieron como objetivo traducir institucionalmente la incipiente pluralidad política del país que buscaban ampliar la representación de los partidos de oposición en los puestos de elección popular, particularmente en el Congreso de la Unión, y quitar al Ejecutivo Federal el control de los procesos electorales.¹³

Figura 4



* Cfr. Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, México, Siglo XXI, 1996, p. 197

Las reformas logradas entre 1963 y 1988 pueden ser consideradas como una “concesión” del régimen y “corresponden a medidas de liberalización que buscaban

¹³ Julio Labastida y Miguel Armando López, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año 6, Núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 753-754

ampliar la representación de los partidos de oposición y satélites¹⁴ en la Cámara de Diputados”.¹⁵

En 1963 se ofreció una ampliación limitada en la representación política mediante la introducción de los “diputados de partido”, para favorecer a los partidos minoritarios que obtuvieran el 2.5% de la votación total válida –les serían asignados cinco diputados- y uno más por cada 0.5% adicional hasta llegar al tope de 20 diputados.¹⁶

Los cambios realmente importantes en el sistema electoral mexicano se iniciaron con la reforma de 1977, de hecho puede verse como el punto de partida del “*proceso de liberalización política*” vivido en México. La contribución fundamental fue el reconocimiento constitucional de los partidos como “entidades de interés público”. La introducción del registro condicionado de los partidos al resultado de la elección, con un umbral mínimo de 1.5% de la votación; y la ampliación de la Cámara de Diputados de 300 a 400 integrantes, 100 de ellos electos por el principio de representación proporcional, exclusivos para la oposición, con lo que se garantizaba un mínimo de pluralidad.¹⁷

La reforma de 1986 eliminó el registro condicionado de los partidos. Estableció por primera vez la “cláusula de gobernabilidad” que aseguraba la mayoría al PRI en la Cámara de Diputados aun sin conseguir el 50% o más de la votación.¹⁸

El reformismo electoral durante estos años (de 1963 a 1988) fue una respuesta del gobierno al enrarecido contexto político nacional: el movimiento de los maestros (1958); el de los trabajadores ferrocarrileros (1958-1959); el boicot del PAN al régimen, al enfrentarlo y proponer la renuncia a sus cargos de los seis diputados triunfadores en las elecciones de 1958; la polarización política, producto del efecto que tuvo la Revolución cubana; los movimientos médico (1965) y estudiantil (1968). En las

¹⁴ Por “partido satélite” se entiende aquellas agrupaciones que habían subordinado su acción política y electoral a la del PRI, partido oficial, independientemente de su ideología. En *Ibid.*, p. 754

¹⁵ *Ibid.*, pp. 753-754

¹⁶ *Ibid.*, pp. 754-755 y Cfr. Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, p. 34

¹⁷ Labastida, “México: una transición prolongada...”, pp. 755-756

¹⁸ *Ibid.*, pp. 757-758

elecciones de 1976, José López Portillo fue el único candidato presidencial que se presentó, postulado por el PRI: este hecho puso en evidencia la ficción de la existencia de un sistema multipartidista en el país.¹⁹

Estas concesiones del gobierno se convirtieron en una salida viable ante la amenaza de que el área no institucionalizada se desbordara a causa de los movimientos sociales y eran parte de la “política de liberalización” que los presidentes han estimulado.²⁰

Las reformas *acordadas* entre 1989 y 1996 ya no fueron una concesión del régimen, sino fruto de una difícil negociación entre el gobierno y los partidos políticos. Recordemos que las elecciones federales de 1988 fueron muy competidas y cuestionadas por los partidos de oposición en virtud de las irregularidades presentadas en el cómputo final de los votos de la elección presidencial. Asimismo el PRI perdió la mayoría calificada (2/3 partes de los escaños) en la Cámara de Diputados que le había permitido, en el pasado, reformar la Constitución, sin el apoyo de los otros partidos. Estos dos hechos provocaron que el gobierno arribara con una mínima legitimidad y, en consecuencia, con un margen de acción muy limitado.²¹

De ahora en adelante las reformas constitucionales se debían acordar con otras fuerzas políticas, especialmente con el PAN que tenía el control de 101 diputados (20% de los escaños), porque el gobierno del presidente Carlos Salinas excluyó a la oposición que no lo reconocía como autoridad, en este caso, el “neocardenismo”; primero representado en el Frente Democrático Nacional y después en el Partido de la Revolución Democrática.²²

A decir de Julio Labastida, “las reformas de 1989-1990 y 1993 pueden ser caracterizadas como de juego político dividido en dos pistas, pues el trato dado y recibido por el PAN y por el PRD en su relación con el régimen fue diferenciado, como

¹⁹ *Ibid.*, pp. 754-756, 758

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibid.*, pp. 761-762, 765

²² *Ibid.*, pp. 762, 765

se aprecia en la interlocución permanente con el primero y la confrontación constante con el segundo”.²³

En la reforma de 1989-1990 se logró el registro condicionado; la aprobación del COFIPE; la integración del Consejo General del IFE, todavía presidido por el secretario de Gobernación; el nombramiento del director general del Instituto y la reducción en los plazos de entrega de los paquetes electorales en los Consejos Distritales.²⁴

En la reforma de 1993 desapareció la cláusula de gobernabilidad y todos los partidos que obtuvieran más de 1.5% de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional.²⁵

Para Labastida, la reforma de 1994 fue excepcional en más de un sentido, ya que varía en relación con la lógica prevaleciente en las anteriores. Primero, rompió el ciclo “elecciones-reforma-elecciones” que experimentaba el país desde 1986. Segundo, porque influyó un elemento externo al sistema político: el alzamiento armado del EZLN el primero de enero de 1994 en contra del gobierno y el ejército mexicano. Tercero, se buscó la credibilidad con base en la incorporación del PRD en la negociación para evitar su inconformidad y una posible impugnación futura, al reconocerlo como la tercera fuerza política del país.²⁶

De esta reforma, se amplió el número de escaños en la Cámara de Senadores de 64 a 128 y se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), dependiente de la PGR.²⁷

Con la reforma de 1996 “terminó formalmente el proceso de transición prolongada a la democracia”, al no hacer una exclusión deliberada de ningún actor político, el consenso se enarboló como el principio rector de los acuerdos y se terminó de construir “el *edificio institucional democrático* que sustituyó al régimen autoritario”.²⁸ “Se dieron así las condiciones que aseguraron el paso de un sistema de partido

²³ *Ibid.*, p. 779

²⁴ *Ibid.*, pp. 770-771

²⁵ Lujambio, *Op. Cit.*, p. 37

²⁶ Labastida, “México: una transición prolongada...”, p. 785

²⁷ *Ibid.*, pp. 786-7 y Lujambio, *Op. Cit.*, p. 116

²⁸ Labastida, *Op. Cit.*, p. 798

hegemónico a uno competitivo y con posibilidad de alternancia”.²⁹ Dos elementos importantes de esta construcción fueron:

- 1) La creación del Instituto Federal Electoral (1990), su posterior autonomía (deja de encabezarlo el secretario de Gobernación) y completa ciudadanización (1996).³⁰ Desde 1946 y hasta 1989, el Ejecutivo Federal tuvo el control de los procesos electorales a través de la Comisión Federal Electoral; órgano encargado de organizar las elecciones federales, presidido por el secretario de Gobernación e integrado por otros funcionarios de la misma secretaría, por representantes del Congreso de la Unión (la mayoría del PRI) y de los partidos políticos.³¹
- 2) Así como los cambios normativos y en la manera de integrar las instancias de apelación electoral; desde el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), el Tribunal Federal Electoral (1990), hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996) que adquirió plena autonomía en su integración y funcionamiento respecto del Ejecutivo.³²

De aquí en adelante el proceso de democratización del régimen fue irreversible, y la Presidencia perdió centralidad a partir de que decayó el principio legitimador del autoritarismo expresado en el *pacto revolucionario*, sustituido por una dinámica *democrática*, es decir, un sistema político basado en el voto y la competencia partidista del cual se inició un *nuevo pacto fundacional*.³³

El presidente tuvo la necesidad de alejarse del PRI -en ideología y proyecto de nación-, debido al debilitamiento de su partido y, por tanto, de su estructura corporativa. En estos años (en especial en la década de los ochentas), aconteció el fortalecimiento electoral de los partidos de oposición -particularmente del PAN y el PRD- y la división interna del PRI en 1986 (entre los *políticos tradicionales* y la élite

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ibidem*

³¹ Lujambio, *Op. Cit.*, p. 117

³² Labastida, *Op. Cit.*, p. 798

³³ Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político...”, pp. 201-216

tecnócrata), la cual propició la salida de la Corriente Democrática, afectando aún más al partido. Así se conformó el Frente Democrático Nacional que más tarde conformaría al PRD. Gracias a la creciente influencia de los partidos en las decisiones del gobierno, el presidente dejó de tener el monopolio de organizar y calificar los procesos electorales y delegó dicha función en el Instituto Federal Electoral. De forma gradual, se hizo presente la alternancia partidista en el Congreso de la Unión (1988) y en los gobiernos locales (1989); así perdió el control sobre ellos como del poder Judicial. Su influencia en la economía disminuyó en la medida que las paraestatales se privatizaron (de 1,155 que había en 1982, sólo se conservaron 412 en 1988 y en el gobierno de Carlos Salinas se reprivatizó la banca³⁴) y los mecanismos del banco central se minimizaron (en 1994 se concedió la autonomía al Banco de México³⁵). Además este adelgazamiento del Estado provocó una caída en los ingresos públicos que para entonces se necesitaban urgentemente y en mayor cantidad (ver figura 5).

El punto culminante ocurrió cuando el PRI fue derrotado por el PAN en las elecciones federales del año 2000: perdió el control de la Presidencia de la República y no pudo recuperar la mayoría absoluta de los asientos en el Congreso de la Unión. Se dio un contexto de *alternancia política*, después de la cual el Partido de Estado quedó sin su *jefe nato*, quien marcaba el rumbo y reclutaba a los miembros la élite política. De tal forma, quedaron sin efecto las facultades *metaconstitucionales* que propició el sistema político mexicano en favor del presidente de la República.

Actualmente el mapa político del país es sumamente plural, tanto en el Congreso de la Unión como en los gobiernos estatales, situación que favorece una auténtica y en ocasiones conflictiva división de poderes. Dicha combinación da como resultado un presidente fuertemente acotado que trata de conciliar los diferentes y opuestos intereses de la sociedad. Eso lo ha obligado a gobernar de forma muy independiente de su

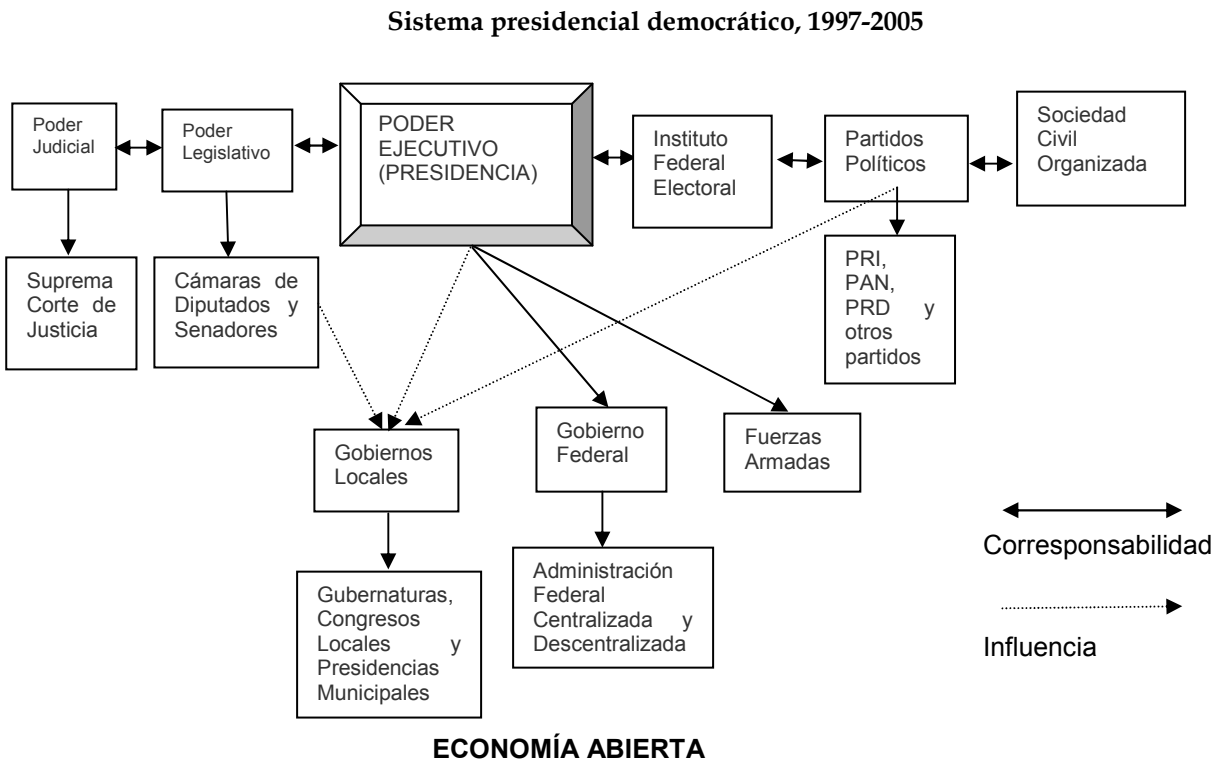
³⁴ Enrique Cárdenas, "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro", en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: transición económica y comercio exterior*, Bancomext-FCE, México, Segunda edición, 1999, pp. 76-77

³⁵ *Ibid.*, p. 78

partido, pues el mero apoyo de uno de ellos no garantizaría a ningún presidente un grado aceptable de gobernabilidad (ver figura 5).

Sin embargo, la todavía reciente democracia mexicana puede ser calificada de tipo “delegativa”, donde la participación política de los ciudadanos (votar en elecciones regulares) se limita a confiar en el poder Ejecutivo y Legislativo el derecho de hacer todo lo que les perezca adecuado para el país. De acuerdo con Guillermo O’Donnell en estas “democracias delegativas” sus instituciones políticas no se han consolidado lo suficiente, por lo tanto, su burocracia tendrá un desempeño medianamente eficaz, la efectividad de la ley será mínima y sus élites políticas verán al gobierno como un botín político del cual pueden sacar provecho. Son hostiles a mecanismos de control horizontal por parte de organismos independientes, principalmente sobre las acciones del ejecutivo y legislativo; y su componente liberal es muy débil (respeto de derechos ciudadanos mínimos).³⁶

Figura 5



³⁶ Cfr. Guillermo O’Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en Carbonell, Miguel, et al., *Estado de derecho*, México, Siglo XXI/UNAM/ITAM, 2002, pp. 235-250

2) EL EJECUTIVO Y SU FACULTAD PARA DESIGNAR A SU EQUIPO DE GOBIERNO

La Constitución Política en su artículo 80, establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se depositará en *un solo individuo* que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.³⁷ Su elección será *directa* y en los términos que disponga la ley electoral.³⁸ Durará en el cargo *seis años* y sólo es renunciable por *causa grave* (traición a la patria y delitos graves del orden común: artículo 108 constitucional, párrafo II) que calificará el Congreso de la Unión y ante él presentará su renuncia.³⁹ Por último, el principio de la *no reelección* contenido en la Constitución determina que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente en *ningún caso* podrá volver a ocupar ese puesto.⁴⁰

Aunque el ejecutivo perdió sus facultades metaconstitucionales -como se explicó anteriormente-, conservó aquellas que le confiere explícitamente la Constitución y le dan gran poder de decisión; entre ellas se encuentra el control casi absoluto sobre la integración de su equipo de gobierno (contenida en los artículos 89 y 122 constitucional).

El presidente Vicente Fox ejerció plenamente esta facultad: hizo públicos tanto sus criterios de selección como a las personas elegidas y no pretendió hacerlo alejado de la opinión pública como antes. Por ello sabemos que designó en su gabinete inicial a un número importante de funcionarios cercanos a él que constituían su grupo político. Reconocemos que la lealtad de estos personajes se sustentó en buena medida en su amistad previa, la afinidad ideológica entre ellos y el impulso que el presidente imprimió en sus carreras públicas, en sus cargos anteriores de representación popular.

Además su partido al no obtener un resultado electoral abrumador que le permitiera gobernar únicamente con su respaldo y prescindir así de ciertas alianzas, lo obligó a consultar con distintos sectores (principalmente con miembros de su partido y

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1997, p. 66

³⁸ *Ibid.*, Art. 81, p. 66

³⁹ *Ibid.*, Art. 86, p. 68

⁴⁰ *Ibid.*, Art. 83, p. 67

del PRI -especialmente el presidente Ernesto Zedillo-, la cúpula militar y la élite empresarial) la conveniencia de ciertos candidatos para integrarlos en su gabinete. En estos casos se trató de personas que no se beneficiaron de sus logros políticos anteriores, más bien el presidente intentó aprovechar su experiencia, relaciones políticas y de esta manera lograr un buen desempeño en su gobierno.

De forma semejante lo intentó el presidente Zedillo con su gabinete, pero con un alcance más limitado; incluyó en su equipo a tres militantes de partidos políticos de oposición: Fernando Antonio Lozano Gracia, del PAN, en la PGR y dos del extinto PSUM (Arturo Warman, secretario de la Reforma Agraria, y Julia Carabias, secretaria de Medio Ambiente); y Santiago Oñate, priísta, en la Secretaría del Trabajo con una relación muy cercana con Acción Nacional que, en este caso, sirvió para “cultivar y fortalecer vínculos con un aliado cooperativo”. Esta decisión nos revela un claro alejamiento del presidente de su partido (el PRI) y la necesidad de legitimarse ante otras fuerzas políticas de la sociedad para impulsar su programa de gobierno. Además el presidente durante su campaña prometió que iba a separar al partido de “la Presidencia y del Estado”, quitándose así la posibilidad de nombrar a su sucesor.⁴¹

Con el nombramiento de Lozano Gracia, el presidente Zedillo asumió, ante la sociedad, el compromiso político para esclarecer los asesinatos de Luis Donaldo Colosio -candidato presidencial del PRI- y José Francisco Ruiz Massieu -secretario general del mismo partido-; y, en dado caso, no encubrir a ningún sospechoso cercano al poder gubernamental. Trató de garantizar la independencia e imparcialidad de la PGR designando, al frente de ella, a un miembro de la oposición.⁴² El primer afectado de las investigaciones realizadas por la procuraduría y llevado a prisión (el 28 de febrero de 1995) fue el hermano -Raúl Salinas- del ex presidente Carlos Salinas, con esta sola acción el ejecutivo logró dos objetivos: deslindarse por completo de su antecesor y así evitar su posible influencia en el nuevo gobierno.⁴³

⁴¹ Cfr. Camp, “El gabinete de Zedillo”, pp. 52-53

⁴² Cfr. Liébano Sáenz, *La presidencia moderna*, México, Taurus, 2006, p. 52

⁴³ Véase Francisco Reveles (coord.), *Partido Revolucionario Institucional*, México, Gernika/UNAM, 2003, pp. 376-379

Además el presidente Zedillo ratificó la alianza estratégica de su partido (PRI) y su gobierno con el PAN (oposición leal) que en 1994 era la segunda fuerza electoral a nivel nacional (en la Cámara de Diputados el PRI controlaba cerca del 60% de los escaños, el PAN el 20%, el PRD y los otros partidos el 20% restante).⁴⁴ Necesitaba un aliado moderado para iniciar su administración y darles cierta legitimidad a las decisiones impopulares que tomaría su gobierno para enfrentar la crisis económica de 1994. La mejor forma de consolidar esa alianza fue nombrar a un panista en su gabinete y complementariamente a una persona cercana al mismo partido (Santiago Oñate) que podría hacer las veces de interlocutor. Este acercamiento sin duda perjudicó a grupos de poder tanto del gobierno como del PRI, quizá la valoración presidencial estimó que los costos políticos serían menores en comparación con los beneficios recibidos, en términos de legitimidad.⁴⁵

Con estos antecedentes, vemos como una función invaluable de los funcionarios del gabinete actual y posterior, su habilidad para lograr los acuerdos necesarios con los partidos y otras fuerzas políticas del país, en torno del programa de gobierno del ejecutivo federal.

Antes de analizar en detalle los nombramientos que puede realizar el presidente, es oportuno señalar las obligaciones de los ministros del gabinete. El artículo 92 constitucional obliga al Ejecutivo a conseguir la firma de cada uno de los secretarios de Estado o jefes de Departamento Administrativo que corresponda en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, porque “sin este requisito no serán obedecidos”.⁴⁶ Este es un mecanismo de control que obliga al presidente a consultar una segunda opinión sobre cualquier asunto de su interés y así reducir la posibilidad de cometer errores y con ello evitar consecuencias indeseables.

El artículo 93 constitucional exige a dichos funcionarios informar “al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos”. Del mismo modo, “cualquiera de las

⁴⁴ Cfr. Lujambio, *Op. Cit.*, p. 38

⁴⁵ Cfr. Sáenz, *Op. Cit.*, p. 52

⁴⁶ *Constitución Política...*, p. 71

Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.”⁴⁷

Corresponde ahora profundizar en la integración del gabinete presidencial⁴⁸, las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del artículo 89 constitucional, y los apartados D y E del artículo 122 constitucional se agrupan en cuatro posibles supuestos (los tres primeros corresponden a la clasificación sugerida por Jorge Carpizo):⁴⁹

- 1) Nombramientos casi completamente libres.
- 2) Los que necesitan ser ratificados por el Senado.
- 3) Los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.
- 4) La aprobación del Procurador General de Justicia del D.F.

1) Nombramientos casi completamente libres:

En el primer supuesto el presidente puede “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho”, señala la primera parte de la fracción II del artículo 89 (ver cuadro 2).⁵⁰ En otro tiempo podía hacerlo en tres puestos más (Procurador General de la República, el Regente del D.F. y el Procurador General de Justicia del D.F.), pero ha desaparecido esta posibilidad con las últimas reformas constitucionales.

Son nombramientos *casi completamente libres*, porque jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer las designaciones que estime pertinentes, siempre que respete el artículo 91 que estipula: los secretarios del despacho deben “ser

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Armando Ruiz M. define al gabinete presidencial como “la reunión franca de los más sobresalientes personajes (...) que deciden las políticas y programas principales del gobierno de una nación y que se realizan bajo la presidencia del jefe del gobierno, con carácter permanente e inclusive con alguna periodicidad”. Por lo regular, estas personas resultan ser los ministros o algunos de ellos, por ser legalmente los encargados de los asuntos administrativos de un país, y sus más importantes colaboradores, a consideración del mismo jefe del gobierno, en atención de las disposiciones legales y costumbres nacionales. En Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, pp. 34-35

⁴⁹ Carpizo, *Op. Cit.*, p. 117

⁵⁰ *Constitución Política...*, p. 69

ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".⁵¹ Estos últimos son requisitos meramente formales porque otorgan una gran libertad de decisión al presidente; la preparación, la lealtad y los intereses que los funcionarios representan en su gobierno sólo dependen de su buen juicio.

Una excepción a esta libertad es el consejero jurídico, aunque es nombrado directamente por el presidente, debe cumplir con los mismos requisitos que el titular de la PGR (véanse estas exigencias en la página siguiente; art. 102 constitucional, apartado A, en relación con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).⁵²

A pesar de que el Presidente de la República ya no puede nombrar al Jefe de Gobierno, quien es electo directamente por los habitantes del D.F., conservó la facultad para designar y remover libremente al servidor encargado de la fuerza pública de esta entidad -llamado Secretario de Seguridad Pública- a propuesta del Jefe de Gobierno (así lo señalan el artículo 122 constitucional, apartado E, en relación con el artículo 34 del Estatuto de Gobierno).⁵³ Como se aprecia es una facultad compartida entre el Presidente y el Jefe de Gobierno, en la cual el primero tiene preferencia sobre el segundo; no obstante, el Jefe de Gobierno puede proponer al candidato que juzgue más adecuado a sus intereses: el Presidente es quien tiene la última palabra en esta designación y dicho Secretario depende directamente de él.

En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el presidente a su completa discreción. A veces el Congreso critica o incluso llega a solicitarle al presidente la renuncia de algún secretario de Estado. Sin embargo, el presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y procederá como lo crea más conveniente.⁵⁴

⁵¹ *Ibid.*, p. 71

⁵² *Ibid.*, p. 81 y *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, 2000, p. 2

⁵³ *Estatuto de Gobierno del D.F.*, México, Porrúa, 2000, p. 16 y Oscar Flores Molina, *La reforma política del D.F.*, México, IEDF, 2001, p. 73

⁵⁴ Carpizo, *Op. Cit.*, p. 118

2) Los que necesitan ser ratificados por el Senado:

En el segundo supuesto se encuentran los nombramientos que necesitan ser ratificados por el Senado y son (ver cuadro 2): los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los empleados superiores de Hacienda, el Procurador General de la República (quien debe satisfacer los requisitos del artículo 102, semejantes a los de un ministro de la Suprema Corte de Justicia)⁵⁵, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia,⁵⁶ los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (abarca a todos los oficiales a partir del grado de coronel).⁵⁷

3) Los empleados y oficiales de las fuerzas armadas:

El tercer supuesto de la fracción II faculta al presidente para “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión cuyos nombramientos y remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.⁵⁸

El régimen jurídico de todos esos empleados está enmarcado en el apartado B del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: la ley de los trabajadores al servicio del estado.⁵⁹

Por último, la fracción V del artículo 89 atribuye al presidente el nombramiento de los demás oficiales –del grado de coronel, excluyendo éste, hacia abajo del escalafón– del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes (ver cuadro 2).⁶⁰ No es una facultad discrecional del presidente sino que debe ajustarse a las normas establecidas (en este caso la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales).⁶¹

⁵⁵ Los requisitos establecidos en el artículo 102: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener al menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de 10 años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo, en *Constitución Política...*, pp. 70, 81

⁵⁶ *Ibid.*, p. 69-71

⁵⁷ Carpizo, *Op. Cit.*, p. 120

⁵⁸ *Constitución Política...*, p. 69

⁵⁹ Carpizo, *Op. Cit.*, p. 120

⁶⁰ *Constitución Política...*, p. 69

⁶¹ Carpizo, *Op. Cit.*, p. 120

4) La aprobación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

El último supuesto -corresponde al artículo 122 constitucional, apartado D, en relación con el artículo 10 del Estatuto de Gobierno- establece que el Presidente de la República aprobará el nombramiento y la remoción del Procurador General de Justicia del D.F. que realice el Jefe de Gobierno.⁶² Antes de la reforma al artículo 122 en 1996, este nombramiento era facultad exclusiva del presidente; sin embargo, dicha reforma le restó la autoridad de nombrarlo y destituirlo: ahora solo puede *aprobar* la decisión que tome el Jefe de Gobierno (ver cuadro 2).

Este es el único cargo que hace el titular de otro poder, pero necesita la *aprobación o el visto bueno* del Presidente. El resto de las designaciones los realiza el Ejecutivo Federal y recaen en alguno de los supuestos anteriores.

Cuadro 2

Tipos de nombramientos (2000-2006)*

	Presidente	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Presidente	<ol style="list-style-type: none"> 1) Secretarios de Estado 2) Directores de paraestatales y de organismos descentralizados 3) Titulares de las oficinas de la presidencia 4) Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (abajo del grado de coronel) 5) Consejero jurídico 6) Secretario particular 	- Procurador General de Justicia del D.F.
Cámara de Senadores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Terna para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia 2) Procurador general de la República 3) Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (a partir del grado de coronel) 4) Empleados superiores de Hacienda 5) Embajadores 6) Cónsules generales 7) Agentes diplomáticos 	
Jefe de Gobierno del Distrito Federal		- Secretario de seguridad pública del D.F.

* Las instituciones que encabezan la columna tienen el control sobre el nombramiento respectivo; y las que aparecen en las filas ocupan un lugar secundario, ya que solo aprueban o dan el visto bueno a las designaciones hechas por el Presidente o Jefe de Gobierno.

A continuación nos serviremos de las experiencias de cuatro ex presidentes mexicanos (Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas),

⁶² *Constitución Política...*, p. 119, *Estatuto de Gobierno...*, p. 10 y Flores Molina, *Op. Cit.*, p. 74

para determinar cómo elegían a los miembros de su equipo de gobierno. Después se entrará de lleno al análisis de los funcionarios de sucesivos gabinetes, a partir del gobierno del presidente Miguel Alemán y hasta el sexenio del presidente Ernesto Zedillo: la investigación abarca a los funcionarios de los gabinetes de 9 presidentes mexicanos. Se inició con el gabinete del presidente Alemán y no con sus antecesores militares porque -como observó Roderic Ai Camp- fue el prototipo del político mexicano moderno (un político o administrador profesional) que inició políticas que fueron la base de futuros procesos políticos. Camp le atribuye dos innovaciones importantes: “el advenimiento del político universitario, formado en la burocracia y oriundo de la capital, y la declinación del político militar”.⁶³

3) LOS PRESIDENTES Y LA INTEGRACIÓN DE SU GABINETE

El ex presidente Luis Echeverría al hablar de la conformación de su equipo de gobierno afirma que “el único momento en que realmente está uno solo es el momento en que integra su gabinete (...) El momento real de la soledad es cuando se vuelve el Presidente electo un centro de todas las aspiraciones, ambiciones y esperanzas, y coge, sin la ayuda de nadie, un lápiz y una hoja de papel y comienza a apuntar: Secretaria de Gobernación, Secretaria de la Defensa (...) y abre una llave en cada dependencia y apunta varios nombres; sólo él, porque nadie va a influir, porque cualquier otro influiría o cometería una indiscreción, (...) - y digo lápiz porque el lápiz tiene borrador y puede borrar o tachar fácilmente- y escribe nombres y tiene que hacer una valoración”.⁶⁴

Esta actitud del presidente Echeverría era propia de los presidentes mexicanos, es decir, “el ejercicio unitario del poder, sin compartirlo con nadie y mucho menos con el mandatario anterior”.⁶⁵ Dicha cualidad sobresale claramente en el nombramiento de los funcionarios del gabinete que cada presidente estaba facultado a realizar.

⁶³ Camp, *Reclutamiento político*, p. 71

⁶⁴ Jorge Castañeda, *La herencia*, Alfaguara, México, 1999, pp. 27-28

⁶⁵ Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios...*, pp. 138-139

El ex presidente Carlos Salinas cuenta que “cuando De la Madrid estaba reflexionando sobre quienes podrían integrar su gabinete, nos había pedido a algunos colaboradores que le ayudáramos con nombres, perfiles para las distintas áreas”. En esta etapa visitó a Jesús Reyes Heróles, quien le dijo los deberes de la tarea que se proponían realizar “primero, defender la verdad en lo que uno cree (...) porque si no se pierde la brújula y al rato suceden los bandazos, al andar pasando de una posición a otra (...) Segundo, se acepta la responsabilidad para trabajar para el Presidente, porque los secretarios del despacho son en realidad líneas de defensa del Presidente de la República frente a los intereses de las burocracias y de los grupos vinculados al área que tiene esa responsabilidad; es decir, los secretarios no son embajadores de esos grupos ante el Presidente”.⁶⁶

En el momento de designar a los miembros de su gabinete los cuatro ex presidentes (Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas) actuaron de forma parecida, o sea, realizaban un mínimo de consultas con personas de su confianza y, en ocasiones, con el ex presidente sobre la conveniencia de sus nombramientos, pero el presidente electo era quien tenía la última palabra. Tal vez existían algunas recomendaciones, pero el ejecutivo determinaba donde los nombraría. Como hizo De la Madrid con la solicitud de López Portillo, quien le pidió que cuidara a Jorge Castañeda y lo nombró embajador en París. De forma similar procedió De la Madrid cuando asesinaron a Luis Donaldo Colosio (candidato presidencial), le recomendó al ex presidente Salinas nombrar a otro candidato surgido de su gabinete, pero le aclaró que él tendría que decidir esa candidatura, porque él no tenía “ya ni esa responsabilidad ni los elementos de juicio” para tomar dicha decisión.⁶⁷

Sin embargo, cuando consultaban con algunos colaboradores las cualidades de sus posibles secretarios, al parecer preguntaban sobre todo por sus antecedentes laborales, académicos, familiares, etc., para darse una idea más precisa de su perfil. No si determinado funcionario era o no apto para algún puesto, eso lo valoraba el

⁶⁶ Castañeda, *Op. Cit.*, pp. 241-242

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 27-28, 100, 196, 225

presidente electo, como lo afirma el presidente Echeverría: a partir de “una serie de características, de aptitudes, de lealtades, de posibles ambiciones; eso sólo tú lo puedes valorar, no tienes a quien preguntar (...) en la soledad del hombre de Palacio”.⁶⁸

Además los presidentes eran concientes de la importancia que entrañaba la conformación de su gabinete, porque el siguiente presidente saldría de aquí, pero antes debía destacar en su trabajo, ser discreto con sus ambiciones políticas y no ser un elemento de desestabilización en el equipo gubernamental. A los candidatos más probables, según López Portillo, los designaban “en las posiciones que estimaba, fundamentalmente, claves, que eran Gobernación, Hacienda, Programación y Presupuesto y alguna otra de las técnicas”.⁶⁹

El ejecutivo contaba con el tiempo que duraba su campaña presidencial, casi un año, para elegir a los miembros de su equipo de gobierno,⁷⁰ en esta etapa les solicitaba trabajos que le aportaban más elementos de juicio para ratificar su decisión o bien desechar sus nombres de su lista de colaboradores. En varios casos ya los conocía, porque habían sido compañeros de trabajo en el gabinete anterior o bien coincidieron en otro momento de sus carreras públicas; pero antes no los había observado críticamente, es decir, como posibles colaboradores en funciones claves para su trabajo como Presidente de la República. En su decisión influían de manera importante la lealtad, la afinidad ideológica, o sea, una serie de criterios que los hacían elegibles o no. De esta acción dependían sus aspiraciones al último cargo en su vida política: la Presidencia de la República. Si tenían éxito podían ser uno de los candidatos elegibles, en una lucha silenciosa y muy competida al interior del gobierno.

Los funcionarios del gabinete vivían una situación sumamente complicada: por un lado, tenían que cumplir con el trabajo administrativo propio de su puesto y, por el otro, proyectarse como personas idóneas para desempeñarse como el titular del Ejecutivo (trabajo político). Debían conducirse con mucha discreción y prudencia

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 28, 196

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 29, 100-101, 196

⁷⁰ Cosío, *La sucesión presidencial*, pp. 22-23

porque el presidente en turno podía destituirlos en cualquier momento, las razones sobran, la ley se los permitía y todavía hoy se los permite. Ambos trabajos eran muy importantes en las aspiraciones futuras de estos políticos, descuidar uno era quedar descartado casi automáticamente como candidato presidencial.

El ex presidente Miguel de la Madrid opina que “ningún miembro de ningún gabinete gubernamental puede tener una tesis totalmente contraria a la del jefe de gobierno, porque en esa medida o renuncia o lo renuncian”.⁷¹

El ex presidente afirma que empezó a pensar en la integración de su gabinete en el mes de octubre, dos meses antes de ocupar el cargo, y se inclinó por llevar “a una gran parte de los que trabajaron conmigo en la campaña y los que habían sido colaboradores míos en la época anterior (...) En materia de gabinete económico, traté de tener uno de pensamiento homogéneo; pensaba que se había perdido mucho tiempo en las polémicas internas” de gobiernos anteriores (Echeverría y López Portillo). “En realidad no tuve que hacer un gabinete de composición política (...) favoreciendo a distintos grupos”.⁷²

B) CONFORMACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN MÉXICO: 1946-1994

1) DE LA PROFESIONALIZACIÓN A LA ESPECIALIZACIÓN

Primer periodo

La mayoría de los funcionarios de los gabinetes presidenciales de este primer periodo (1946-1976) tenían en común ser políticos profesionales. Dedicaban toda su vida a destacar en el gobierno, ocupando diversas responsabilidades administrativas en uno o varios organismos públicos del mismo sector o área. Generalmente cuando eran designados en el gabinete se encontraban ya en los puestos inmediatos a la titularidad.

Rogelio Hernández al igual que Roderic Ai Camp coinciden en apreciar que el “político mexicano es un profesional”, es decir, “el funcionario mexicano vive por y

⁷¹ Castañeda, *Op. Cit.*, p. 190

⁷² *Ibid.*, p. 195

para la política". Esta cualidad indica que los funcionarios mexicanos "típicamente ingresaron a la carrera política durante su educación profesional o inmediatamente después de terminarla". Su trayectoria es una prueba contundente de ello: al momento de terminar sus funciones en el gabinete presidencial promedian 22.2 años dentro del gobierno.⁷³

Es importante resaltar que el largo tiempo que el político debía permanecer en la administración, se profesionalizaba y le impedía dedicarse a otra actividad. Si se compara este dato con su edad se observa que pasaba "casi la mitad de su vida" dedicado a esta tarea. El promedio global es de 49.3 años. Ambos datos (número de años laborados y edad) revelan que el funcionario debió ingresar a la política muy joven "entre los 21 y 24 años de edad".⁷⁴

Un dato que refuerza lo anterior es la cantidad de años acumulados que el político tenía en su trayectoria antes de ocupar la secretaría, la cual es de 13.4 años en promedio global que transcurren recorriendo varios cargos con distinto grado de responsabilidad (desde los puestos inferiores hasta los superiores) y exigen un cúmulo de habilidades específicas. Esto sugiere que el funcionario no aparece inesperadamente en el medio.⁷⁵

La larga permanencia en el medio explica en cierto modo la ausencia de empresarios en el gobierno. El sistema excluía a los empresarios tanto por definición ideológica como en la práctica: "para ser funcionario se requiere cierto adiestramiento" y "la acumulación de experiencia" (profesionalización).⁷⁶

Profesionalización

Por otro lado, para probar si el funcionario contaba con experiencia cuando llegaba al frente de la secretaría, Rogelio Hernández relaciona el número de puestos con

⁷³ Cfr. Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios...*, pp. 36, 128 y Camp, *Reclutamiento político*, pp. 15, 41, 188-189

⁷⁴ Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios...*, pp. 36-38

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 40-41, 129

⁷⁶ *Ibid.*, p. 39

el de dependencias con el fin de precisar si hay o no capacitación por áreas. Los resultados nos dicen que “el 56% en promedio centró su carrera en no más de dos organismos”, esto es “la gran mayoría tiende a permanecer entre una y dos dependencias públicas”.⁷⁷

“Si la gran mayoría de funcionarios hace su carrera política en no más de tres entidades, el hecho de que la cantidad de puestos sea alta, más que cuestionar la experiencia (...) la garantiza”. Entre más tiempo pase el funcionario en cada cargo garantiza su experiencia, los promedios de permanencia son: MAV, 2.2 años; ARC, 2.3; ALM, 2.9; GDO, 3.4; LEA, 3.2 y JLP, 2.5. Esta permanencia “fluctúa entre dos y tres años el tiempo que el político pasa en cada puesto administrativo” y demuestra en el funcionario “una notable capacitación en el área administrativa”.⁷⁸

También más que cargos, la movilidad respondía a niveles administrativos “porque en el fondo no interesa tanto si el funcionario ha alcanzado el conocimiento profundo de una dependencia, sino la capacidad para resolver los problemas que determinado rango implica, pertenezca o no al mismo organismo”. No se trataba que un puesto condujera a otro, sino que un rango permitía alcanzar otro superior.⁷⁹

Así con el rango que ocupaban 97 funcionarios, se comprueba que el funcionario podía pasar de una dependencia a otra gracias a la equivalencia que tenían los puestos en la administración pública: 15 de ellos (15.4%) habían sido secretarios de Estado (rango 7). 57 funcionarios más, es decir, el 59% tenían el rango 6, equivalente a la subsecretaría. Otros 16 se desempeñaban en el rango 5 (direcciones generales) y los rangos 4 (subdirecciones generales) y 3 (direcciones) apenas sumaban 9%.⁸⁰

⁷⁷ Entiende por profesionalización: “la adquisición de habilidades para el desempeño satisfactorio de una actividad”, es decir, “no es fruto de una carrera sino de la práctica de un oficio”. La capacitación estaría íntimamente vinculada a la profesionalización y sería “el cúmulo de habilidades que el funcionario posee para desempeñar con acierto sus responsabilidades”. Para determinar esta última cualidad además de los puestos que ocupan los políticos mexicanos tal como lo hace P. Smith, el estudio considera otros como la cantidad de años que tienen antes de ser seleccionado para un gabinete, el número de puestos en la administración, el promedio de permanencia en ellos y el número de dependencias donde los ejerce y el área a la que corresponden. En *Ibid.*, pp. 3-4, 22-24, 26, 31, 50-51, 130

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 51, 58

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 131-132

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 60-61

Si sumamos a los individuos que tenían rangos 7 y 6 al total significa que el 74.2% de los funcionarios pertenecían a los niveles superiores. Estos datos prueban un claro predominio de los rangos superiores en los puestos inmediatos a la titularidad en el gabinete, “solamente se alcanza ese máximo cargo después de una difícil trayectoria y tras ocupar un nivel donde se haya demostrado cierta experiencia y habilidad.”⁸¹

Ámbitos

La carrera política del funcionario mexicano en este primer período se componía de tres ámbitos: los puestos administrativos, los cargos de elección popular y los cargos dentro del partido oficial (PRI). La carrera podía realizarse mediante combinaciones o, lo más común, permaneciendo en una sola: la administrativa.

Del análisis de 119 funcionarios, Rogelio Hernández encuentra en su investigación que:⁸²

- 1) Setenta y uno (59.6%) cuenta exclusivamente con trayectoria administrativa.
- 2) Mientras treinta y cinco de ellos (29.4%) combinan puestos en la administración y de elección.
- 3) En tanto, catorce más (11.7%) pasan por los tres ámbitos.
- 4) Los tres restantes (2.5%) no ejercieron ningún cargo en el gobierno. Este último dato muestra que la carrera política no podía hacerse de otra manera.

Con la información anterior vemos que la preparación y la capacitación del político mexicano corría a cargo de la administración pública: el 60% del total de funcionarios acumula únicamente cargos administrativos, y los que tuvieron cargos de elección y en el partido, ejercieron también algún cargo en el gobierno. Así se revela la trayectoria administrativa como mucho más significativa en la carrera política.

Los puestos en el partido eran francamente “intrascendentes” en la carrera política. Esto significaba que “el partido oficial no forma al personal político”, no tenía

⁸¹ *Ibid.*, p. 61

⁸² Los porcentajes son superiores al cien por ciento porque el autor no separó a los funcionarios que se repiten en otros sexenios. En *Ibid.*, pp. 41-42

ninguna responsabilidad en la preparación de dicho personal, pero de ningún modo cuestiona la importancia del PRI en el sistema político.⁸³

Estos resultados refutan una explicación muy difundida que “señala la presencia de dos generaciones de funcionarios (...) de 1946 a 1970 los políticos se singularizarían por contar con cargos de elección en su carrera, en tanto de 1970 a 1982 esta cualidad se perdería cobrando mayor impulso la preparación administrativa” (los llamados tecnócratas).⁸⁴ Sin embargo, los datos señalan a los cargos administrativos como los comunes en la carrera del político y no los de elección popular.

Segundo período

La “especialización” de los miembros de los tres últimos gabinetes priístas (1982-1994) fue su marca distintiva respecto de los gabinetes del primer periodo. La mayoría de ellos se formaron en organismos públicos diferentes a los que encabezaron, principalmente en aquellos que atendían asuntos económico-financieros del gobierno.

La mayoría de los funcionarios (18 de 28) del gobierno de De la Madrid procedían del sector financiero: 16 reunían dos o más cargos de ese tipo. Si comparamos este dato con los gabinetes anteriores se tiene que de “126 individuos, solamente el 31.5% contaba con dos o más puestos en la rama financiera; actualmente, el porcentaje abarca hasta el 59% del gabinete”.⁸⁵

Solo 7 (25%) pertenecían a la misma secretaría que encabezaron, mientras los 21 funcionarios restantes (75%) provenían de otro organismo público o sector (especialmente el financiero) al que se les encomendó, cuando en los gabinetes del primer periodo la relación era la inversa.⁸⁶

Camp observa en el gabinete del presidente Ernesto Zedillo la misma tendencia general manifiesta desde De la Madrid, “de una mayor prominencia de la élite

⁸³ *Ibid.*, pp. 45-46

⁸⁴ *Ibid.*, p. 44

⁸⁵ Hernández, “Los hombres del Presidente de la Madrid”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Núm. 109, Julio-septiembre de 1987, pp. 13-15

⁸⁶ *Ibid.*, p. 15

burocrática nacional capacitada en economía (...) y con experiencia en agencias económicas” (el Banco de México, las secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda).⁸⁷

Así vemos que poco más de la mitad de los funcionarios del gabinete del presidente Zedillo no tenían relación alguna con la dependencia a la cual arribaron. La profesionalización era una garantía de la capacidad y buena parte del equipo del presidente Zedillo dista mucho de tenerla: 11 (55%) de los 20 miembros del gabinete original “no tenían relación alguna con la dependencia que se les confió, cuando uno de los controles (...) consistía en pasar de la subsecretaría o de una de las subsecretarías a la secretaría correspondiente” (ver cuadro 1).⁸⁸

Del dato anterior sabemos que solo cuatro funcionarios (20%) provenían de instituciones y puestos similares al de la secretaría que encabezaron: José Angel Gurría Treviño, Arturo Warman, Julia Carabias y Juan Ramón de la Fuente (ver cuadro 1). Así lo demuestran sus cargos en la SHCP, en Bancomex y la ONU; en la Procuraduría Agraria; el Instituto Nacional de Ecología y la Facultad de Medicina: estas personas no habían tenido una relación anterior con la dependencia que dirigieron.⁸⁹

Siendo estrictos en el análisis sólo nueve personas (45%) del gabinete presidencial provenían de la misma institución a la cual arribaron: Carlos Rojas (SEDESOL), Herminio Blanco (SECOFI), Guillermo Ortiz (SHCP), Miguel Mancera (BANXICO), Miguel Limón (SEP), Adrián Lajous Vargas (PEMEX), María de los Angeles Moreno (PRI), Enrique Cervantes Aguirre (SEDENA) y José Ramón Lorenzo (SM). Por lo que se puede suponer capacidad para desempeñar sus cargos (ver cuadro 3).⁹⁰

⁸⁷ Camp, “El gabinete de Zedillo”, *Este País*, México, Núm. 51, Junio de 1995, p. 46

⁸⁸ Cfr. Ballinas, “La redefinición de los espacios públicos...”, p. 557

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ Cfr. Ballinas, *La tecnoburocratización de la élite...*, p. 89

Cuadro 3

Experiencia en el sector público de los funcionarios del gabinete del presidente Zedillo (1994-1995)

Grupos	Miembros	Proviene del organismo que encabezan	Proviene de un organismo afín	Proviene de un organismo diferente
Económico	Luis Téllez Kuenzler			
	Guillermo Ortiz Martínez			
	Carlos Ruiz Sacristán			
	Herminio Blanco Mendoza			
	Miguel Mancera Aguayo			
Político	Esteban Moctezuma Barragán			
	Fernando Antonio Lozano Gracia			
	María de los Angeles Moreno			
	Santiago Oñate Laborde			
	Arturo Warman			
Especialistas	Adrián Lajous Vargas			
	Rogelio Gasca Neri			
	Francisco Labastida			
	José Angel Gurría Treviño			
	Enrique Cervantes Aguirre			
	José Ramón Lorenzo Franco			
	Juan Ramón de la Fuente Ramírez			
	Miguel Limón Rojas			
	Carlos Rojas Gutiérrez			
Julia Carabias				
	Total y porcentaje	9 (45%)	4 (20%)	7 (35%)

Casos: 20

La especialización de once funcionarios (55%) transcurrió en instituciones o áreas de otras que atendían exclusivamente los problemas económico-financieros del país (ver cuadro 4). Por ello las relaciones personales y profesionales de ellos con el presidente Zedillo se consolidaron en el Banco de México, en la Secretaría de la Presidencia y en la Secretaría de Programación y Presupuesto, de ahí su presencia en el gabinete. Estas características nos hablan de un equipo altamente homogéneo “en términos de intelecto, educación, experiencia y edad”;⁹¹ aunque esa homogeneidad no los hizo más aptos para desempeñar su trabajo en las diversas áreas que se les confiaron, ya que la mayoría de ellos no habían tenido contacto directo con el organismo que encabezaron.

⁹¹ Camp, “El gabinete de Zedillo...”, p. 50

Nueve funcionarios más (45%) realizaron sus carreras públicas en áreas que atendían problemas político-electorales y de servicios públicos generales (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Áreas de especialización de los funcionarios del gabinete del presidente Ernesto Zedillo (1994-1995)

Equipos	Miembros	Áreas de especialización		
		Político-electorales	Económico-financieros	Servicios públicos generales
Económico	Luis Téllez Kuenzler			
	Guillermo Ortiz Martínez			
	Carlos Ruiz Sacristán			
	Herminio Blanco Mendoza			
	Miguel Mancera Aguayo			
Político	Esteban Moctezuma Barragán			
	Fernando Antonio Lozano Gracia			
	María de los Angeles Moreno			
	Santiago Oñate Laborde			
	Arturo Warman			
Especialistas	Adrián Lajous Vargas			
	Rogelio Gasca Neri			
	Francisco Labastida			
	José Angel Gurría Treviño			
	Enrique Cervantes Aguirre			
	José Ramón Lorenzo Franco			
	Juan Ramón de la Fuente Ramírez			
	Miguel Limón Rojas			
	Carlos Rojas Gutiérrez			
	Julia Carabias			
	Total y porcentajes	8	11	8

Casos: 20

Los miembros de estas tres últimas administraciones (De la Madrid, Salinas y Zedillo) presentan el más bajo porcentaje de miembros de la élite que hicieron su carrera en el área y, por lo tanto, el menor porcentaje de los que hicieron su carrera en la institución a la cual llegaron como titulares. Muchos de los que llegaron a la élite gubernamental en las dos últimas administraciones habían realizado su carrera en un solo sector del gobierno, el financiero, e, incluso, en una sola dependencia: la SHCP, la SPP o el Banco de México.⁹²

Rogelio Hernández afirma que “el sistema mexicano tendía a especializar al funcionario, es decir, a mantenerlo en un campo determinado de acción. La virtud de

⁹² Cfr. Ballinas, *La tecnoburocratización de la élite...*, p. 93

este procedimiento estriba en que a cada dependencia llegarían aquellos hombres adiestrados en esa área”, por lo que “había cierta garantía de eficiencia”.⁹³ Lo que se observa en los gabinetes de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, fue una exagerada distorsión del mecanismo: lo que antes era una cualidad del sistema, se convirtió en una limitación, pues en la medida en que la mayoría de los secretarios estaban formados en el sector financiero, no se encontraban igualmente capacitados para desempeñarse en las diversas áreas que se les confiaron.

Nos encontramos frente a equipos excesivamente especializados y esto es así porque los mandatarios privilegiaron como criterio de selección la “lealtad” por encima de la “capacidad”.⁹⁴

Profesionalización

En cuanto al tiempo de permanencia de los funcionarios en el gobierno, los colaboradores del presidente De la Madrid estuvieron dentro de la norma (22.2 años promediaron los funcionarios del primer periodo): “en conjunto tienen un promedio de 24 años de servicio, cifra superior a la anterior, pero muy similar a cada sexenio por separado”.⁹⁵

Al comparar este dato con la edad, se comprueba que los miembros del gabinete han dedicado toda su vida a la política (como se comprueba con sus antecesores): tenía en promedio 49 años al momento de alcanzar la titularidad, es decir, comenzaron su carrera aproximadamente a los 25 años.⁹⁶

Comparando los años de permanencia en el gobierno antes de ocupar un puesto de los tres gabinetes presidenciales, podemos decir que el de Miguel de la Madrid presentó a los funcionarios con mayor experiencia con 19.4 años, más de 3 sexenios en

⁹³ Hernández, “Los hombres del Presidente de la Madrid”, p. 15

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 21-22

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 6-7

⁹⁶ *Ibid.*, p. 7

el sector público. Cifra superior a la de los funcionarios del primer período que fue de 15.4 años.⁹⁷

En los dos sexenios restantes encontramos cambios significativos en el número de años antes de ocupar un puesto en el gabinete y en la edad. Comparados con los funcionarios del primer período presentan menos experiencia.

En el gobierno de Carlos Salinas la mayoría de los individuos contaban con 12.79 años, poco más de 2 sexenios de experiencia en la administración federal. Casi la mitad, 18 (46%) de 39 funcionarios, eran menores de 45 años al momento de alcanzar la titularidad de algún organismo importante del gobierno.⁹⁸

Finalmente la mayoría de los funcionarios (65%) del gabinete del presidente Ernesto Zedillo tenían 11.77 años de experiencia en el gobierno federal (este promedio lo obtuvimos de 13 funcionarios que no presentaban antecedentes y hasta 18 años de servicio en el gobierno), casi 2 sexenios de experiencia. Su edad promedio fue de 48 años, la mitad de dichos funcionarios tenía entre 36 y 45 años de edad y la otra parte entre 46 y 59 años de edad (ver cuadro 5).⁹⁹

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Cfr. Camp, *Reclutamiento político*, p. 314 y Carlos Flores, *Grupos políticos en disputa*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 1999, pp. 161-162

⁹⁹ Cfr. Jaime Ramírez, *El gabinete del Dr. Zedillo*, Planeta, México, 1995, p. 129

Cuadro 5

Edad y tiempo en el sector público de los funcionarios del gabinete del presidente Zedillo (1994-1995)

Grupos	Miembros	Edad	Tiempo en el sector público, en años	Promedio de años por grupo
Económico	Luis Téllez Kuenzler	36	9	15.6
	Guillermo Ortiz Martínez	46	18	
	Carlos Ruiz Sacristán	45	18	
	Herminio Blanco Mendoza	44	11	
	Miguel Mancera Aguayo	62	22	
Político	Esteban Moctezuma Barragán	40	17	14.6
	Fernando Antonio Lozano Gracia	41	6	
	María de los Angeles Moreno	49	26	
	Santiago Oñate Laborde	45	16	
	Arturo Warman	57	8	
Especialistas	Adrián Lajous Vargas	51	18	20.7
	Rogelio Gasca Neri	52	16	
	Francisco Labastida	52	28	
	José Angel Gurría Treviño	44	23	
	Enrique Cervantes Aguirre	59	41	
	José Ramón Lorenzo Franco	59	41	
	Juan Ramón de la Fuente Ramírez	43	0	
	Miguel Limón Rojas	51	24	
	Carlos Rojas Gutiérrez	40	15	
	Julia Carabias	40	1	
Promedio general de años		47.8	17.9	

Casos: 20

Ámbitos

Los ámbitos donde se formaron los funcionarios de estos tres gabinetes presidenciales, fueron nuevamente de tres tipos:

- 1) El administrativo seguía siendo determinante en la carrera política y ratifica la tendencia observada antes: con De la Madrid 12 (43%) de los 28 funcionarios cuentan exclusivamente con estos puestos,¹⁰⁰ con Salinas 18 (86%) de 21 miembros¹⁰¹ y con Zedillo 16 (80%) de 20 de los miembros de su gabinete.¹⁰²
- 2) Los puestos de elección popular siguen siendo poco representativos y confirman la misma tendencia observada en los gabinetes del primer periodo: en el gabinete de

¹⁰⁰ Hernández, "Los hombres del Presidente de la Madrid", p. 8

¹⁰¹ Sin contar al presidente Carlos Salinas; en Eduardo Colín, *Cambio y continuidad en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo*, Tesis de maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 72-74

¹⁰² Sin contar al presidente Ernesto Zedillo. En *Ibid.*, p. 150

De la Madrid 3 (11%) de 28 funcionarios, con Salinas encontramos a 6 (29%) de 21 miembros¹⁰³ y con Zedillo a 6 (30%) de 20 funcionarios.¹⁰⁴

- 3) Los cargos en el partido: en este caso 14 (50%) de los 28 funcionarios de De la Madrid desempeñaron algún puesto en el PRI, cifra relativamente alta con respecto a sus antecesores. También con Salinas la cifra es alta 13 (62%) de 21 miembros¹⁰⁵ y con Zedillo 14 (70%) funcionarios de 20: 13 (93%) en el PRI y uno (7%) en el PAN.¹⁰⁶ Zedillo fue el primer presidente priísta que nombró en la PGR a un militante de un partido de oposición, el PAN, en su gabinete. Aunque las cifras en este sector parecen más elevadas, hay que tener cuidado porque estas personas registran pocos años dentro del partido, en comparación con el medio administrativo, donde se observa un periodo más extenso. Por tanto, podemos afirmar que el paso de dichos funcionarios por el PRI “fue eventual y no fruto de una práctica militante”.¹⁰⁷
- 4) Los únicos gabinetes en los cuales detectamos a personas sin experiencia en el gobierno, sino en otros ámbitos (como las universidades, el Poder Legislativo y otros), fue en el gabinete de De la Madrid con un caso (3.6%) y de Zedillo con 4 (20%) de 20 miembros.¹⁰⁸ Este último dato muestra que la carrera política, ya para estas fechas, no necesariamente se tenía que hacer dentro del gobierno, sino que podía realizarse fuera, en otras instituciones.

2) DE LOS AMIGOS CAPACITADOS A LOS AMIGOS LEALES

Primer periodo

En los gabinetes del primer periodo (1946-1976) la “capacitación” de los funcionarios fue uno de los requisitos más importantes para ser secretario de Estado, aunque no era prenda suficiente para obtener el puesto, tampoco fue un simple atributo

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 75-78

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 154

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 75-78

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 153-154

¹⁰⁷ Hernández, “Los hombres del Presidente de la Madrid”, pp. 8-11

¹⁰⁸ Colín, *Op. Cit.*, p. 150

adicional del político: era un requerimiento con el cual se debía contar ya no sólo para el funcionamiento del sistema, sino incluso para la sobrevivencia del individuo.

Cuando los presidentes designaban a sus secretarios de Estado, además de la capacidad del funcionario, en su decisión intervenían principios morales como la amistad que tenía con sus colaboradores, debida a la “identidad en ideas políticas” con ellos. Identidad que invariablemente suponía compromisos, pero más que con un individuo, “con un conjunto de ideas”.¹⁰⁹

Además la idea de la capacitación tiene un sentido práctico porque es imposible pensar que cualquier presidente contara con una cantidad de allegados tan amplia como para colocarlos en todos los puestos de su gabinete. Cuando “el número de secretarios que componen el círculo de colaboradores inmediatos ha fluctuado entre 17 y 20” personas.¹¹⁰

Rogelio Hernández sugiere tres tipos de designaciones de los titulares de alguna secretaría:¹¹¹

- 1) “La cercanía con el presidente” que puede originarse en la carrera universitaria o en el transcurso de la trayectoria política.
- 2) “La cercanía que el nuevo funcionario tiene con el anterior presidente”.
- 3) “Por capacidad”, el currículum avala la experiencia del funcionario, a pesar de no tener una relación directa con el presidente.

Los contactos personales o cercanía con el presidente son una perspectiva que elimina “aquellas relaciones basadas simplemente en deudas por favores políticos”.¹¹² Gracias al contacto que el presidente tenía con determinados funcionarios, es que los llegaba a conocer lo suficiente como para confiarles una institución pública. De esta forma, a la capacidad comprobada se añadían afinidades políticas, ideológicas y un mayor grado de confianza. En cualquier caso, el presidente se rodeaba de un pequeño círculo de conocidos que, llegada la hora, podía colocar en diferentes puestos con la

¹⁰⁹ Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios...*, pp. 100, 102-105, 124

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 16

¹¹¹ *Ibid.*, p. 104

¹¹² *Ibid.*, pp. 105, 136

seguridad de que la dependencia sería conducida con eficiencia y, lo más importante, de acuerdo al pensamiento presidencial.

Así a lo largo de los seis sexenios del primer periodo de 110 funcionarios, tanto titulares iniciales como sustitutos, en por lo menos 65 casos (59%) su nombramiento se explicaba por relaciones personales con el presidente en turno; es decir, mantuvieron carreras políticas muy cercanas con la del mandatario: coincidieron en la misma dependencia gubernamental en las mismas fechas, cursaron la carrera universitaria juntos, se les conoció como profesores, etc. (ver cuadro 6). Esta situación es comprensible porque los secretarios son los colaboradores más cercanos del presidente y como dice Rogelio Hernández “la confianza se convierte en una condición trascendente”.¹¹³

“Resulta que solamente 8 políticos durante 36 años han representado herencias de las administraciones que concluyen” (ver cuadro 6). El dato por sí mismo es elocuente de la autonomía que gozaba cada presidente en su respectivo gobierno. Si observamos el número total de funcionarios designados en virtud de su relación con el presidente anterior, tenemos una cifra en verdad minúscula, “menos del 10% del total (...) resulta que la continuidad de los presidentes o de los grupos políticos no es tan firme” como se supone generalmente.¹¹⁴

Por último, en 14 dependencias ocurrieron 30 nombramientos que se explicaban exclusivamente por la capacidad de las personas, porque dichos organismos revelan un alto grado de especialización. La administración pública en México está politizada, pero también “hay algunos organismos que requieren tanto habilidad política como conocimiento especializado” (técnico) que no tienen todos. Con esta clasificación el autor no trata de decir que el resto de las dependencias no necesitan de una capacitación adecuada, simplemente que en esos nombramientos se han tomado en cuenta tanto la capacitación como la cercanía con el presidente; mientras en estas 30 designaciones la relación personal no figura, es fruto de una selección curricular del

¹¹³ *Ibid.*, pp. 105-114, 134-135

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 115-116

conjunto de potenciales secretarios (ver cuadro 6). O sea, “cuando el mandatario no cuenta con un amigo adecuado (...) elige a quien esté capacitado para cumplir con la tarea”.¹¹⁵

Cuadro 6

Tipos de nombramientos de los gabinetes originales (1946-1982)*

Gabinetes	Cercanía con el presidente	Ligados al presidente anterior	Por capacidad	No hay causa clara	Datos no disponibles	Totales
Miguel Alemán V. (1946-1952)	14	0	0	1	2	17
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	8	4	4	0	0	16
Adolfo López Mateos (1958-1964)	10	0	8	0	1	19
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	12	0	5	1	1	19
Luis Echeverría A. (1970-1976)	8	2	9	0	0	19
José López Portillo (1976-1982)	13	2	4	1	0	20
Totales	65	8	30	3	4	110

* Cuadro de Rogelio Hernández, tomado de *Ibid.*, p. 106

Segundo período

En los gabinetes del segundo periodo (1982-1994) la “lealtad personal” de los funcionarios se impuso sobre la “capacitación” como uno de los atributos más importantes para ser secretario de Estado. Los presidentes de este periodo no vacilaron en anteponer a sus amigos sobre aquellos individuos capacitados e ideales para desempeñar el puesto.

En la conformación del gabinete de De la Madrid no existían funcionarios cercanos al ex presidente López Portillo u otros ex presidentes, pero si cercanos a él y por capacidad. De los 28 funcionarios analizados, 19 los designó desde el principio y los 9 restantes fueron sustitutos.¹¹⁶

De los 19 políticos anteriores, 14 de ellos (74%) eran políticos cercanos al presidente (primer círculo concéntrico), de los cuales sólo 7 (Ramón Aguirre, Francisco Labastida, Francisco Rojas, Carlos Salinas, Bernardo Sepúlveda, Alfredo del Mazo y

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 117-119

¹¹⁶ Hernández, “Los hombres del Presidente de la Madrid”, pp. 22-23

Sergio García Ramírez) lograron establecer relaciones con De la Madrid desde por lo menos una década antes en la SHCP, dependencia clave para este conjunto de personas. Esta cercanía aseguró “la confianza y la lealtad”; y sólo 4 (Enríquez Savinac, Javelly Girard, Pedro Ojeda Paullada y Jesús Reyes Heróles) fueron nombrados “en atención a su capacidad”.¹¹⁷

Este criterio no varió cuando De la Madrid tuvo que designar sustitutos, aunque prefirió la continuidad en la conducción de la dependencia, eligió nuevamente a los amigos o conocidos de sus funcionarios de confianza. De los 9 funcionarios reemplazantes, “cinco se encuentran en esta circunstancia” (Alfredo del Mazo, Eduardo Pesqueira, Gustavo Petricioli, Miguel González Avelar y Manuel Camacho Solís).¹¹⁸

Con esta forma de nombrar a sus funcionarios De la Madrid rompió con la tendencia general de nombrar a los funcionarios más capacitados: nombró “a sus amigos” en la mayoría de los puestos más importantes que le garantizaban “lealtad”, eliminando así las discrepancias; y no precisamente a los más capacitados para ocupar esos cargos. Lo cual le permitió mantener “un gabinete unido y duradero”.¹¹⁹

Pasando al análisis del gabinete del presidente Salinas, al inicio de su sexenio, su primer reto fue “elevar la legitimidad de su gobierno ante la clase política tradicional”, por esta razón incluyó a algunos de los miembros de los grupos políticos más influyentes de dicha fracción. Pero su apuesta resultó infructuosa porque “dicha incorporación al poder tuvo un carácter esencialmente formal y no fáctico”, dado que el presidente los ubicó en posiciones institucionales donde no podían bloquear el impulso del proyecto modernizador; o bien, en posiciones institucionales donde podían influir en contra, pero fueron removidos una vez que dicho proyecto precisó de la cooperación de alguna de esas entidades para su implantación o consolidación.¹²⁰

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 23, 25, 28

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 30-33, 36

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 35-37

¹²⁰ Carlos Flores, *Op. Cit.*, p. 85

En dicho gabinete la “influencia potencial total” ¹²¹ de los ex presidentes Luis Echeverría (5%), José López Portillo (13%) y Miguel de la Madrid (20%) sumo 38%. El tiempo de permanencia total de los funcionarios cercanos a los ex mandatarios fue: para Echeverría de 3.6 años, López Portillo de 3 años y De la Madrid de 2.5 años; el promedio para los tres fue de 3 años. Este es el grado potencial en que dichos ex mandatarios pudieron haber “ejercido influencia en la toma de decisiones gubernamentales”. Observamos que De la Madrid aunque tuvo mayor influencia política al inicio del gobierno, no la pudo conservar, ya que esos funcionarios fueron los que permanecieron menos tiempo en el gabinete en comparación con los allegados de los otros dos ex presidentes. Con estos datos notamos que la influencia política de los ex mandatarios fue elevada al inicio y hasta casi la mitad del sexenio, después de este periodo dicha fuerza decayó y casi desapareció con la destitución de varios de estos funcionarios.

A pesar de que el anterior es un porcentaje elevado comparado con cualquier gabinete de 1946 a 1994, el grupo político del presidente Salinas estuvo mejor representado en número y tiempo y, por tanto, tuvo mayor control sobre su gobierno. El 62% de los funcionarios eran cercanos a él y su tiempo de permanencia total fue de 3 años, es decir, la influencia política del presidente que fue baja al inicio, se incrementó notablemente hacia la mitad de su periodo con la remoción de varios funcionarios vinculados a los ex presidentes, sustituidos por individuos cercanos al presidente.¹²²

En el gabinete del presidente Zedillo, 8 funcionarios (40%) mostraron una relación de proximidad política estrecha con él (ver cuadro 5). Sus carreras públicas las realizaron cerca del presidente o él impulsó directamente. Solo en dos casos, Luis Téllez y Guillermo Ortiz, además de su cercanía con el presidente, fueron recomendados por el ex presidente Salinas o miembros de su grupo político.

¹²¹ El autor cálculo la “influencia potencial total” a partir del número de individuos que poseían “relaciones estrechas o medias” con el personaje en cuestión. En *Ibid.*, pp. 128-135

¹²² *Cfr. Ibid.*, pp. 128-138

En cambio, los 12 funcionarios restantes (60%) tuvieron una relación política distante con el mandatario. De estos en 7 casos -35%- (Herminio Blanco, José Angel Gurría, Enrique Cervantes, José Ramón Lorenzo, Juan Ramón de la Fuente, Miguel Limón y Julia Carabias) su presencia en el gabinete se debió a sus antecedentes profesionales más que a la pertenencia de algún grupo político: todos ellos provenían de la misma institución que dirigieron o un organismo afín. En tanto, el nombramiento de 4 de ellos (20%) se explica por su cercanía al ex presidente Salinas. Fernando Antonio Lozano Gracia fue un símbolo de la oposición para mostrar el reconocimiento presidencial de la importancia del Partido Acción Nacional en la vida pública del país (ver cuadro 7).

Cuadro 7

Grado de proximidad política de los funcionarios del gabinete con el presidente Ernesto Zedillo (1994-1995)

Equipos	Miembros	Grado de proximidad política		
		Estrecha	Media	Distante
Económico	Luis Téllez Kuenzler	Cercano al grupo de Salinas		
	Guillermo Ortiz Martínez	Cercano al grupo de Salinas		
	Carlos Ruiz Sacristán			
	Herminio Blanco Mendoza			
	Miguel Mancera Aguayo			
Político	Esteban Moctezuma Barragán			
	Fernando Antonio Lozano Gracia			
	María de los Angeles Moreno			Cercana a Salinas
	Santiago Oñate Laborde			Cercano a Salinas
	Arturo Warman			Cercano a Salinas
Especialistas	Adrián Lajous Vargas			
	Rogelio Gasca Neri			
	Francisco Labastida			
	José Angel Gurría Treviño			
	Enrique Cervantes Aguirre			
	José Ramón Lorenzo Franco			
	Juan Ramón de la Fuente Ramírez			
	Miguel Limón Rojas			
	Carlos Rojas Gutiérrez			Cercano a Salinas
	Julia Carabias			
	Total y porcentaje	8 (40%)	0	12 (60%)

Casos: 20

3) DE LA ESTABILIDAD A LA INESTABILIDAD EN EL GABINETE

La estabilidad e inestabilidad del gabinete presidencial se estableció a partir de la duración de los gabinetes que propone Arend Lijphart.¹²³ En este caso mediré su duración a partir del número de destituciones que se presentaron en los distintos gabinetes. Recordando que en el sistema presidencial los nombramientos y sustituciones de los funcionarios del gabinete son facultad exclusiva del presidente y no del legislativo, como si ocurre en el sistema parlamentario.¹²⁴ Dichas destituciones pueden abarcar a todos, a la mayoría o una parte de los funcionarios de su gabinete.

Los gobiernos del primer período (1946-1976) se caracterizaron por su estabilidad, en promedio en el 60% de las carteras del gabinete no hubo cambios y en el 40% restante sí los hubo (en promedio 2 cambios por organismo público). En cuatro sexenios sus respectivos gabinetes no sufrieron modificaciones en más del 60% de sus titulares de dependencias, mientras los cambios se registraron en menos del 40%. Solo dos sexenios (1964-1970 y 1970-1976) salen del promedio anterior, menos del 55% de sus organismos se mantuvieron igual, en tanto en más del 60% se presentaron ajustes; porcentajes similares a los gabinetes del segundo periodo (ver cuadro 8).

En cambio, la inestabilidad fue la marca distintiva de los gobiernos del segundo periodo (1982-1994), en promedio, en el 42% de los organismos no hubo cambios y en el 58% restante hubo sustituciones (también en promedio 2 cambios por organismo público). Este promedio lo encontramos en el gabinete del presidente Salinas en el 69% (18 entidades) de las carteras ocurrieron cambios, en promedio 2 sustituciones por organismo y sin variaciones en el restante 31% (8 entidades). Algo similar ocurrió en el gabinete del presidente Zedillo, en el 63% (15 entidades) de las instituciones se hicieron ajustes, también en promedio 2 cambios; mientras en el otro 37% (9 entidades) no hubo modificaciones. El gabinete del presidente De la Madrid está fuera de esta tendencia, en el 59% de los organismos no hubo cambios y en el 41% si los hubo; porcentajes similares a los gabinetes del primer periodo (ver cuadro 9).

¹²³ Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 116-139

¹²⁴ Cfr. Sáenz, *Op. Cit.*, pp. 148-149

Con estos datos se observa que en los gobiernos del primero período hubo mayor estabilidad gracias a un ambiente político y económico menos caótico, mientras en el segundo hubo mayor inestabilidad en los puestos del gabinete presidencial (ver cuadros 8 y 9). Esta situación se puede explicar de dos maneras:

- 1) Una debido a las dificultades del contexto nacional, es decir, a problemas económicos (nacionalización de la banca en 1982 y crisis económicas recurrentes durante estos años) y políticos (rompimiento de la fracción democrática del PRI en 1986, la elección presidencial de Salinas fuertemente cuestionada por sus adversarios políticos, el asesinato de Colosio, Ruiz Massieu y el alzamiento en Chiapas en 1994) que tuvieron que enfrentar los miembros de estos gabinetes.
- 2) Otra, relacionada con la anterior, la débil profesionalización de los funcionarios del segundo periodo, ya que el criterio de selección fue la lealtad sobre la capacitación de las personas.¹²⁵

¹²⁵ Cfr. Ballinas, *La tecnoburocratización de la élite...*, pp. 77-94 e Isabelle Rousseau, "La SSP Y la dinámica de constitución de un equipo: 1982-1988", *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. XXXVI, No. 2-3, Abril-Septiembre de 1998, p. 1

Cuadro 8

Tiempo promedio de duración de los gabinetes presidenciales (1946-1982)*

Período presidencial	Número de entidades	Número y porcentaje de entidades sin sustituciones	Número y porcentaje de entidades con sustituciones	Número de sustituciones por entidad (cambios/núm. entidades)
1946-1952 (Miguel Alemán)	21	13= 62%	8= 38%	20/8= 2.5
1952-1958 (Adolfo Ruiz Cortines)	19	13= 68%	6= 32%	13/6= 2.2
1958-1964 (Adolfo López Mateos)	25	20= 80%	5= 20%	8/5= 1.6
1964-1970 (Gustavo Díaz Ordaz)	22	12= 55%	10= 45%	17/10= 1.7
1970-1976 (Luis Echeverría)	24	9= 37%	15= 63%	33/15= 2.2
1976-1982 (José López Portillo)	30	18= 60%	12= 40%	27/12= 2.25
Promedios generales	23	14= 60%	9= 40%	2.1

* Para saber el porcentaje de entidades que tuvieron y no presentaron cambios, se tomaron en cuenta los siguientes cargos de los gabinetes presidenciales de 1946 a 1994: secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México. Con datos de Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, pp. 280-327

Cuadro 9

Tiempo promedio de duración de los gabinetes presidenciales (1982-2000)*

Período presidencial	Número de entidades	Número y porcentaje de entidades sin sustituciones	Número y porcentaje de entidades con sustituciones	Número de sustituciones por entidad (cambios/núm. entidades)
1982-1988 (Miguel de la Madrid)	27	16= 59%	11= 41%	23/11= 2.1
1988-1994 (Carlos Salinas)	26	8= 31%	18= 69%	40/18= 2.2
1994-2000 (Ernesto Zedillo)	24	9= 37%	15= 63%	33/15= 2.2
Promedios generales	26	11= 42%	15= 58%	2.2

* Con datos de Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, pp. 309-327

*“No carece de importancia para un príncipe la elección de secretario,
que es o no es bueno, según la prudencia de su señor.
Lo que primeramente sirve para formar juicio del príncipe
y de su entendimiento, es ver de qué hombres se rodea,
y cuando son capaces y fieles se le tiene por sabio,
porque supo escogerlos y sabe mantener su fidelidad.
Si son de otra manera,
el juicio que se forme del príncipe no le favorecerá.”
Nicolás Maquiavelo
El Príncipe*

CAPÍTULO III: CONSTRUCCIÓN DEL GABINETE DEL PRESIDENTE VICENTE

FOX

A) CRITERIOS POLÍTICOS DEL PRESIDENTE VICENTE FOX PARA CONFORMAR SU GABINETE

El Ejecutivo Federal durante sesenta y seis años (1934-2000) fue controlado por el Partido Revolucionario Institucional, desde entonces transcurrieron once sexenios con sus respectivos once presidentes; quienes construían de forma semejante su gabinete. Como se dijo en el capítulo anterior, los presidentes mexicanos elegían a sus secretarios de gabinete de su grupo cercano en atención a sus antecedentes profesionales (especialmente en responsabilidades administrativas del gobierno federal) y su cercanía política con ellos: ambos aspectos propiciaban un grado mayor de confianza entre ellos.

Pero el triunfo de Vicente Fox, candidato del PAN, en las elecciones federales del 2 de julio del año 2000, alteró tanto al partido del nuevo presidente como la forma de construir el equipo de gobierno. El Poder Ejecutivo -para sorpresa de muchos- pasó a manos de la oposición de forma pacífica, ordenada, legítima y legal. Al inicio del siglo XXI México se abrió a la alternancia partidista.

La victoria del Partido Acción Nacional aparentemente materializó los cambios institucionales para democratizar el sistema político mexicano, impulsados por gobiernos anteriores. No es que con la alternancia en el poder presidencial sobrevino instantáneamente la democratización del sistema político, de hecho la alternancia ya existía en la mayoría de los cargos de elección popular, excepto en el más importante: la Presidencia de la República. La titularidad en el Ejecutivo Federal era el único espacio público al que no había accedido la oposición, cuando ocurre, el hecho por sí mismo terminó con los cuestionamientos y dudas que tenían tanto la sociedad como los actores

políticos (principalmente los partidos políticos nacionales), sobre todo internacionales, del régimen democrático vigente en el país. El triunfo de Vicente Fox abrió las puertas de la Presidencia a cualquier partido de oposición.¹

Es significativo que la alternancia partidista en el poder presidencial, tenga lugar una vez que el IFE adquiere plena ciudadanía de sus órganos internos, independencia y autonomía del gobierno: fin del “dedazo” presidencial que dio existencia al “tapado”, practica sustituida por la competencia partidista y elecciones regulares.

Dicho cambio se percibe empezando por la formación política y profesional del nuevo presidente que es completamente distinta a la de los presidentes anteriores. Es un militante del PAN, cuyo apoyo ha sido fundamental en su trayectoria política. Primero fue postulado como diputado y después como gobernador de Guanajuato.

Su ascenso político se suscitó muy rápido: en doce años consiguió lo que los presidentes anteriores conseguían en más de quince años de trabajo constante dentro del gobierno federal.² Es el primer presidente que no surge del gabinete presidencial³, sino de un cargo de elección popular (gubernatura). Los antecedentes de los anteriores garantizaban cierta experiencia y conocimiento del funcionamiento interno del Ejecutivo Federal, en cambio Fox no tenía ese saber.

Lo primero que llama la atención de su formación profesional fue que inició en el sector privado y no en el público, concretamente en la fracción de los inversionistas extranjeros: en la *Coca-Cola*. Aquí trabajó durante 15 años, recorriendo diversos puestos hasta alcanzar los más importantes: empezó en 1964 como vendedor de ruta y finalizó con la presidencia de la filial en México (1974-1979).

El presidente en esta empresa empezó una relación profesional y de amistad con distintas personalidades, a quienes más tarde les tendrá la confianza suficiente e invitará a formar parte de su gobierno.

¹ Cfr. Sáenz, *Op. Cit.*, pp. 51-52

² Cfr. Hernández, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado...*, pp. 78-99

³ Cfr. Cosío Villegas, *El sistema político mexicano y La sucesión presidencial*.

En estos años tuvo contacto directo con José Luis González, quien años después tendría la idea de agrupar la exitosa asociación Amigos de Fox (se formalizó en febrero de 1998).⁴ Fox conoció a Lino Korrodi en 1967 y le enseñó el negocio de la empresa (él recaudará los recursos económicos de su campaña presidencial) y a Cristóbal Jaime: los tres trabajaron en la *Coca-Cola* al mismo tiempo que Fox.⁵

El presidente tuvo una trayectoria exitosa en la *Coca-Cola* y después de rechazar la dirección de América Latina, salió de ella en 1979. Debido a que –según Fox– “ya comenzaba a sentir una importante insatisfacción personal”.⁶

Después de renunciar a dicha empresa, se dedicó a los negocios familiares (1979-1985). En esta actividad no tuvo logros tan importantes como en la *Coca-Cola*, lo único que sobresalió fue la formalización de las empresas de la familia: El Cerrito, Congelados Don José y Botas Fox.⁷

A mediados de los ochentas, el presidente Fox fue vicepresidente de la Asociación de Industriales de Guanajuato (AIG), donde también estaban como directores Ramón Martín Huerta y Ramón Muñoz.

En la coyuntura política que se abrió en el PAN entre 1975 y principios de los 80's, entraron nuevos militantes, los llamados “neopanistas”. Entre ellos destacan Manuel de Jesús Clouthier del Rincón (presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, 1978-1980) y Ramón Martín Huerta (director general de la Asociación de Industriales de Guanajuato, 1984-1987), quienes a mediados de los 80's, sugirieron a Fox ingresar al partido para iniciar su carrera política.⁸

El presidente del PAN de Guanajuato, Alfredo Ling Altamirano, afilió a Vicente Fox al partido en octubre de 1987: primero fue secretario de finanzas del Comité Estatal y, después (en abril de 1988), elegido diputado federal por el tercer distrito de León, Guanajuato.⁹

⁴ Miguel Ángel Granados, *Fox & Co. Biografía no autorizada*, México, Grijalbo, 2000, pp. 51-52, 199

⁵ *Ibid.*, p. 52

⁶ *Ibid.*, pp. 45-46, 51

⁷ *Ibid.*, pp. 63-65

⁸ *Ibid.*, p. 75

⁹ *Ibid.*, pp. 75, 77, 82

En la Cámara de Diputados coincidió con Rodolfo Elizondo y nuevamente con Ramón Martín Huerta: los tres formaron parte del grupo parlamentario del PAN en la LIV legislatura (1988-1991).

Posteriormente, fue dos veces (1990 y 1995) candidato a gobernador del estado de Guanajuato y solo en la segunda ocasión (1995) pudo ganar la gubernatura.¹⁰ Este fue sin duda el cargo político-electoral más trascendente en la trayectoria del presidente Fox. Aquí tuvo el tiempo y los recursos necesarios para constituir a su grupo político:

- 1) Ramón Martín Huerta primero fue director en la AIG, luego diputado al lado de Fox, posteriormente su secretario de gobierno y finalmente lo sustituyó en la gubernatura de Guanajuato.¹¹
- 2) Eduardo Sojo se encargó de la redacción de la plataforma electoral de Fox en su campaña hacia la gubernatura de Guanajuato, después se desempeñó como coordinador de Planeación Económica y también se ocupó del estudio de prospectiva llamado “Guanajuato Siglo XXI” (encargado por el gobierno de Carlos Medina Plascencia); a lado de Carlos Flores Alcocer, quien además era coordinador general del Comité de Planeación Económica.¹²
- 3) En su gobierno integró a pocas mujeres como Martha Sahagún, coordinadora de Comunicación Social.
- 4) Ramón Muñoz también fue director en la AIG y Fox lo nombró en su gobierno como coordinador de Asesores en Desarrollo Gubernamental.¹³
- 5) Javier Usabiaga, ex militante del PRI, se desempeñó como secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural.

Fox, todavía como gobernador, hizo pública su intención de ser el candidato presidencial del PAN: el 7 de julio de 1997, en las elecciones federales intermedias. Con esta acción adelantó, por mucho, los tiempos políticos de la sucesión presidencial, tanto de su partido para elegir a su candidato como los impuestos por el régimen político

¹⁰ *Ibid.*, pp. 75, 77, 82

¹¹ *Ibid.*, p. 75

¹² *Ibid.*, pp. 176-177

¹³ *Ibid.*, pp. 179-181, 184

autoritario anterior. Antiguamente se empezaba a hablar de este tema ya en el último año de gobierno del presidente en turno y no antes.

El primero de julio de 1999 el PAN publicó la convocatoria para elegir a su candidato presidencial. Vicente Fox renunció a su responsabilidad como gobernador el 6 de agosto, el mismo día en que rindió su cuarto informe de gobierno ante el Congreso local. La renuncia fue aceptada el día 9 y se nombró gobernador sustituto a Ramón Martín Huerta, secretario de Gobierno. De allí en adelante Fox se dedicó de lleno a su candidatura presidencial.¹⁴

Concluido el plazo de la convocatoria del partido, Fox fue el único aspirante registrado. Gracias a su anticipada postulación ganó el terreno necesario entre la opinión pública y se colocó como el indiscutible candidato presidencial sobre posibles adversarios al interior de su partido.¹⁵ Ante el IFE registró su candidatura el 10 de enero del año 2000.¹⁶

Durante su campaña presidencial (enero-junio de 2000), Vicente Fox Quesada habló poco de las características que tomaría en cuenta para integrar su gabinete. La idea que prevaleció entonces fue buscar al “mejor hombre o la mejor mujer” que hubiera para determinado puesto y de esta forma hacer un “gabinete plural”, integrado por “panistas, priístas, perredistas, verde ecologistas y muchos ciudadanos”. Es decir, lo importante sería su capacidad y experiencia y no su militancia política.

Sin embargo, en ocasiones incorporaba otras características deseables; en una visita a Washington, EE.UU., planteó que de llegar a la presidencia formaría, además de plural, “un gobierno de coalición y transición”.

Ya como presidente electo, a principios de julio, Fox anunció que la conformación de su gabinete sería mediante un riguroso proceso de selección para buscar a los mejores hombres y mujeres del país. Sería un “gabinete plural”: habría priístas, perredistas, panistas, verde-ecologistas y ciudadanos capacitados. No se limitaría a su “pequeño círculo de conocidos”, la selección se haría como “se hace en las empresas”. Aseguró que

¹⁴ *Ibid.*, pp. 192-193, 196

¹⁵ *Ibid.*, pp. 203-204

¹⁶ *Ibid.*, p. 211

en septiembre quedaría conformado y aceptó que sí se había reunido con posibles candidatos al gabinete; entre ellos Francisco Barrio, Fausto Alzati, Alfonso Durazo, Jorge Castañeda, Adolfo Aguilar y Porfirio Muñoz Ledo.

El 10 de julio Fox emitió la convocatoria para recibir propuestas de candidatos y aseguró que él tomaría y nadie más la decisión final de nombrar a los funcionarios de su gabinete. Utilizaría a 5 empresas buscadoras de talento (Head-Hunters), pero también recibiría sugerencias de “los distintos organismos y sectores de la sociedad”. Esta tarea la coordinarían Ramón Muñoz, encargado de la estructura de promoción y defensa del voto, y Carlos Rojas, uno de los responsables del financiamiento de la campaña.

El presidente contrató a 4 empresas internacionales de cazatalentos para que armaran una lista de 400 candidatos. Luego sus asesores redujeron esa cifra a 120 hombres y mujeres, quienes fueron llamados uno por uno para entrevistarse personalmente con Fox en privado. En su escritorio tenía expedientes sobre cada candidato, los cuales contenían no sólo su currículum vitae completo sino también el perfil psicológico, información sobre ingresos y cualquier conflicto de intereses que pudiera existir. En la construcción del gabinete quiso crear una red de alianzas, diversidades geográficas y sexos que reflejaran su visión del nuevo México. Al parecer a Fox no le importaba delegar el poder: sus secretarios del gabinete podían designar a su propio personal, sin interferencia suya, a condición de que obtuvieran resultados y rápido. Según un analista norteamericano, como todo gerente moderno a Fox también le gusta pensar en grupo.¹⁷

Los requisitos que entonces solicitó a los candidatos del gabinete presidencial fueron:

- 1) “Amor a México”.
- 2) “Alto sentido de responsabilidad social”.
- 3) “Honestidad probada”.
- 4) “Reconocida capacidad”.
- 5) “Obtención de resultados”.

¹⁷ Tim McGirk, “Head Hunters”, *Time Magazine*, 30 de noviembre del 2000, p. 4

Recibir ayuda de otras personas o grupos, perseguía simular cierta objetividad de que la persona nombrada era la más adecuada para ocupar el puesto y no se trataba de una preferencia del presidente; y también denotaba cierta incapacidad de su parte de conocer al candidato idóneo, a consecuencia de su limitada carrera política: a toda costa trataba de diferenciarse de los presidentes anteriores. Pero sin duda estos nombramientos recayeron en personas de su confianza y así lo hizo casi con la mitad de sus colaboradores (ver cuadro 15 y figura 8).

El mismo día de la elección (2 de julio de 2000) y después que los primeros resultados preliminares daban el triunfo a Vicente Fox en la elección presidencial, derrotando así a Francisco Labastida (candidato del PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas (candidato del PRD): el presidente Ernesto Zedillo reconocía la derrota de su partido. En días posteriores, el presidente le sugirió al candidato triunfador hacer el traspaso del gobierno de manera ordenada, pacífica y gradual; para ello Fox armó un grupo de transición, encargado del cambio del gobierno priísta al panista.

A principios de julio, Fox empezó a reunirse -con suma discreción- en el hotel donde se hospedaba, con los candidatos que conformarían su equipo de transición. Entonces se supo que citó a Carlos Abascal y Lino Korrodi para hablar sobre el tema. En estos días nombró a sus primeros colaboradores, aún sin una posición específica: Eduardo Sojo, Luis Ernesto Derbez, Carlos Flores y Ramón Muñoz. A mediados del mismo mes designó a Santiago Creel como coordinador del equipo de transición política; Ernesto Derbez y Eduardo Sojo como coordinadores del equipo de transición económica. La integración definitiva del gabinete se postergó hasta noviembre.

Durante la formación de su equipo de gobierno, el presidente debió enfrentarse a las presiones de diversos grupos. Según un allegado, algunos de los simpatizantes empresariales más importantes del presidente Fox, incluyendo uno de los principales patrocinadores de su campaña, trataron de presionarlo para que dejara fuera a los izquierdistas Jorge Castañeda, Porfirio Muñoz Ledo (candidato a dirigir la comisión sobre la reforma constitucional) y Adolfo Aguilar Zinser. Su asesor económico, Luis Ernesto Derbez, tampoco era bien visto por los industriales, quienes se quejaron que este

ex asesor de nivel medio del Banco Mundial carecía de los conocimientos necesarios para dirigir la Secretaría de Hacienda y finalmente lo nombró en la de Economía.¹⁸

El 16 de julio, Fox presentó formalmente a los miembros de su equipo de transición, el cual quedó integrado por siete grupos: transición económica (Luis Ernesto Derbez y Eduardo Sojo), política (Santiago Creel), social (Carlos Flores), educativa (María del Carmen Díaz Amador) e internacional (Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser). Además estableció dos coordinaciones: una de Gobierno (Ramón Muñoz y Carlos Rojas) y otra de Comunicación (Martha Sahagún). Aclaró que trabajarían sin goce de sueldo y algunos de ellos podrían formar parte de su gabinete, dependiendo de su desempeño.

Este equipo de transición se convirtió en el primer filtro para los posibles candidatos que quisieran ocupar algún cargo en el gabinete presidencial. Fue un paso intermedio para llegar al gobierno. El presidente evaluaría sus resultados y capacidad y de sus conclusiones haría los nombramientos respectivos. Estas designaciones anunciaban que el presidente Fox conformaría su gobierno con personas cercanas a él y con aquellas que –por sus antecedentes profesionales– le garantizaran un buen desempeño.

Desde el inicio de su campaña, a finales de enero, Fox tenía claro que a su partido no le correspondía nombrar a los miembros de su gabinete, “es privilegio y facultad del Presidente (...) Y yo (...) voy a ejercer esa facultad”, afirmaba entonces. Esta postura excluyente disminuyó el apoyo de importantes grupos del PAN a su gobierno.

A principios de julio, reiteró que el PAN tenía que “respetar la decisión del Presidente (...) para elegir a su gabinete”, porque el que gobernaría sería él y no su partido. Pero se supo que las únicas secretarías que Fox estaba dispuesto a consultar con el PAN eran: Gobernación y Relaciones Exteriores –así lo aseguró Carlos Arce, asesor del presidente–. La primera, la encabezó Santiago Creel, un panista reciente; y la segunda, Jorge Castañeda, ex militante del extinto PCM: en ambos casos se trató de personas cercanas al presidente y no del partido.

¹⁸ *Ibid.*, p. 4

A finales de este mes, Fox se reunió con legisladores panistas, les aseguró que privilegiaría los consensos con su partido para cumplir con las promesas de campaña y reafirmó que habría “una clara separación entre (...) el gobierno y (...) el partido”.

Sin embargo, en el PAN convivieron dos posturas: aquellos que estaban de acuerdo con el alejamiento del partido del gobierno de Fox (encabezados por Luis Felipe Bravo Mena, dirigente nacional) y los que deseaban a un partido en el gobierno (encabezada por Luis H. Álvarez, Felipe Calderón Hinojosa y Diego Fernández de Cevallos).

Los panistas que estaban de acuerdo con la forma en que Fox integraría su gabinete, apoyaban la idea de un “gabinete plural” que incorpora a los mejores elementos para ese puesto, sin importar su militancia política y se mostraron dispuestos a flexibilizar los principios ideológicos del partido.

La corriente que discrepaba del planteamiento de Fox pensaba algo totalmente distinto. Así lo expresó Luis H. Álvarez, a principios de julio, quien veía como deber del partido contribuir a la integración de un equipo de trabajo que convirtiera los postulados del PAN y el PVEM “en actos de gobierno”.

Felipe Calderón Hinojosa -diputado federal electo del PAN- a finales de julio, comentó que su partido era gobierno actualmente y su apoyo no sería incondicional “ni acrítico” con la nueva administración. Su partido transitaría por “una relación difícil” con el nuevo gobierno por la situación inédita que acontecía. El reto sería “construir una sana cercanía”.

Diego Fernández de Cevallos, senador electo del PAN, a mediados de noviembre, advertía sobre el riesgo de ruptura dentro del partido, a consecuencia de la incorporación al gabinete de militantes de otros partidos.

Una vez concluido el proceso electoral del cual Vicente Fox resultó triunfador, dejó de comportarse como un candidato en la conquista del cargo para convertirse en el titular del Poder Ejecutivo; trataba de mostrarse como un presidente tolerante e incluyente, así intentó integrar a más de un partido en su gobierno, simbolizando con ello la unidad nacional que cualquier jefe de Estado debe propiciar en su país. También

ejerció la jefatura de gobierno y de la administración pública al dictar los criterios generales de selección del personal político y elegir a los funcionarios de su gabinete. No permitió al PAN tomar estas decisiones que le otorgaba el cargo, tampoco quiso convertirse en jefe de su partido, como lo asumieron los presidentes anteriores. Por ello el presidente y el PAN siguieron caminos distintos desde el principio del sexenio.

En este sentido, Fox ofreció puestos de su gabinete a miembros destacados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes en reiteradas ocasiones rechazaron sus ofertas. El 26 de julio se reunió con Cuauhtémoc Cárdenas y le ratificó su compromiso de conformar un gobierno plural, incluyendo a personas de su partido. Ante tal propuesta, el ingeniero contestó que el Consejo Nacional de su partido había acordado constituirse en una “oposición constructiva”. A principios de agosto, Elías Moreno B., oficial mayor del CEN del PRD, aseguró que los colaboradores de Fox (Creel y Elizondo) habían invitado cuando menos a 3 perredistas (Amalia García, Jesús Ortega -senador electo- y Francisco Kuri -ex diputado) para integrarse a su gabinete. Sin embargo, los estatutos del partido impedían su incorporación al gobierno del PAN.

A finales de octubre, los senadores del PRD presentaron una iniciativa para que los nombramientos que hiciera el presidente de la República en su gabinete fueran ratificados por esta Cámara. El coordinador de los senadores perredistas, Jesús Ortega Martínez, propuso una modificación legal para que fuera facultad exclusiva del Senado ratificar, en un plazo improrrogable de 10 días, los nombramientos de los secretarios de Estado y del Procurador General de la República. La iniciativa establecía que la decisión del Senado debía aprobarse con el voto de la mitad más uno de los legisladores presentes (mayoría absoluta). Dejaba como facultad exclusiva del jefe del Ejecutivo proponer a los candidatos para integrar su gabinete. Según el texto, en caso de que los nombramientos de los secretarios de despacho no fueran ratificados por el Senado, el Presidente podría hacer una nueva propuesta, y las necesarias, con el fin de aprobar a los nuevos funcionarios. Dicho planteamiento no dejó de ser más que una mera propuesta.

A mediados de noviembre se supo que Fox ofreció tres carteras al PRD (de las personas iniciales solo quedo Amalia, los otros se modificaron): Desarrollo Social para Amalia García, la Contraloría para Rosario Robles y Medio Ambiente para Alejandro Encinas. Los tres rechazaron el ofrecimiento, porque a su juicio lo único que buscaba el presidente era legitimar las acciones de su gobierno con su participación. Aunque podrían aceptar siempre y cuando el nuevo gobierno se comprometiera a cumplir con cinco puntos prioritarios para su partido (aunque no mencionaron qué puntos). Ante esta postura, tres días después, Fox dio por terminado el tema de la incorporación de perredistas a su gabinete porque -dijo- “no se quiso de aquella parte”.

El presidente Fox buscó ampliar la legitimidad de su gobierno con la incorporación de líderes del PRD. Pensó que bastaría con su alta popularidad social para rodearse de cualquier político (ganó con cerca de 16 millones de votos contra 13 millones y medio que obtuvo Francisco Labastida, segundo lugar)¹⁹, por ello no hubo un acuerdo previo sobre el programa de gobierno a seguir con los partidos de oposición. Por esta razón, los perredistas no quisieron asumir los costos políticos de una alianza en términos de la efímera popularidad presidencial con el nuevo gobierno; prefirieron permanecer -desde sus espacios de poder- como una oposición al gobierno y no ser parte del mismo.

Fox durante y después de su campaña se reunió en reiteradas ocasiones con los empresarios más importantes del país. En esas reuniones discutían temas relacionados con los retos que debía enfrentar una vez en el gobierno. Sobre la integración de su gabinete, a principios de julio, Claudio X. González, representante del CCE, delineó algunas características deseables en los posibles candidatos al gabinete presidencial: debían ser “personas morales”, conocedores de la materia y gozar de prestigio interno e internacional. Lorenzo Zambrano Sada, presidente de Cemex, dijo que Fox debía seleccionar a lo mejor que hubiera en el país, tenían que ser profesionales y eficaces. A finales de agosto, el Consejo Coordinador Empresarial urgió a Fox a conformar pronto

¹⁹ José Woldenberg, et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 532

su gabinete y someterlo a discusión con la sociedad (principalmente discutir sus nombramientos con el Senado).

Finalmente tras cinco aplazamientos, el presidente electo Vicente Fox daba a conocer oficialmente los primeros nombramientos de su gabinete del área denominada de “Desarrollo y Crecimiento Sustentable” el 22 de noviembre de 2000.²⁰

Al presidir las designaciones el presidente Fox aseguró que “el proceso fue riguroso, buscamos dejar atrás la vieja cultura del amiguismo y compadrazgo”. El acto que generó expectación nacional tuvo lugar en el patio oval del Museo de San Carlos, ante la presencia de los medios de comunicación que transmitieron el ritual en vivo.

Las personas y sus respectivos nombramientos fueron:

- 1) Pedro Cerisola nombrado secretario de Comunicaciones y Transportes.
- 2) Ernesto Martens, de Energía.
- 3) Javier Usabiaga, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 4) Víctor Lichtinger, de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En un principio se pensó que esta secretaría estaba reservada al dirigente del Partido Verde Ecologista Mexicano, Jorge González Torres, en recompensa por la alianza electoral que establecieron con el PAN. Al no formar parte del gabinete, el mismo dirigente negó sentirse traicionado por el presidente Fox y consideró que aportaron más del 5% a la votación del panista; pero en el corto plazo se enfriaron las relaciones entre los dos partidos.²¹
- 5) Leticia Navarro, de Turismo.
- 6) Francisco Gil, de Hacienda y Crédito Público.
- 7) Jorge Castañeda, de Relaciones Exteriores, quien no era un diplomático de carrera.
- 8) Luis Ernesto Derbez, de Economía.

²⁰ José Luis Ruiz y Felipe de Jesús González, *El Universal*, 23/Nov/2000, www.eluniversal.com.mx

²¹ Mayra Nidia, *El Universal*, 30/Nov/2000, www.eluniversal.com.mx

- 9) Martha Sahagún fue ratificada como coordinadora general de Comunicación Social de la Presidencia.
- 10) Eduardo Sojo fue designado coordinador de Asesores de Políticas Públicas.
- 11) Ernesto Ruffo, comisionado para Asuntos de la Frontera Norte;
- 12) John McCarthy, director del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- 13) Mario Laborín, director de Nacional Financiera.

Dos días después, el 24 de noviembre, el presidente designaba al segundo bloque de funcionarios de su gabinete del área de “Desarrollo Humano” en el mismo lugar.²²

Los funcionarios y sus respectivos cargos fueron:

- 1) Josefina Vázquez nombrada secretaria de Desarrollo Social. El presidente Fox le notificó de última hora -tres días antes- que sería parte de su gabinete, dada la negativa de Amalia García -líder del PRD- en aceptar el puesto ofrecido.
- 2) Reyes Tamez, de Educación Pública.
- 3) Julio Frenk Mora, de Salud.
- 4) Carlos Abascal, de Trabajo y Previsión Social.
- 5) Rodolfo Elizondo, coordinador presidencial para la Alianza Ciudadana.
- 6) Gilberto Rincón Gallardo, ex candidato presidencial del partido Democracia Social, aceptó la invitación del presidente Fox para encabezar el Consejo Nacional por la Equidad.
- 7) José Sarukhán Kermez, ex rector de la UNAM, comisionado para el Desarrollo Social.
- 8) Luis H. Álvarez, comisionado para la Paz en Chiapas.
- 9) Xóchitl Gálvez, en la oficina de Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- 10) Víctor Hugo Flores Higuera, en la oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad.
- 11) Juan Hernández, en la oficina para Mexicanos en el Exterior.
- 12) Rafael Rangel Sostman como presidente del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo;

²² José Luis Ruiz y Felipe de Jesús González, *El Universal*, 25/Nov/2000, www.eluniversal.com.mx

- 13) Nelson Vargas Basáñez, en la Comisión Nacional del Deporte.
- 14) José Luis Romero Hicks, en el Banco de Comercio Exterior.
- 15) Carlos Flores Alcocer, en la oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.

Por último, el presidente Fox nombraba al tercer bloque de su gabinete del área de “Orden y Respeto”, el 27 de noviembre de 2000 en el Museo Nacional de San Carlos.²³

Las personas y sus respectivos nombramientos fueron:

- 1) Marcial Rafael Macedo de la Concha designado en la Procuraduría General de la República.
- 2) Al vicealmirante Marco Antonio Peyrot, en Marina. Antes de ocupar esta responsabilidad había sido comandante en jefe de la zona naval con sede en Guaymas, Sonora. Esta decisión podría originar algún conflicto dentro de las filas de la Armada de México, ya que tendría como subalternos a militares de mayor rango (almirantes), pero el presidente salvó esta situación y lo ascendió a Almirante, haciendo uso de sus facultades constitucionales de nombramiento. Dicha designación causó sorpresa en el medio militar ya que se había manejado al almirante Alejandro Maldonado Mendoza, oficial mayor de la Secretaría, como el próximo secretario de Marina, en sustitución de José Ramón Lorenzo Franco (ambos militares pertenecen a la misma clase, 1952, ascendieron al almirantazgo el 20 de noviembre de 1994).²⁴
- 3) Al general Gerardo Vega, en la Defensa Nacional.
- 4) Alejandro Gertz Manero, en Seguridad Pública. Ex secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- 5) Santiago Creel, en Gobernación.
- 6) Francisco Barrio, en la Contraloría.
- 7) María Teresa Herrera, en la Reforma Agraria.

²³ José Luis Ruiz y Mayra Aguirre, *El Universal*, 28/Nov/2000, www.eluniversal.com.mx

²⁴ Jorge Alejandro Medellín, *El Universal*, 26/Nov/2000, www.eluniversal.com.mx

- 8) Juan de Dios Castro, consejero jurídico del presidente.
- 9) Alfonso Durazo Montaña, secretario particular.
- 10) Al general José Armando Tamayo Casillas, jefe del Estado Mayor Presidencial.
- 11) Adolfo Aguilar Zinser, consejero de Seguridad Nacional.
- 12) Francisco Ortiz, coordinador de Opinión Pública e Imagen.
- 13) Ramón Muñoz, jefe de la oficina para la Innovación Gubernamental.
- 14) Mariclaire Acosta Urquidi, embajadora especial para Derechos Humanos y la Democracia.
- 15) Raúl Muñoz Leos, director de PEMEX; como en los otros casos, el ex diputado perredista, Francisco Curi, no aceptó la responsabilidad.
- 16) Alfredo Elías Ayub, director de la Comisión Federal de Electricidad.
- 17) Alfonso Caso, director de Compañía de Luz y Fuerza.
- 18) Santiago Levy, director del IMSS.
- 19) Benjamín González, director del ISSSTE.
- 20) Cristóbal Jaime Jaquez, en la Comisión Nacional del Agua.
- 21) Sari Bermúdez, en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- 22) Laura Valdés, en la Lotería Nacional.
- 23) Florencio Salazar, Plan PueblaPanamá.

El único nombramiento que aprueba el Senado es el titular de la PGR, el resto de las designaciones dependen en buena medida de su legitimidad social e inevitablemente su posible desempeño genera interés y a veces -como en este caso- excesivas expectativas, de ahí que el presidente Fox calificará a su equipo de gobierno como un "gabinetazo". Por este motivo, las presentaciones públicas de los funcionarios del gabinete fueron parte importante del proceso que buscaba su aceptación social; ya que los ciudadanos eligen mediante su voto al titular de la Presidencia -en este caso Vicente Fox-, no a los miembros de su gabinete, pero la sociedad actual pretende ejercer cierta influencia en la integración de este selecto grupo. Como es natural, exige gente que pueda resolver sus problemas, personas con credibilidad pública, sin antecedentes

sospechosos; la sociedad mexicana ya no acepta tan fácilmente que el presidente nombre a quien él quiera, sin la aprobación social.²⁵

Como dato complementario tenemos que la correlación política en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores), no benefició al partido del presidente (ni en el 2000 ni en el 2003), dado que la mayoría legislativa está en manos del PRI (ver cuadro 10).

Cuadro 10

Número y porcentaje de escaños del Congreso de la Unión por partido, 2000-2006*

PARTIDOS	CÁMARA DE DIPUTADOS		CÁMARA DE SENADORES
	LVIII Legislatura, 2000-2003	LIX Legislatura, 2003-2006	LIX Legislatura, 2000-2006
PRI	211 (42.2%)	224 (44.8%)	60 (46.9%)
PAN	206 (41.2%)	148 (29.6%)	46 (35.9%)
PRD	50 (10%)	97 (19.4%)	15 (11.7%)
PVEM	17 (3.4%)	17 (3.4%)	5 (3.9%)
PT	7 (1.4%)	6 (1.2%)	1 (0.8%)
Convergencia	4 (0.8%)	5 (1%)	1 (0.8%)
PSN	3 (0.6%)	0	0
PAS	2 (0.4)	0	0
Sin partido	0	3 (0.6%)	0
TOTAL	500 (100%)	500 (100%)	128 (100%)

* Con datos de José Woldenberg, et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, pp. 536-537 y de la página electrónica de la Cámara de Diputados, 2005, www.cddhcu.gob.mx/

En síntesis, con los datos anteriores y otros que más adelante se analizan, el presidente Vicente Fox conformó su gabinete inicial basado en cinco criterios políticos:

- 1) Funcionarios cuyas carreras políticas fueron impulsadas directamente por el presidente Fox y aquellos que tenían una amistad previa con él. En este caso encontramos a 13 personas: Luis Ernesto Derbez, Carlos Flores, Ernesto Martens, Francisco Ortiz, Eduardo Sojo; Santiago Creel, Rodolfo Elizondo, Martha Sahagún, Javier Usabiaga; Pedro Cerisola, Alfonso Durazo; Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser.
- 2) Nombramientos acordados con diferentes actores políticos del gobierno: el presidente Ernesto Zedillo influyó en los nombramientos de Alfredo Elías,

²⁵ Cfr. Sáenz, *Op. Cit.*, p. 142

Alfonso Caso y Santiago Levy; Elba Esther Gordillo (secretaría general del PRI) en el de Benjamín González; la cúpula militar en las designaciones de los 3 militares y el sector médico en el nombramiento de Julio Frenk.

- 3) Funcionarios apoyados por el PAN: como Francisco Barrio, Juan de Dios Castro y Josefina Vázquez; o respaldados por el gobernador panista de Nuevo León, Fernando Canales Clariond, como fue el caso de María Herrera y Reyes Tamez.
- 4) Recomendados por los *Head Hunters* a partir de sus antecedentes profesionales, como: Leticia Navarro, Alejandro Gertz y Víctor Lichtinger.
- 5) Nombramientos pactados con actores del sector privado: Roberto Hernández (importante miembro de la iniciativa privada, dueño de Banamex y Avantel) intervino en la designación de Francisco Gil; y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en las de Carlos Abascal y Raúl Muñoz.

B) METODOLOGÍA

En las siguientes páginas analizaré los criterios políticos que el presidente Vicente Fox consideró para elegir a 32 funcionarios de su gabinete inicial (1 de diciembre de 2000) y determinar cuáles fueron los rasgos más sobresalientes de estos últimos. Estas personas ocupaban cargos en el primer nivel jerárquico de la administración pública federal, el presidente los nombró directamente y son los siguientes: los 18 secretarios de Estado, el procurador general de la República, el consejero jurídico, el secretario particular, los seis coordinadores, los tres directores de empresas paraestatales y dos directores de organismos descentralizados. Existen otras posiciones jerárquicas (secretarios generales -únicamente en los departamentos administrativos-, subsecretarios, directores, subdirectores, jefes y subjefes)²⁶, pero no tienen la influencia de los primeros y esos nombramientos, en varios casos, no los realizó el presidente.

Tradicionalmente en los estudios sobre el gabinete presidencial sólo se analiza una parte del gabinete legal, principalmente a las secretarías de Estado y la PGR,

²⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, 2000 (www.presidencia.org.mx), p. 3 (arts. 14 y 15)

razonando que, por los asuntos que manejan, son las entidades más importantes del Poder Ejecutivo Federal y esto se corresponde con el nombramiento del funcionario que las encabeza.²⁷ Sin embargo, en esta investigación se prefirió ampliar la muestra tanto del gabinete legal como a una parte de las entidades del gabinete ampliado²⁸ porque también en estos sectores existen organismos con la misma importancia.

La importancia del organismo fue el criterio utilizado para hacer la selección de los funcionarios del gabinete. De acuerdo a la importancia jerárquica asignada por el presidente Fox, se tendrían los siguientes niveles (ver figura 6):²⁹

- 1) En un primer nivel, estarían seis coordinaciones presidenciales.
- 2) En un segundo nivel, supervisadas por las anteriores, las 18 secretarías de Estado, la PGR, las tres paraestatales y los dos organismos descentralizados.
- 3) De manera independiente funcionarían la Consejería Jurídica y la Secretaría Particular.
- 4) En un tercer nivel, encontraríamos a las comisiones, consejos, oficinas de la presidencia y organismos desconcentrados.

De esta forma, se optó por analizar a los funcionarios de los tres primeros incisos, así tenemos los siguientes cargos y personas de su gobierno:

²⁷ El “gabinete legal” sería el conjunto de los colaboradores más importantes del presidente, a cuyo cargo se encuentran las secretarías de Estado, la PGR; y los más importantes funcionarios adscritos a la presidencia de la República como: el consejero jurídico, el secretario particular y, en el gobierno del presidente Fox, los titulares de las coordinaciones presidenciales. Ver Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, pp. 62-63

²⁸ El “gabinete ampliado” es el conjunto de los colaboradores más importantes del presidente, a cuyo cargo se encuentran los principales organismos de la administración pública federal paraestatal como: la CFE, la CLyF, PEMEX, el IMSS, el ISSSTE, etc. Ver *Ibid.*, pp. 63-64

²⁹ Consultar Sáenz, *Op. Cit.*, p. 57

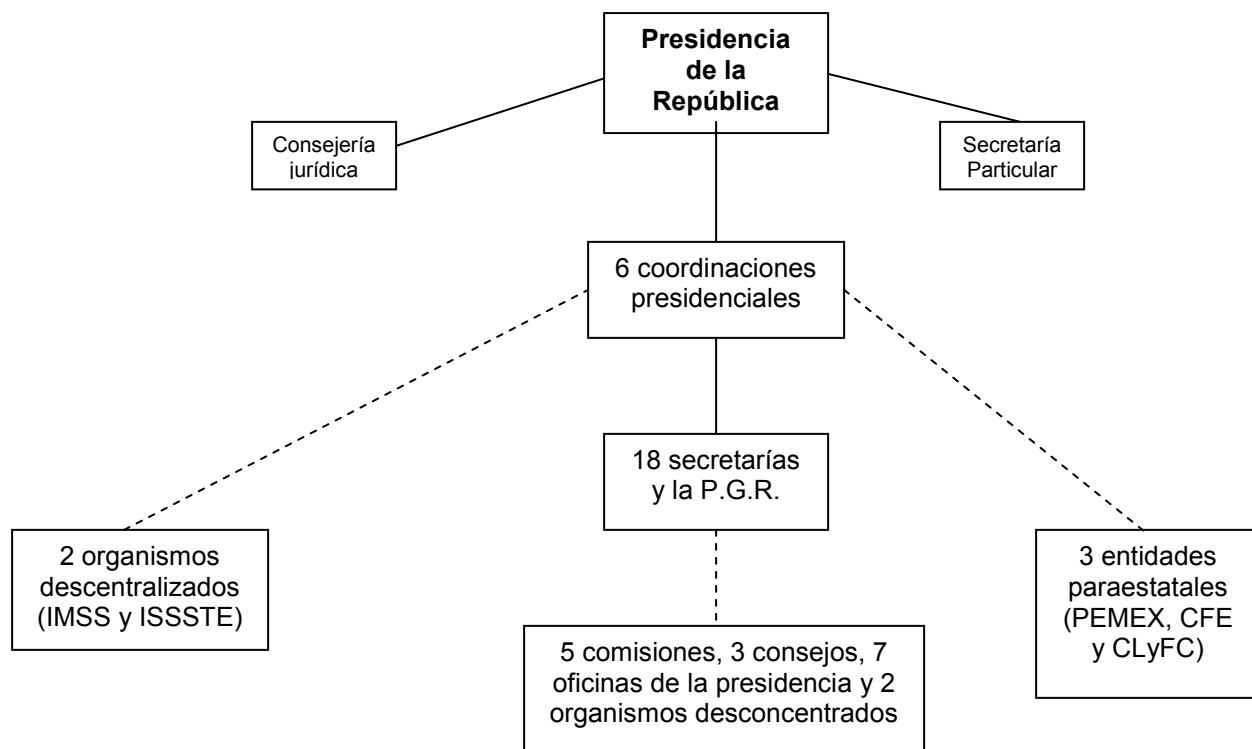
PRIMER NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA ³⁰	PRIMER NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL ³¹
Secretarías de Estado y Procuraduría General	Directores de Empresas Paraestatales
1. Gobernación: Santiago Creel Miranda	1. Petróleos Mexicanos: Raúl Muñoz Leos
2. Relaciones Exteriores: Jorge Germán Castañeda Gutman	2. Comisión Federal de Electricidad: Alfredo Elías Ayub
3. Hacienda y Crédito Público: Francisco Gil Díaz	3. Compañía de Luz y Fuerza: Alfonso Caso Aguilar
4. Economía: Luis Ernesto Derbez Bautista	Directores Generales de Organismos Descentralizados
5. Seguridad Pública y Servicios a la Justicia: Alejandro Gertz Manero	4. Instituto Mexicano del Seguro Social: Santiago Levy Algazi
6. Desarrollo Social: Josefina Eugenia Vázquez Mota	5. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE): Benjamín González Roaro
7. Educación Pública: Reyes S. Tamez Guerra	
8. Contraloría y Desarrollo Administrativo: Francisco Javier Barrio Terrazas	
9. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Javier Usabiaga Arroyo	
10. Energía: Ernesto Martens Rebolledo	
11. Comunicaciones y Transportes: Pedro Cerisola y Weber	
12. Salud: Julio José Frenk Mora	
13. Trabajo y Previsión Social: José Carlos María Abascal Carranza	
14. Procurador General de la República: General Rafael Marcial Macedo de la Concha	
15. Medio Ambiente y Recursos Naturales: Víctor Lichtinger Waisman	
16. Reforma Agraria: María Teresa Herrera Tello	
17. Turismo: Leticia Navarro Ochoa	
18. Defensa Nacional: General Gerardo Clemente Ricardo Vega García	
19. Marina: Almirante Marco Antonio Peyrot González	
Consejería Jurídica	
20. Juan de Dios Castro Lozano	
Secretaría Particular	
21. Alfonso Durazo Montaña	
Presidencia de la República	
Coordinaciones:	
22. Seguridad Nacional: Adolfo Aguilar Zinser	
23. Asesores de Políticas Públicas: Eduardo Sojo Garza-Aldape	
24. Coordinación General Comunicación Social: Martha Sahagún Jiménez	
25. Alianza Ciudadana: Rodolfo Elizondo Torres	
26. Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional: Carlos Flores Alcocer	
27. Coordinación General de Opinión Pública e Imagen: Francisco Ortiz Ortiz	

³⁰ *Ley Orgánica...*, pp. 1-6 (arts. 1-26) y María del Carmen Pardo, "La nueva estructura del gobierno", *Examen*, Año XI, Núm. 134, Enero de 2001, pp. 63-65

³¹ *Ley Orgánica...*, p. 1 (art. 1)

Figura 6

Organigrama básico del gobierno federal 2000-2006³²



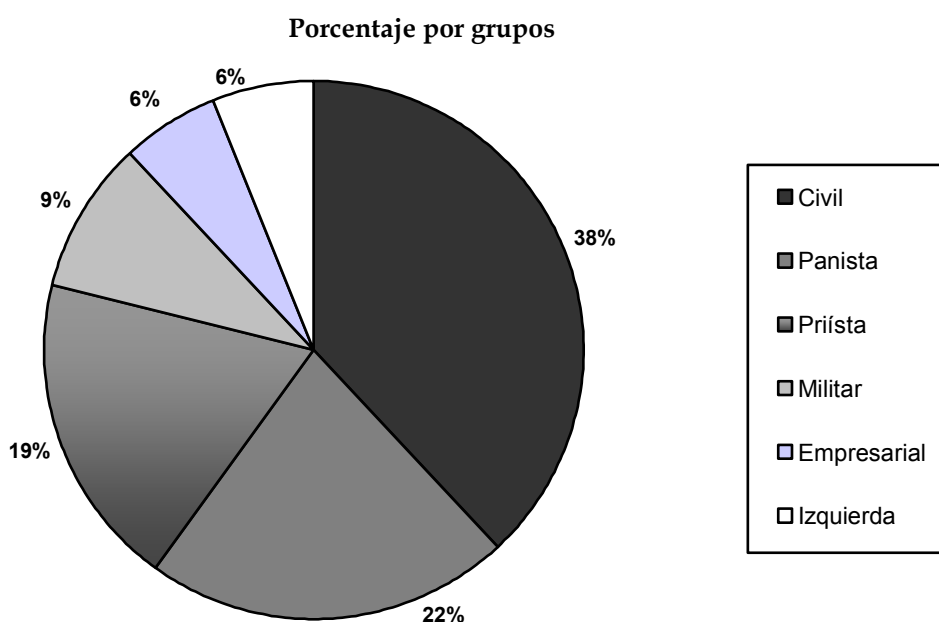
Posteriormente se clasificó a los funcionarios en grupos, tomando en cuenta su participación política. Este procedimiento permitió detectar a seis grupos:

- 1) El grupo Civil: aquellos funcionarios que no militaban en ningún partido político, habían trabajado indistintamente en el gobierno o la iniciativa privada. Fueron el grupo mejor representado con 12 funcionarios (38%).

³² Cfr. José Castelazo, "El rostro de la derecha", *Examen*, Año XI, Núm. 134, enero de 2001, p. 60; Rogelio Hernández observa que una de las debilidades de la Presidencia es su relación con el Legislativo. Para el autor la solución no puede pasar simplemente por un supuesto gobierno de coalición, ni tampoco por una figura como la del jefe de gabinete, como lo han imaginado algunos legisladores. Ninguna de las propuestas garantiza la autonomía del Ejecutivo sino que fortalecería la influencia de los partidos que, por la puerta trasera de las elecciones, tendrían la posibilidad de decidir qué hacer en el gobierno aun cuando hubieran perdido los comicios presidenciales. El Poder Ejecutivo requiere de mayores facultades constitucionales que mejoren su posición frente al Congreso. Figuras como el plebiscito y el referéndum, bajo condiciones específicas que impidan la arbitrariedad de mandatarios populistas, así como la independencia de organismos fiscales como el SAT, serían de enorme ayuda para que el Presidente pudiera encargarse realmente de las políticas centrales. No se necesita un jefe de gabinete que se encargue de las relaciones con el Congreso si la Secretaría de Gobernación recupera sus funciones y autoridad para mantener negociaciones y contactos permanentes. Véase Rogelio Hernández, "Debilidad Institucional", *El Universal*, 5 de enero de 2006, www.eluniversal.com.mx

- 2) El grupo Panista: eran militantes del PAN, su experiencia en el gobierno se registraba en cargos de elección popular o administrativos y en la iniciativa privada. Se ubicaron como el segundo grupo más numeroso con 7 personas (22%).
- 3) El grupo Priísta: se caracterizaron por ser militantes del PRI, laboraron en la administración pública federal y, en menor medida, en la iniciativa privada. Ocuparon el tercer lugar con 6 casos (19%).
- 4) El grupo Militar: no participaron en ningún tipo de organización política y siempre se desempeñaron en las áreas militares del gobierno. Se colocaron en el cuarto lugar con 3 integrantes (9%).
- 5) El grupo Empresarial: tampoco pertenecían a ningún partido, pero si fueron autoridades empresariales de la COPARMEX y ocuparon puestos importantes en la iniciativa privada. Son el quinto grupo con 2 miembros (6%).
- 6) El grupo de Izquierda: había un militante del PCM y un simpatizante del PRD (partidos de izquierda), desempeñaron actividades académicas y, en el último caso, cargos de elección popular. Fueron el grupo más pequeño del gabinete con sólo 2 casos (6%).

Figura 7



Para ubicar las instituciones en las que se formaron estos funcionarios del gabinete presidencial, se empleó la clasificación de Miguel Basáñez por considerarla adecuada a los fines de nuestra investigación. Sobre todo por su capacidad analítica de dos de los sectores del Estado mexicano: el sector público y privado.³³

El autor define al sector público como a “los funcionarios que trabajan en los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), al sistema de partidos gubernamentales (PRI, PPS y PARM) y al sector paraestatal”.³⁴ Con la observación de que debido a la importancia que han ganado los partidos políticos de oposición en detrimento de la fuerza del PRI, los miembros de la oposición han podido ingresar a los tres poderes federales y los dos niveles (federal y local) de gobierno y, como es natural, el que él llamó “sistema de partidos gubernamentales”, ha desaparecido del escenario electoral mexicano.

A continuación clasifica a los organismos públicos en tres fracciones: *políticas, técnicas y especialistas*. Existe una correlación entre ellas y la naturaleza de los asuntos que esos funcionarios enfrentan: los políticos tienen a su cargo los *problemas políticos*; los técnicos, los *económico-financieros*; y los especialistas, los *servicios generales del gobierno*.³⁵ Ahora analicemos con mayor cuidado cada una de estas fracciones.

Para Basáñez los miembros de la *fracción política* eran los “herederos” de la ideología revolucionaria y, por tanto, una de sus funciones vitales era cuidarla y mantenerla vigente en el imaginario social. Es decir, fue una fuente importante de legitimidad del gobierno, como lo señala Julio Labastida. Pero con el decaimiento de dichos postulados a inicios de la década de los 70’s, sobre todo por el desgaste del

³³ Cfr. Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Diana, 1979, pp. 141-161. Quien distingue solo dos grupos dentro del gobierno: los políticos y los técnicos. Sus diferencias son más bien de carácter ideológico y no por sus antecedentes profesionales. Los primeros, consideraban que el crecimiento económico de México se daría con la aplicación de reformas agrarias (como la distribución de tierras, la expansión del crédito rural y el mejoramiento de la infraestructura del campo), bajo el control del partido y la movilización de masas para lograr la estabilidad política en el país. Los segundos, pensaban que el desarrollo del país se daría como consecuencia natural de su industrialización y los temas que trataban eran esencialmente económicos, más técnicos que los asuntos tratados por los políticos. Basáñez recupera esta división y agrega una más: los especialistas; funcionarios que no son políticos ni técnicos.

³⁴ Basáñez, *Op. Cit.*, p. 63

³⁵ *Ibid.*, p. 65

sistema político y el agotamiento del modelo económico y el surgimiento de otro donde “el Estado pierde su centralidad”³⁶, dejaron de cumplir con esta función y a mi entender conservan sólo la responsabilidad de “vigilar la marcha y mantener la *estabilidad del sistema político*”. La línea conductora la sigue marcando primordialmente el presidente de la República y no así el PRI ni los ex presidentes mexicanos.³⁷

En la *fracción técnica* no encontramos cambios importantes como en los políticos, por ello estimamos que conservan las mismas características descritas y cumplen con las mismas funciones. Tienen a su cargo el cuidado de los *sistemas económico y financiero* y su objetivo principal “es mantener la *marcha económica de México*”.³⁸

En el mismo caso están los miembros de la *fracción especialista* quienes son los responsables del “mantenimiento de las *habilidades especializadas para la operación tradicional del aparato del Estado*” y “su función principal es vigilar la marcha de servicios públicos, las funciones reguladoras generales y, más recientemente, las modernas empresas públicas”.³⁹

Pasando al análisis del sector privado, la clasificación de Miguel Basáñez también distingue tres fracciones: los empresarios, los financieros e inversionistas extranjeros. Ahora revisemos cuales son las características de cada fracción.⁴⁰

La *fracción de los empresarios* “está representada por las *actividades más generalizadas* y de *más hondas raíces* del sector privado –agricultura, industria, comercio, etc. (actividades económicas de primer piso)-, en contraste con las actividades financieras, las cuales aparecen como un poco más *desprendidas* y corresponden a actividades económicas de *segundo piso*”.⁴¹ El capital mayoritario de estas empresas es de origen nacional.

La *fracción de los financieros* corresponde “a lo que convencionalmente se ha designado *la clase capitalista*. Ellos son los poseedores del *sistema bancario* y su extensión

³⁶ Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México” en *Globalización, identidad y democracia...*, pp. 184-208

³⁷ Basáñez, *Op. Cit.*, pp. 66, 68

³⁸ *Ibid.*, pp. 68-69

³⁹ *Ibid.*, pp. 69-70

⁴⁰ *Ibid.*, p. 97

⁴¹ *Ibid.*, p. 99

al *sistema de seguros*. Su función tiene que ver con *recursos financieros*, lo cual implica que no están anclados o comprometidos a realizar actividades de mayor riesgo” en el lugar donde invierten.⁴²

Por último, la fracción de los *inversionistas extranjeros* la constituyen fundamentalmente las “*filiales mexicanas de corporaciones transnacionales*, pero también atrae dentro de su campo de acción a algunas anteriores o actuales empresas mexicanas estrechamente vinculadas a las transnacionales –que podrían ser denominadas como empresas asociadas. La principal actividad de esta fracción se realiza en *áreas específicas de la economía*, particularmente *donde el sector público o los empresarios nacionales se han mostrado incapaces* –por razones de tecnología, mercados u otras- de emprender o continuar por sí mismos”.⁴³ El capital mayoritario de estas empresas es de origen extranjero.

Es importante señalar que la categoría de empresarios, empleada en este trabajo, comprende a los “dueños del capital” y también “a otros grupos que participan de las opiniones, intereses y problemas de la clase propietaria, los cuales proclaman y defienden en múltiples tribunas y campos de batalla política”.⁴⁴

La categoría de empresarios debe incluir, pues, al grupo directivo de los “gerentes”, es decir, “aquellos que desempeñan una posición directiva que los vincula directamente a la suerte de la empresa”.⁴⁵

Sin embargo, no pertenecen a ella los “dirigentes políticos” que son los representantes de las organizaciones gremiales y políticas de los empresarios y tienen como función principal defender los “intereses colectivos” de esta clase. “Su carácter de empresarios obedece, sobre todo, a que se han apropiado de las ideas de la burguesía y las defienden como propias: son los verdaderos *intelectuales orgánicos* de la clase”. Trascienden la acción dentro de las organizaciones e ingresan a la lucha partidaria, en

⁴² *Ibid.*, p. 101

⁴³ *Ibid.*, pp. 99-100

⁴⁴ Cristina Puga, *México: empresarios y poder*, México, FCPyS/UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1993, p. 21

⁴⁵ *Ibidem*

ocasiones el paso lo dan hacia los círculos burocráticos o a la dirección de empresas estatales.⁴⁶

Finalmente del “sector disidente” Basáñez solo hace referencia a las corrientes de intelectuales más que a determinados grupos. Dentro de éstas identifica cuatro perspectivas: democrática, progresista, transformadora y revolucionaria potencial. Las cuales están concentradas en las universidades y partidos políticos; aunque el análisis de Basáñez solo profundiza en las corrientes de la Universidad Nacional Autónoma de México.⁴⁷

En este sentido, el autor identifica tres corrientes principales, dos de las cuales persiguen la orientación académica con algunas peculiaridades:⁴⁸

- 1) Una enfatiza la orientación “tecnoacadémica” y está ligada al sector privado: son los “intelectuales empresariales”.
- 2) Otra, la orientación “académico-humanista” sus miembros están dispuestos a establecer alianzas con los miembros de la élite política: son los “intelectuales tradicionales”.
- 3) Otro grupo persigue la orientación sociopolítica, fue enriquecido por los partidarios del movimiento de 1968, se les identifica como los “intelectuales disidentes” o los “académicos de izquierda”. Conforme se desarrolló la política de apertura de Echeverría este grupo se bifurcó:⁴⁹
 - A) Una parte permaneció dentro de las universidades y se encuentran principalmente en la Facultad de Ciencias, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y la Facultad de Economía de la UNAM.
 - B) Otro grupo se fue a la acción para formar partidos políticos, sindicatos y asociaciones. Las tres corrientes principales eran: 1) Los líderes del movimiento estudiantil de 1968; 2) Los Trotskistas, y 3) El Partido Comunista Mexicano. De estas corrientes “surgieron cinco de los siete nuevos partidos

⁴⁶ *Ibid.*, p. 25

⁴⁷ Basáñez, *Op. Cit.*, p. 127

⁴⁸ *Ibid.*, p. 130

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 131-137

políticos importantes” de los setentas (Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Socialista Revolucionario, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido del Pueblo Mexicano); antecedentes del actual PRD.

A pesar de ser una interpretación del Estado mexicano de la década de los ochentas, los tres sectores (el público, el privado y el disidente) conservan la mayoría de las características descritas por el autor aún en este momento. Quizá el cambio más importante sería la pérdida de hegemonía del sector público y de los principios revolucionarios que eran su fuente de legitimidad, los cuales le garantizaban la conducción ideológica de la sociedad. En consecuencia, también ha disminuido considerablemente la fuerza original de los grupos poderosos de dicho sector, a excepción del poder presidencial, en la actualidad, fuertemente acotado.⁵⁰ Esta situación favoreció la participación de los partidos de oposición en la lucha por el poder político, de un sistema de “partido hegemónico” -donde el PRI desempeñaba un papel importante en la gobernabilidad del sistema- transitamos a uno de tipo competitivo, en el cual el partido oficial dejó de ser una pieza fundamental para el gobierno⁵¹ y su importancia se igualó con el resto de los partidos. A su vez varias de las corrientes del sector disidente se han incorporado a la participación política legal mediante la fundación de nuevos partidos políticos.⁵²

En otro orden de ideas, la proximidad política de los funcionarios del gabinete con el presidente Fox se determinó a partir de suponer que F (Fox) tiene una relación políticamente estrecha con G (cualquier funcionario del gabinete) cuando:⁵³

- A) F y G comparten una trayectoria profesional y/o política parecida que ha permitido algún tipo de acercamiento.
- B) Tras lo cual los ascensos políticos de G son producto de la promoción de F, sea directamente o a través de su recomendación ante terceros.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 12, 14

⁵¹ Cosío, *El sistema político mexicano*, pp. 20-21

⁵² Cfr. Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México” en *Globalización, identidad y democracia...*, pp. 170-176 y Carlos Flores, *Op. Cit.*, pp. 9-10, 68-74

⁵³ Cfr. Flores, *Op. Cit.*, pp. 37-40

- C) Existen evidencias explícitas de que F y G sostienen vínculos de amistad.
- D) Ambos (F y G) comparten una misma perspectiva ideológica.
- E) Los dos han mantenido estos nexos por más tiempo que una mera situación coyuntural.

Idealmente dos individuos que coinciden en todos los puntos mencionados sostendrían una *relación sumamente cercana* y podría evidenciar su pertenencia a un mismo grupo político; entendido como una estructura informal a través de la cual un grupo de personas establece una acción concertada más o menos permanente para alcanzar sus proyectos o intereses políticos.

Cuando la relación entre dos actores satisface en menor medida los criterios anteriores, la relación entre ambos tendería a ser menos sólida. En este caso estaríamos hablando de una *relación política de proximidad media* según la cual no cabría tener demasiadas expectativas sobre la colaboración política de esos individuos, pero tampoco es posible desecharla por completo.

También podemos considerar con este carácter la relación indirecta entre dos sujetos que pueden compartir en distinto grado las relaciones anteriores, pero cuyo vínculo se establece más con respecto a un tercer individuo que actúa como mutua referencia entre los dos primeros.

Una relación en la que únicamente se satisface un indicador aislado podría considerarse como *políticamente distante*, a condición que no se trate de los indicadores enunciados en los incisos B y C; relativos a la mutua promoción de las carreras políticas y a la amistad, que en sí mismos pueden constituir evidencias muy fuertes de la pertenencia a un mismo grupo político.

Cuando no se cumple ninguna de las condiciones dadas, no existe ningún tipo de relación política.

Una relación distante o inexistente no impide por completo la cooperación política entre dos sujetos, sin embargo cabe suponer que se trata de una colaboración coyuntural cuya motivación puede obedecer a muy diversas causas, pero que no

superará su carácter ocasional en tanto no demuestre el establecimiento de vínculos más estrechos entre ellos con el paso del tiempo.

Cuadro 11

Tipo de relación política (2000)

Proximidad estrecha	Proximidad media	Proximidad distante	Sin relación política
<p>A) F y G comparten una trayectoria profesional y/o política parecida que ha permitido algún tipo de acercamiento.</p> <p>B) Tras lo cual los ascensos políticos de G son producto de la promoción de F.</p> <p>C) Existen evidencias de que F y G sostienen vínculos de amistad.</p> <p>D) La ideología de ambos es semejante.</p> <p>E) Ambos han mantenido estos nexos por más tiempo que una situación coyuntural. Idealmente una relación de este tipo sería aquella que cumpla con todas estas condiciones. Pero si cumplen cabalmente con las condiciones B o C y E podemos considerarla como estrecha.</p>	<p>A) F y G comparten una trayectoria profesional y/o política parecida que ha permitido algún tipo de acercamiento.</p> <p>C) Existen evidencias explícitas de que F y G sostienen vínculos de amistad.</p> <p>D) Ambos (F y G) comparten una misma perspectiva ideológica.</p> <p>E) Ambos han mantenido estos nexos por más tiempo que una mera situación coyuntural. Cualquier combinación que no integró el arreglo B y E que implicaría la promoción de la carrera de un individuo determinado directa y durante un largo periodo de tiempo.</p>	<p>A) F y G comparten una trayectoria profesional y/o política parecida que ha permitido algún tipo de acercamiento.</p> <p>D) Ambos (F y G) comparten una misma perspectiva ideológica.</p> <p>E) Ambos han mantenido estos nexos por más tiempo que una mera situación coyuntural. Se cumplen aisladamente las condiciones A o D o E y no existen combinaciones entre estas variables.</p>	<p>No se cumple ninguna de las condiciones dadas</p>

C) UN GABINETE PLURAL Y DIVERSO

De los treinta y dos funcionarios analizados en este estudio, se encontró que veintiséis de ellos tenían experiencia en el sector público (81%) y dieciséis más en el privado (50%), contrario a lo que se piensa. Aunque el presidente Vicente Fox privilegió a los funcionarios con experiencia en el sector público, no descuidó la del sector privado (los porcentajes anteriores se obtuvieron sumando tanto las categoría individuales como sus combinaciones, ver cuadro 12).

Los veintiséis funcionarios (81%) con experiencia en el sector público, los hallamos de manera completa y parcial en los seis grupos: nueve civiles, los siete panistas, los seis priístas, los tres militares y uno de izquierda. Esto quiere decir que sólo

seis de los colaboradores actuales (19%) del presidente Fox trabajaron fuera del gobierno, antes de su incorporación al gabinete: tres civiles (Ernesto Martens, Leticia Navarro y Francisco Ortiz), dos miembros del grupo empresarial (José Abascal y Raúl Muñoz) en la iniciativa privada y Jorge Castañeda, del grupo de Izquierda, en actividades académicas (ver cuadro 12).

Mientras dieciséis de ellos (50%) se formaron en el sector privado y están parcialmente en cuatro grupos de los seis identificados: siete civiles, cinco panistas, dos miembros empresariales y dos priístas. La otra mitad (50%) de los funcionarios no tenían dicha experiencia: trece de ellos (41%) se formaron únicamente en el sector público (cinco civiles: Carlos Flores, María Herrera, Santiago Levy, Eduardo Sojo y Reyes Tamez. Cuatro priístas: Alfonso Durazo, Alfredo Elías, Julio Frenk y Benjamín González. Tres militares: Rafael Macedo, Marco Peyrot y Gerardo Vega; y el panista Juan de Dios Castro); dos más actuaron en el gobierno y en actividades académicas (la panista Martha Sahagún y Adolfo Aguilar, de Izquierda); y Jorge Castañeda, del mismo grupo, solamente en actividades académicas (ver cuadro 12).

Un dato que refuerza los dos anteriores es el que refiere que un tercio de estos funcionarios, once (34%), alternaron su experiencia tanto en el sector público como en el privado (ver cuadro 12). Sus miembros pertenecen parcialmente a cuatro grupos: cinco panistas (Barrio, Creel, Elizondo, Usabiaga y Vázquez), cuatro civiles (Caso, Derbez, Gertz y Lichtinger) y dos priístas (Cerisola y Gil Díaz).

Cuadro 12

Número y porcentaje de funcionarios con experiencia en distintos sectores (2000)

Grupos	Sector Público	Sector Privado	Actividades Académicas	Sector Público-Privado	Sector Público-Actividades Académicas
Panista	1			5	1
Priísta	4			2	
Izquierda			1		1
Civil	5	3		4	
Empresarial		2			
Militar	3				
Totales	13 (41%)	5 (16%)	1 (3%)	11 (34%)	2 (6%)

Casos: 32

Los nombramientos obedecieron a lo siguiente:

Grupo Civil

Los antecedentes profesionales más sobresalientes de los miembros del grupo Civil son:

Nueve civiles (Alfonso Caso, Luis Ernesto Derbez, Carlos Flores, Alejandro Gertz, María Herrera, Santiago Levy, Víctor Lichtinger, Eduardo Sojo y Reyes Tamez) desempeñaron responsabilidades administrativas en los organismos de las fracciones política, técnica y especialista (ver cuadro 14). Todos ellos desarrollaron carreras públicas exitosas y, curiosamente, sin ser militantes del partido oficial, ocuparon puestos importantes en el gobierno federal (ver cuadro 14 y anexo II). Esta situación se puede explicar tomando en cuenta que en los años que trabajaron en el sector público (entre principios de 1960 y finales de 1990), el Ejecutivo Federal era la instancia que tomaba todas las decisiones importantes y para ello requería funcionarios capacitados en las diferentes áreas del gobierno. Más que militancia política lo que le interesaba al régimen era la profesionalización de la persona para el buen desempeño de su función; a diferencia de los cargos de representación popular en los cuales se valoraban la lealtad y disciplina de sus miembros hacia las decisiones del presidente y del partido, y no la

profesionalización del funcionario. Las relaciones políticas de estas personas estarían en el sector público y no en el privado.

Debido a que los puestos públicos los controlaba el Ejecutivo, los integrantes de otras fuerzas políticas (entre ellos los panistas y los miembros de la iniciativa privada) estaban excluidos de estas responsabilidades; y cuando lograban acceder a estas posiciones, su radio de acción era limitado.

Siete civiles ejercieron cargos en empresas de las tres fracciones del sector privado: los empresarios, los financieros y los inversionistas extranjeros (ver cuadro 14). La experiencia de cuatro de ellos en este sector (Alfonso Caso, Luis Ernesto Derbez, Alejandro Gertz y Víctor Lichtinger) fue mínima comparada con sus antecedentes en el gobierno. Así lo demuestran la importancia de sus cargos, el poco tiempo que los ocuparon y la dimensión de las empresas donde prestaron sus servicios (ver anexo III).

En cambio, tres civiles más (Ernesto Martens, Leticia Navarro y Francisco Ortiz) trabajaron únicamente en el sector privado. Son personas con carreras sobresalientes en este sector, desempeñaron puestos gerenciales en compañías importantes de las tres fracciones del sector privado y no les interesó el poder político; por tanto, carecían de militancia partidista y participación en organismos de representación empresarial (ver cuadros 13, 14 y anexos I y III). Este subgrupo de civiles era totalmente inexperto en el funcionamiento del gobierno. Así sus relaciones políticas significativas se encontrarían en la iniciativa privada y no en el gobierno. Cabe destacar que el intercambio de profesionistas entre el sector privado con el público era muy raro en México, de hecho existía un alejamiento ideológico y práctico entre ambos sectores.

La presencia de los civiles en el gabinete presidencial se debió a su amistad con el presidente Vicente Fox y con el gobernador panista de Nuevo León, Fernando Canales Clariond; a las recomendaciones hechas por los *Head Hunters* y al acuerdo con el presidente Ernesto Zedillo (ver figura 8):

- 1) Cinco civiles, casi la mitad de este grupo, mantenían relaciones de proximidad política estrecha con el presidente Fox (ver cuadro 15 y figura 8). Las carreras políticas de Luis Ernesto Derbez, Carlos Flores y Eduardo Sojo fueron

promovidas por el presidente en su gobierno de Guanajuato. La relación con ellos fue previa a su participación en la campaña presidencial y en el equipo de transición. Además la amistad de Derbez y Sojo data desde que el primero fue maestro del segundo en el ITESM de Monterrey; con este antecedente Sojo recomendó a su maestro con el presidente Fox. También Francisco Ortiz participó en ambos equipos, pero antes fue reclutado por los *Head Hunters* para el equipo de su campaña. Ernesto Martens ha mantenido una relación de amistad con el presidente, desde mediados de los setentas cuando trabajaba en Vitro; desde entonces Fox (todavía en la *Coca Cola*), en una comida, le confió que se iba a la política, “a ver si soy gobernador y luego presidente”.⁵⁴

- 2) Por su parte, Leticia Navarro revelaba una proximidad política distante con el presidente: aunque trabajó en el sector privado, nunca lo hizo a lado de éste, así la cercanía que existe con ella es de carácter ideológico (ver cuadro 15 y figura 8). Parece que fue propuesta por los *Head Hunters* en atención a sus antecedentes profesionales.
- 3) Los seis civiles restantes -la mitad del grupo- no exhibían ningún tipo de relación política con el presidente Fox (ver cuadro 15 y figura 8). A pesar de que varios de ellos tenían una formación en el sector público y en el privado, no tuvieron contacto directo o indirecto con el presidente. El gobernador de Nuevo León, Fernando Canales Clariond, influyó en los nombramientos de María Herrera y Reyes Tamez. Los *Head Hunters* propusieron a Alejandro Gertz y Víctor Lichtinger en atención a sus antecedentes profesionales. El presidente Ernesto Zedillo apoyó las designaciones de Alfonso Caso y Santiago Levy: ambos funcionarios trabajaron en su gobierno ocupando puestos en importantes organismos federales; el presidente Fox ratificó al primero en el mismo puesto.

⁵⁴ Katia D'Artigues, *El Gabinetazo*, México, Raya en el Agua, 2002, p. 92

Grupo Panista

Todos los funcionarios de este grupo son militantes del Partido Acción Nacional al igual que el presidente Fox, a los que se puede ubicar en la fracción de los “neopanistas” o “pragmáticos”.⁵⁵ Cuatro de ellos (Francisco Barrio, Juan de Dios Castro, Rodolfo Elizondo y Martha Sahagún) llevan más de 12 años en el partido y habían ocupado distintos cargos partidistas. En cambio, tres de ellos (Santiago Creel, Javier Usabiaga y Josefina Vázquez) no habían ejercido ninguna responsabilidad debido a su reciente ingreso, militaban en el PAN desde 1999 (ver cuadro 13 y anexo I). Se aprecia que la mayoría de estas personas necesitaron a su partido en su ascenso político y por ello tuvieron mayor contacto.

Otra característica de la participación política de la élite política panista es que cinco de sus miembros, además estuvieron en otro tipo de organizaciones, antes de ingresar al partido. Barrio, Usabiaga y Elizondo provenían de organismos empresariales de sus respectivos estados. Los dos primeros fueron presidentes, Barrio del Centro Empresarial de Ciudad Juárez y Usabiaga de la Asociación de Productores de Ajo del Centro. Elizondo participó en la Cámara Nacional de Comercio de Durango (ver cuadro 13 y anexo I).

Por su parte, Josefina Vázquez y Santiago Creel colaboraron en asociaciones civiles: la primera formó parte de la Asociación Política Nacional de la Coordinadora Ciudadana (creada por el empresario y expresidente de la Coparmex, Antonio Sánchez Díaz de Rivera) y el segundo, del Grupo San Angel (ver cuadro 13 y anexo I).

La formación política de seis de ellos (Barrio, Castro, Creel, Elizondo, Usabiaga y Josefina Vázquez) aconteció principalmente en puestos de elección popular, tanto a

⁵⁵ Después de la crisis del PAN en 1975, en la cual tuvo lugar el enfrentamiento de dos corrientes internas: la doctrinaria y la pragmática o neopanista; salieron la mayoría de los miembros de la primera y prevalecieron los segundos. Por eso, en la actualidad, la mayoría de las fracciones panistas son pragmáticas. Esta fracción se divide a su vez en tres subfracciones: los radicales (aquí estarían Fox, Creel, Usabiaga, Sahagún, Barrio y Elizondo), los moderados (Juan de Dios Castro) y los gradualistas. Estos neopanistas se caracterizan, en general, por su ingreso reciente al partido (principalmente en la década de los ochentas), su objetivo principal sería la conquista del poder, varios de sus miembros provienen del sector empresarial, están en disposición o indisposición a la negociación con el gobierno y se apoyan en organizaciones de derecha. Véase Francisco Reveles, “Luchas y acuerdos en el PAN: las fracciones y la coalición dominante” en *El Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM-Gernika, 2002, pp. 111-164

nivel federal como local, de organismos públicos de la fracción política en comparación con las responsabilidades administrativas (ver cuadro 14 y anexo II). Esta es una diferencia con los funcionarios de gabinetes priístas anteriores, quienes se formaban preferentemente en cargos administrativos de organismos federales y en menor medida en electorales.

Esta diferencia se explica por los pocos espacios otorgados por el régimen autoritario a los militantes de los partidos opositores. Los cargos de elección popular en todos los niveles de gobierno (a excepción de la Presidencia de la República y el gabinete) eran los lugares concedidos a la oposición, principalmente en la Cámara de Diputados que fue aumentando tanto los escaños de mayoría relativa como los de representación proporcional, a través de sucesivas y graduales reformas electorales acordadas entre 1963 y 1996, con la intención de simular un ambiente de pluralidad política, pero restringida y controlada por el gobierno.⁵⁶

De esta manera, el futuro político de los miembros de la oposición estaba en la representación popular y no en puestos administrativos de organismos federales, pues estos últimos eran controlados por el presidente y su partido (el PRI).

Ernesto Zedillo fue el único presidente priísta que incorporó en su gabinete a un militante del Partido Acción Nacional, Fernando Lozano Gracia, como procurador general de la República.

A nivel federal, las reformas electorales permitieron el ingreso de las minorías a la Cámara de Diputados por su diseño “mixto” (diputados de mayoría y de representación proporcional). La presencia de la oposición (especialmente de los panistas) en este recinto fue constante desde 1961, la tendencia fue en aumento hasta 1988 cuando el PAN obtuvo el número suficiente de escaños para que el PRI perdiera la mayoría calificada (66% de los escaños), necesaria para realizar reformas constitucionales; y, finalmente, la mayoría absoluta en 1997. A partir de entonces el régimen se vio obligado a negociar con los partidos de oposición los elementos más importantes del diseño institucional para el cambio político del país. Por eso para muchos autores la Cámara de Diputados

⁵⁶ Cfr. Labastida, “México: una transición prolongada...”, pp. 749-806 y Lujambio, *Op. Cit.*, pp. 33-41

puede ser calificada como el primer espacio público donde se inició la democratización del país.⁵⁷

El acceso de la oposición a la Cámara de Senadores es reciente: en 1988 ingresaron dos miembros del FDN y los panistas hasta 1991. Desde 1993 hasta 1996 se emprendieron reformas para introducir el elemento proporcional en esta Cámara. Finalmente, el PRI perdió la mayoría calificada en las elecciones de 1997; no obstante, conservó la mayoría absoluta.⁵⁸

Después de 1988 el régimen se vio obligado por los partidos políticos a respetar el voto ciudadano y gracias a ello los triunfos de la oposición en los gobiernos locales fueron constantes. Los ejecutivos locales se empezaron a respetar a partir de 1989. En este año el gobierno reconoció el primer triunfo de la oposición, el de Ernesto Ruffo (candidato del PAN) en Baja California. Entre 1992 y 1999 la oposición ganó 11 gubernaturas (el PAN obtuvo: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Baja California -la conservó-, Querétaro, Nuevo León y Aguascalientes. El PRD conquistó: el Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur).⁵⁹

La presencia de la oposición (especialmente del PAN) en el ámbito municipal se registró a partir de 1960: en ese tiempo los panistas eran los únicos que gobernaban un municipio (Ascensión, Chihuahua) de los 2,363 controlados por el PRI. De hecho los priístas mantuvieron el monopolio en este ámbito hasta 1994. Antes de esta fecha tenían en su poder más del 90% de las presidencias municipales que representaban aproximadamente 80% de la población. El crecimiento de la oposición fue muy lento pero persistente; y en 1999 logró conquistar el 24% de los municipios más importantes del país que representaban al 46.5% de la población (el número total de municipios era de 2,419).⁶⁰

Con estos datos apreciamos que los miembros de la oposición (especialmente los panistas y sus seis compañeros aquí analizados) han aprendido a gobernar en puestos

⁵⁷ Cfr. *Ibid.* y Luisa Béjar, "El poder legislativo en México: un dilema por resolver" en Estela Gutiérrez y Fernando Castañeda (coords.), *El debate nacional*, México, Diana, 1998, pp. 59-88

⁵⁸ Lujambio, *Op. Cit.*, pp. 73-76

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 102-103

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 77- 85

de elección popular: a nivel federal, en las cámaras de Diputados y Senadores; y en el ámbito local en gubernaturas y presidencias municipales.

Los mismos seis panistas ejercieron distintos cargos en empresas de las tres fracciones del sector privado (ver cuadro 14 y anexo III). De acuerdo a sus características, los podríamos ubicar en el grupo de los llamados “neopanistas”, quienes ingresaron al partido en la década de los 80’s. Eran políticos que provenían de la iniciativa privada, ideológicamente contrarios al régimen e interesados en el buen funcionamiento del gobierno. Como los espacios políticos para la oposición estaban restringidos a la representación popular, tuvieron que ejercer este tipo de puestos.

Desde principios de los años setentas, cuando se vuelven ya evidentes los problemas del modelo de desarrollo económico seguido y la crisis política de 1968; ambas situaciones provocaron un serio cuestionamiento de parte del sector empresarial al modelo político autoritario. La gota que derramo el vaso fue cuando el presidente José López Portillo decidió nacionalizar la banca en su último año de gobierno: este acto puso de manifiesto la capacidad gubernamental de prescindir de la representación empresarial al ignorar los mecanismos de consulta.⁶¹

También dejó claro a la élite empresarial el enorme poder de la institución presidencial y su débil influencia en la orientación de las decisiones públicas para evitar actos unilaterales de parte del gobierno, por ello buscaron trascender la naturaleza reactiva de su acción y “consolidar un espacio público, institucionalizado y legítimo de representación” que garantizara su participación en las medidas públicas.⁶²

Por ello algunos de los miembros de la élite empresarial, especialmente norteros, decidieron participar políticamente en el PAN y desde este partido convertirse en contrapesos reales al poder presidencial y su partido. Se debe nombrar a Manuel Clouthier, Emilio Goicochea Luna, Ricardo Villa Escalera, Francisco Barrio, Rodolfo Elizondo, Ernesto Ruffo, Juan Luis Coindreau, Humberto Rice, Rogelio Sada, Fernando

⁶¹ Matilde Luna y Ricardo Tirado, “Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los años ochenta”, *Revista Mexicana de sociología*, México, Año XLVI, Núm. 2, Abril-junio de 1984, pp. 11-12

⁶² *Ibid.*, p. 11

Canales Clariond, Francisco Villareal, Jorge Ocejo Moreno, Luis Felipe Bravo Mena, Vicente Fox y Ramón Martín Huerta. La mayoría de ellos ingresaron al partido después de 1983 y con el tiempo se convirtieron en dirigentes o candidatos a puestos de elección popular tanto a nivel federal como local.⁶³

Así vemos que en su nombramiento influyó decisivamente su amistad con el presidente Vicente Fox y el apoyo que recibieron de su partido (ver figura 8):

- 1) Cuatro de los panistas tenían relaciones de proximidad política estrecha con el presidente, estuvieron cerca de él antes, durante y después de su campaña presidencial (ver cuadro 15 y figura 8). Santiago Creel conoció al presidente Fox en el Grupo San Angel, a mediados de la década de los noventas; Rodolfo Elizondo coincidió con él en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados; Martha Sahagún y Javier Usabiaga colaboraron en su gobierno de Guanajuato. Los tres primeros integraron su equipo de transición, mientras Elizondo y Sahagún también lo hicieron en el de su campaña presidencial.
- 2) La cercanía de los tres panistas restantes con el presidente Fox era media, Francisco Barrio, Juan de Dios Castro y Josefina Vázquez fueron sus compañeros de partido, de ahí que compartan una ideología similar, pero realizaron carreras políticas independientes del presidente (ver cuadro 15 y figura 8). Recibieron el apoyo de diferentes líderes panistas para formar parte del gabinete. Asimismo Barrio y Elizondo pertenecen al mismo grupo dentro del PAN: al “pragmático o neopanista”.

Grupos Priísta y Militar

De los seis priístas solo tres de ellos habían ejercido cargos en el partido: Julio Frenk y Benjamín González habían ocupado solo un puesto; mientras Alfonso Durazo había actuando en varias responsabilidades tanto a nivel federal como local. Los tres restantes no tenían dicha experiencia: Pedro Cerisola, Alfredo Elías y Francisco Gil (ver cuadro 13 y anexo I).

⁶³ Cfr. Reveles, *Op. Cit.*, pp. 120-121

Los seis priístas se habían formado en organismos del sector público pertenecientes a la fracción política, técnica y de los especialistas, ejerciendo exclusivamente responsabilidades administrativas (ver cuadro 14 y anexo II). También se aprecia que estos funcionarios hubieran ejercido o no cargos en el PRI, no lo necesitaron para ascender en la jerarquía del gobierno, porque no se postularon a cargos de elección popular; excepto Benjamín González Roaro, quien fue diputado federal, pero su paso por esta institución fue temporal y en realidad su carrera pública la realizó en puestos administrativos. Las características de este grupo son muy similares a sus colegas de gabinetes anteriores, quienes se especializaron en organismos federales.

La diferencia que encontramos de dos priístas actuales con sus pares de gabinetes anteriores y sus compañeros actuales fue su tránsito del gobierno al sector privado en el que tuvieron una corta permanencia, pero importante (ver cuadro 14 y anexo III). Pedro Cerisola y Francisco Gil ocuparon cargos directivos en dos empresas: en Teléfonos de México y AVANTEL.

Por otra parte, el presidente Fox fue muy cuidadoso en el nombramiento de los tres militares, desde finales de 1999 se reunió con altos mandos del Ejército mexicano para tratar el tema de la sucesión presidencial y conocer su postura al respecto. En aquellos días, le garantizaron al presidente que respetarían el resultado de las elecciones, así descartaron un “golpe de Estado” porque tenían el compromiso absoluto y total con la institucionalidad.

A principios y finales de julio de 2000, el presidente aseguró que no impondría a un “civil” al frente del Ejército, los titulares de las secretarías de la Defensa y Marina saldrían de los generales de División que cumplieran con los requisitos que marcara la ley, con el fin de garantizar la estabilidad en el país. Así lo hizo, nombró a dos militares al frente de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina (ver cuadro 14 y anexo II). Con esta decisión respetó las reglas no escritas del sistema político, es decir, estas carteras se habían asignado tradicionalmente a los miembros de las fuerzas castrenses; porque ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan que estas secretarías deban ser encabezadas exclusivamente por militares.

La PGR fue una concesión más al sector militar, este nombramiento exigía más requisitos: los más importantes eran que el candidato debía ser licenciado en derecho con antigüedad mínima de 10 años y ser aprobado por el Senado. Por la profesión resultaba un puesto ideal para una persona con un perfil civil, a menos que se tratara de un militar con una carrera civil como ocurrió en el caso del General Rafael Macedo, quien se formó en el medio militar y después estudió derecho en la UNAM (ver cuadro 14 y anexo II). Gracias a esta cualidad pudo ser procurador. Lo llamativo fue que un general ocupó este cargo, cuando siempre lo había encabezado un civil. Posiblemente el presidente confió en la efectividad y honestidad de los cuerpos castrenses como garantías para combatir la corrupción al interior de la procuraduría y enfrentar con mayor rigor el crimen organizado del país, sin corromperse en su misión.

De esta forma, la mayoría de las designaciones de los miembros del grupo priísta y militar (funcionarios del régimen autoritario anterior) obedecieron a varias razones: a la amistad reciente y coyuntural con el presidente Vicente Fox; al acuerdo con el presidente Zedillo para dar continuidad a su trabajo, con Elba Esther Gordillo (secretaria general del PRI), Roberto Hernández (un importante miembro del sector privado, dueño de Banamex y Avantel), la cúpula militar y el sector médico (ver figura 8):

- 1) Dos priístas disfrutaban de una relación de proximidad política estrecha con el presidente (ver cuadro 15 y figura 8). Pedro Cerisola fue propuesto por los *Head Hunters* para el equipo de su campaña presidencial y después colaboró en el equipo de transición. Alfonso Durazo colaboró sólo en este último equipo como su secretario particular.
- 2) Pero los otros cuatro priístas no mantenían ninguna relación política anterior con el presidente (ver cuadro 15 y figura 8). Alfredo Elías, Benjamín González y Francisco Gil fueron recomendaciones: el primero del presidente Ernesto Zedillo, el segundo de Elba Esther Gordillo y el tercero de Roberto Hernández, amigo del presidente Fox (dueño de Banamex y Avantel). Julio Frenk obtuvo la aprobación del sector médico, debido a su reconocida experiencia en la materia.

3) Asimismo, los tres militares (Rafael Macedo, Marco Peyrot y Gerardo Vega) no disfrutaban de ningún tipo de relación política con el presidente (ver cuadro 15 y figura 8). Gerardo Vega, Marco Peyrot y Rafael Macedo son fruto del acuerdo del presidente Fox con la cúpula militar. Los dos primeros fueron designados en las instituciones militares que tradicionalmente han ocupado sus antecesores: la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. Salvo la PGR que siempre la había ocupado un civil, ahora la encabeza un militar con carrera civil.

Grupo Empresarial

Ninguno de los dos miembros del grupo Empresarial militó en partidos políticos, pero sí en organizaciones empresariales y religiosas. Carlos Abascal y Raúl Muñoz Leos formaron parte de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El primero fue su tesorero nacional y después presidente nacional; el segundo actuó como su vicepresidente nacional (ver cuadro 13 y anexo I).

Además Abascal ha participado de manera activa en distintas organizaciones de inspiración religiosa:⁶⁴ sirvió como presidente de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en México (FUNDES) y de Administración por Valores (AVAL); vicepresidente del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (aquí tuvo contacto con Lorenzo Servitje -dueño de Grupo Bimbo, fundador y principal patrocinador de IMDOSOC).⁶⁵ Miembro de Yunque y, a nivel internacional, del Grupo de Valores Internacionales y La Mesa Redonda de Caux. Es el único funcionario que, por su

⁶⁴ Los antecedentes familiares de Carlos Abascal lo ligan estrechamente a los intereses del clero político. Es hijo de Salvador Abascal Infante, famoso dirigente del sinarquismo, quien ocupó la Gerencia de Editorial Jus en 1957 (editorial que perteneció a Manuel Gómez Morín, fundador del PAN). Esta editorial fue satanizada por los gobiernos posrevolucionarios, ya que la identificaban como un espacio de la Iglesia, es decir, de la contrarrevolución. En la misma inició la vida profesional de Carlos Abascal, donde se desempeñó como obrero y secretario de la Gerencia, de 1966 a 1969 (en el periodo en que su padre era traductor y gerente de la misma). Su hermano, el panista Salvador Abascal Carranza, es cofundador de varios grupos conservadores, entre ellos, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, y Libertad y Civilización. Véase Edgar González, *La última cruzada*, México, Grijalbo, 2001, pp. 56-59

⁶⁵ David Aguilar Juárez, "Lorenzo Servitje" (suplemento Dominical), *El Universal*, 25 de septiembre de 2005, p. III

participación política y antecedentes familiares, tiene un perfil conservador (ver cuadro 13 y anexo I).

Los miembros de este grupo trabajaron únicamente en el sector privado y ejercieron cargos en empresas de sus tres fracciones (ver cuadro 14 y anexo III). Abascal trabajó en compañías de los financieros principalmente (más de 30 años en Afianzadora Insurgentes) y de los empresarios. Muñoz Leos también lo hizo en esta última fracción, no obstante la mayor parte de su carrera la realizó en una firma transnacional (*DuPont*) que se ubica dentro de los inversionistas extranjeros.

Aunque parezca nueva la incorporación de representantes empresariales al sector público, ya había ocurrido antes en México, pero era poco frecuente por el alejamiento ideológico y práctico entre ambos sectores. Así tenemos los casos de Antonio Ruiz Galindo, presidente de DM Nacional, gerente de una compañía hotelera, accionista del Banco Veracruzano, quien además fundó una importante fábrica de muebles de acero en 1932 y llegó a ser secretario de Economía (1946-1952) en el gobierno de Miguel Alemán. José Campillo Sáinz, primero presidente de la CONACINTRA y de la CONCAMIN y más tarde secretario de Industria y Comercio (1974-1976), dos veces director del INFONAVIT (1976-1982 y 1988-1989) y en una ocasión del IMSS (1982-1988). Arsenio Farrell Cubillas, abogado de diferentes empresas, se desempeñó primero como director de la CFE (1973-1976), luego del IMSS (1976-1982) y dos veces secretario del Trabajo (1982-1988 y 1988-1994). Francisco Cano Escalante, representante del sector Azucarero, presidente de la CONCANACO en 1967 y en 1968, y subsecretario de Comercio en el régimen de Miguel de la Madrid. Claudio X. González, presidente del CCE en 1985 y 1986, presidente de *Kimberly Clark* de México y consejero de administración de Operadora de Bolsa, fue nombrado asesor para asuntos económicos por el presidente Carlos Salinas.⁶⁶

⁶⁶ Ver Puga, *Op. Cit.*, pp. 65-66, 140, 182 y Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, pp. 281, 298, 302, 307, 308, 311, 314, 317, 321

Este grupo comparado con los civiles, priístas y panistas es totalmente inexperto en funciones del gobierno. El presidente Fox prefirió dar representación a este grupo en su gabinete, en vez de su experiencia en el sector público.

Los miembros del grupo Empresarial suponemos que fueron apoyados por la COPARMEX y además Carlos recibió el apoyo de su hermano Salvador Abascal, asambleísta del PAN (ver figura 8):

- 1) Carlos Abascal y Raúl Muñoz mantienen una relación cercana, ambos fueron autoridades de la Coparmex. El primero además participó en el equipo de transición del presidente, es hermano de Salvador Abascal (militante panista) y una persona muy cercana a Lorenzo Servitje (dueño de Grupo Bimbo); así su proximidad política se puede calificar como estrecha con el presidente Fox (ver cuadro 15 y figura 8).
- 2) A su vez, los antecedentes profesionales de Raúl Muñoz Leos revelaban una proximidad política distante con el presidente, aunque laboró en el sector privado, nunca lo hizo a lado de él, así la cercanía que existe con él es de carácter ideológico (ver cuadro 15 y figura 8).

Grupo de Izquierda

Con los miembros del grupo de Izquierda, el presidente Fox prefirió nuevamente la representación de este sector en su gobierno, en vez de su experiencia en el ámbito público. Son el grupo más pequeño en el gabinete y han seguido caminos totalmente distintos a los de sus compañeros. Sus dos miembros se dedicaron principalmente a actividades académicas y de investigación (ver cuadro 14 y anexo IV).

En cuanto a su participación política, Jorge Castañeda militó en el extinto Partido Comunista Mexicano en la década de los setentas y tuvo contacto externo con el Partido de la Revolución Democrática, ya que asesoró a Cuauhtémoc Cárdenas en su campaña presidencial en 1988. Adolfo Aguilar Zinser no pertenecía a ningún partido, pero participó como vocero de Cárdenas en la misma fecha, por ello tuvo una relación

cercana con el PRD que impulsó su carrera legislativa (ver cuadros 13, 14 y anexos I y II).

Ambos, sin embargo, colaboraron en organizaciones civiles, en este caso fueron miembros fundadores del Grupo San Angel en 1994 y desde aquí impulsaron sus carreras políticas. En este espacio conocieron a Fox y otros personajes importantes en su trayectoria (ver cuadro 13 y anexo I).

El nombramiento de los miembros de este grupo se explica por su antigua amistad con el presidente: Adolfo Aguilar y Jorge Castañeda son los funcionarios más próximos a la izquierda mexicana. Ambos tenían relaciones de proximidad política estrecha con el presidente, se conocieron en el Grupo San Angel (a mediados de los 90's), luego los invitó a colaborar en su campaña presidencial y en el equipo de transición (ver cuadro 15 y figura 8).

Cuadro 13

Tabla general de la participación política de los funcionarios del gabinete presidencial (2000)

Grupos	Miembros	Participación política		
		Partidos políticos	Sin militancia	Otras organizaciones
Panista	Francisco Barrio			
	Juan Castro			
	Santiago Creel			
	Rodolfo Elizondo			
	Martha Sahagún			
	Javier Usabiaga			
	Josefina Vázquez			
Priísta	Pedro Cerisola			
	Alfonso Durazo			
	Alfredo Elías			
	Julio Frenk			
	Francisco Gil			
	Benjamín González			
Izquierda	Adolfo Aguilar			
	Jorge Castañeda			
Civil	Alfonso Caso			
	Luis Ernesto Derbez			
	Carlos Flores			
	Alejandro Gertz			
	María Herrera			
	Santiago Levy			
	Víctor Lichtinger			
	Ernesto Martens			
	Leticia Navarro			
	Francisco Ortiz			
	Eduardo Sojo			
	Reyes Tamez			
Empresarial	Carlos Abascal			
	Raúl Muñoz Leos			
Militar	Rafael Macedo			
	Marco Peyrot			
	Clemente Vega			
Totales		14	18	9

Casos: 32

Cuadro 14
 Tabla general de la trayectoria profesional de los funcionarios del gabinete presidencial (2000)

Grupos	Miembros	Trayectoria profesional									
		Sector Público					Sector Privado				
		Políticas		Gobierno local		Técnicas	Especialistas	Empresarios	Financieros	Inversionistas extranjeros	Actividades académicas
		Cargos elección popular	Cargos admvs.	Cargos admvs.	Cargos elección popular	Cargos admvs.	Cargos admvs.				
Panista	Francisco Barrio										
	Juan Castro										
	Santiago Creel										
	Rodolfo Elizondo										
	Martha Sahagún										
	Javier Usabiaga										
	Josefina Vázquez										
Priísta	Pedro Cerisola										
	Alfonso Durazo										
	Alfredo Elías										
	Julio Frenk										
	Francisco Gil										
	Benjamín González										
Izquierda	Adolfo Aguilar										
	Jorge Castañeda										
Civil	Alfonso Caso										
	Luis Ernesto Derbez										
	Carlos Flores										
	Alejandro Gertz										
	María Herrera										
	Santiago Levy										
	Víctor Lichtinger										
	Ernesto Martens										
	Leticia Navarro										
	Francisco Ortiz										
	Eduardo Sojo										
	Reyes Tamez										
	Carlos Abascal										
	Empresarial	Raúl Muñoz Leos									
Rafael Macedo											
Militar	Marco Peyrot										
	Clemente Vega										
Totales		7	6	10	2	8	16	15	4	6	3

Casos: 32

Cuadro 15

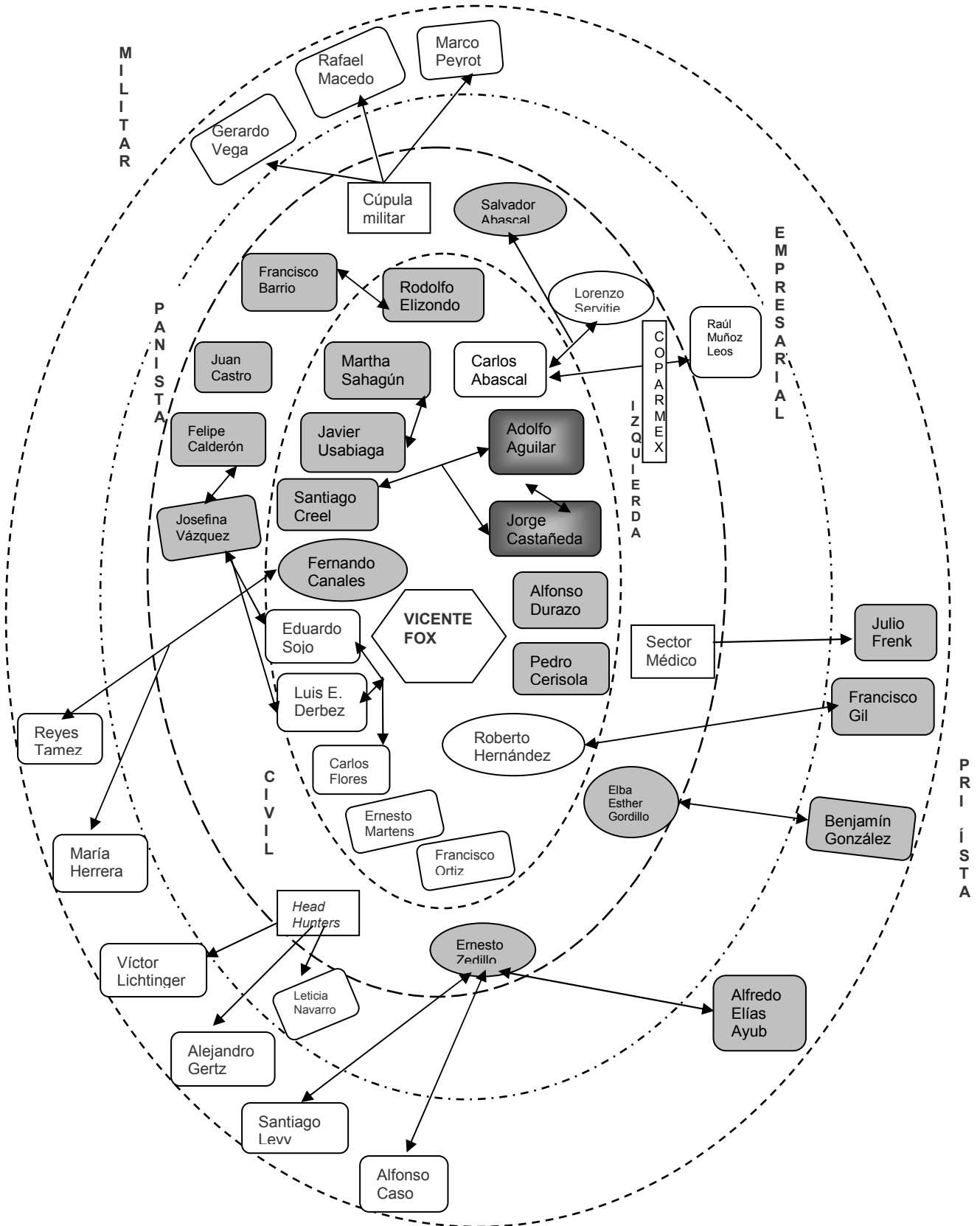
Grado de proximidad política de los funcionarios del gabinete con el presidente Vicente Fox (2000)

Grupos	Miembros	Grado de proximidad política			
		Estrecha	Media	Distante	Sin relación previa
Panista	Francisco Barrio				
	Juan de Dios Castro				
	Santiago Creel				
	Rodolfo Elizondo				
	Martha Sahagún				
	Javier Usabiaga				
	Josefina Vázquez				
Priísta	Pedro Cerisola				
	Alfonso Durazo				
	Alfredo Elías				
	Julio Frenk				
	Francisco Gil				
	Benjamín González				
Izquierda	Adolfo Aguilar				
	Jorge Castañeda				
Civil	Alfonso Caso				
	Luis Derbez				
	Carlos Flores				
	Alejandro Gertz				
	María Herrera				
	Santiago Levy				
	Víctor Lichtinger				
	Ernesto Martens				
	Leticia Navarro				
	Francisco Ortiz				
	Eduardo Sojo				
	Reyes Tamez				
Empresarial	José Abascal				
	Raúl Muñoz				
Militar	Rafael Macedo				
	Marco Peyrot				
	Gerardo Vega				
Totales		14	3	2	13

Casos: 32

Figura 8

Red política del presidente Vicente Fox (2000)



La red muestra gráficamente en el centro al presidente Vicente Fox, líder principal, del cual parten los distintos vínculos y el grado de proximidad política que tenía con los 32 funcionarios de su gabinete y otros actores políticos (del centro hacia afuera): estrecha, media, distante y sin relación previa (ver cuadro 15). Este conjunto de relaciones define la “estrella primaria”.

También los puntos de contacto que tenían entre ellos los funcionarios seleccionados -“zona de primer orden”- y sus relaciones con otros personajes o fuerzas políticas -“zona de segundo orden”- para acceder al gabinete presidencial.

Los miembros del grupo político del presidente Fox (Grupo Guanajuato) se localizan en el primer círculo y son funcionarios con una proximidad política estrecha con él; es decir, son individuos que se han beneficiado de los ascensos políticos del presidente o sostenían vínculos de amistad previamente. De las 16 personas que encontramos ahí solo 2 de ellas (Fernando Canales y Roberto Hernández) no se integraron formalmente al gabinete inicial, pero fueron individuos que apoyaron a tres funcionarios (María Herrera, Reyes Tamez y Francisco Gil) para ocupar algún puesto en el gobierno, quienes no tenían ninguna relación previa con el presidente y están en el último círculo.

En el segundo círculo está la gente con un grado de proximidad media con el presidente, tenemos únicamente a 3 funcionarios del equipo de gobierno (Josefina Vázquez, Juan de Dios Castro y Francisco Barrio) y los 5 restantes (Felipe Calderón, Salvador Abascal, Lorenzo Servitje, Elba E. Gordillo y Ernesto Zedillo) recomendaron a 6 personas (Josefina Vázquez, Carlos Abascal, Benjamín González, Alfredo Elías, Alfonso Caso y Santiago Levy) para ocupar un lugar en el gabinete, los cuatro últimos funcionarios no mantenían ninguna relación con el presidente (cuarto círculo).

Dentro de esta misma zona, segundo círculo, tenemos los nombres no de personas (porque no fue posible ubicar a alguien en especial), sino de 3 fuerzas o sectores políticos (la cúpula militar, el sector médico y la COPARMEX) que influyeron en el nombramiento de 5 funcionarios (Rafael Macedo, Marco Peyrot y Gerardo Vega; Julio Frenk y Raúl Muñoz Leos). Quienes a su vez no tenían ningún tipo de relación

previa con el presidente y por ello aparecen en el cuarto círculo; excepto Muñoz Leos quien ideológicamente es más cercano al presidente (proximidad política distante) y por ello está en el tercer círculo.

De los 3 funcionarios sugeridos por los *Head Hunters*, Leticia Navarro es ideológicamente cercana al presidente por ese motivo aparece en el tercer círculo; en cambio, Alejandro Gertz y Víctor Lichtinger no tenían relación previa con el presidente, por eso están en el último círculo.

D) AJUSTES POSTERIORES

A pesar de sus muchos defectos exhibidos, este gabinete inicial duró aproximadamente la mitad del periodo del gobierno del “cambio” del presidente Vicente Fox. Prueba de ello fue que su reconfiguración más significativa aconteció entre principios de 2003 y finales de 2004, en estas fechas ya había salido la mitad del equipo de gobierno original. Dicho proceso empezó con la renuncia de Jorge Castañeda de la Secretaría de Relaciones Exteriores en enero de 2003, su motivo fue la construcción de su candidatura presidencial, después de buscar infructuosamente ser el candidato del PAN. Lo sustituyó Luis E. Derbez, quien dejó vacante la Secretaría de Economía (ver cuadro 16).

La actitud de Castañeda de presentar su renuncia al presidente Fox fue emblemática, ya que diversos funcionarios (Francisco Barrio, Alfonso Durazo, Alfonso Aguilar Zinser, Juan de Dios Castro, Alejandro Gertz, Felipe Calderón, Ernesto Martens, etc.) que salieron del gabinete, actuaron de forma parecida, es decir, presentaron su renuncia sin solicitud previa del presidente. Dichas decisiones personales obligaron al ejecutivo a iniciar una serie de reacomodos en su gobierno -quien se negaba a realizar cambios en su equipo de gobierno, a pesar de los resultados adversos logrados por algunos de ellos que el presidente Fox estimaba como un trabajo satisfactorio-. La actitud presidencial refleja su incapacidad para valorar el desempeño real de sus funcionarios y realizar los ajustes necesarios. Más bien fueron sus colaboradores, en

varios casos, los que impusieron su salida, se la comunicaron al presidente Fox, quien tuvo que acatarla, sin discusión.

Desde antes, en junio de 2002, de la estructura federal habían desaparecido tres “superoficinas”: las coordinaciones de Desarrollo Social, para la Alianza Ciudadana y de Seguridad Nacional; encabezadas por José Sarukhán, Rodolfo Elizondo Torres y Adolfo Aguilar Zinser (ver cuadro 16). El primero volvió a sus antiguas labores de investigación en la UNAM. Elizondo pasó a la Coordinación General de Comunicación Social en julio de 2003, dejada por Francisco Ortiz por su incapacidad de comunicar adecuadamente las acciones del gobierno a los medios de difusión; y posteriormente sustituyó a Leticia Navarro en la Secretaría de Turismo. Aguilar Zinser se convirtió en representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU (su periodo inició en febrero de 2002 y renunció en noviembre de 2003, después de sus polémicas declaraciones sobre la relación México-EE.UU.) y regresó a la UNAM; poco después falleció en un accidente automovilístico (el 5 de junio de 2005).

Por otra parte, un elemento de conflicto al interior del gabinete fue el surgimiento de muchos precandidatos presidenciales, sobre todo después de las elecciones federales intermedias de 2003, cuando el tema de la sucesión se impuso en el ambiente político nacional. Esta situación nos indica un alto grado de indisciplina y el poco compromiso de la mayoría de estos funcionarios; a consecuencia del débil liderazgo que ejerció el presidente Vicente Fox sobre su equipo. Incluso el presidente cometió el error de tolerar e inducir dicha conducta en algunos casos: Marta Sahagún, Santiago Creel (precandidato del PAN), Alberto Cárdenas (precandidato del PAN), Luis E. Derbez (candidato a la Secretaría General Organización de Estados Americanos). En otros casos, los obligó a salir de su gobierno como: Francisco Barrio (retiró su candidatura del proceso interno del PAN), Jorge Castañeda (precandidato independiente) y Felipe Calderón (candidato del PAN), renunció a la Secretaría de Energía después del regaño público presidencial por ser postulado por el gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, el 29 de mayo de 2004 (ver cuadro 16).

Entre enero de 2003 y septiembre de 2005, sobrevinieron cambios en 20 (62.5%) de las 32 carteras del gabinete aquí analizadas (ver cuadro 16). Las destituciones más importantes fueron:

- 1) La salida de Jorge Castañeda de la Secretaría de Relaciones Exteriores a principios de 2003 y sustituido por Luis Ernesto Derbez.
- 2) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió de nombre y titular: Francisco Barrio renunció para buscar una diputación plurinominal federal por el PAN en 2003. Ahora se llama Secretaría de la Función Pública y la encabeza otro panista, Eduardo Romero Ramos, quien fue subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Contraloría (cercano a Barrio era su secretario de gobierno en Chihuahua).
- 3) Juan de Dios Castro renunció a la consejería jurídica para buscar una diputación plurinominal federal por el PAN en abril de 2003 y reemplazado por María Teresa Herrera, secretaria de la Reforma Agraria.
- 4) La renuncia de Alfonso Durazo, secretario particular del presidente, en julio de 2004; debido a fricciones internas con el Grupo Guanajuato, principalmente por oponerse a la influencia de la primera dama en la sucesión presidencial.⁶⁷ Relevado por Emilio Goicoechea Luna, subsecretario de la Sectur.
- 5) El presidente Fox le pidió su renuncia al general Rafael Macedo de la Concha, procurador general, en abril de 2005; a consecuencia del inadecuado manejo del proceso de desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador. De esta forma, lo responsabilizó políticamente ante la sociedad. Lo sustituyó Daniel Cabeza de Vaca, después de la aprobación del Senado.
- 6) Santiago Creel dejó la Secretaría de Gobernación, a mediados de 2005, para buscar la candidatura presidencial por su partido. Lo reemplazó Carlos Abascal, secretario de Trabajo.

⁶⁷ Alfonso Durazo, "Carta de renuncia", *El Universal online*, Lunes 05 de julio de 2004, 16:05 hrs. (hora de publicación).

7) Ramón Martín Huerta antes subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, ascendió a la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública a la salida de Alejandro Gertz, quien argumentó que ya había llegado el tiempo de su jubilación. Sin embargo, dicha Secretaría quedó vacante debido al deceso de Martín Huerta en un raro accidente aéreo, ocurrido el 21 de septiembre de 2005. Lo suplió Eduardo Medina Mora, director del CISEN; otro representante del sector empresarial (fue Consejero Nacional del Consejo Coordinador Empresarial).

Cuadro 16

Sustituciones en el gabinete presidencial (2002-2005)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA		ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	
Secretarios de Estado y procurador General		Directores de Empresas Paraestatales	
Iniciales	Sustitutos	Iniciales	Sustitutos
1) Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: Francisco Javier Barrio Terrazas, 3/abril/03 (candidato a diputado plurinominal federal, núm. 1).	Secretaría de la Función Pública: Eduardo Romero Ramos, abril/03.	1) Director de Compañía de Luz y Fuerza: Alfonso Caso Aguilar, mayo/02	Luis de Pablo Serna, mayo/02.
2) Secretario de Economía: Luis Ernesto Derbez Bautista, 10/enero/03.	Fernando Canales Clariond (renunció a la gubernatura), enero/03.	2) Director de Petróleos Mexicanos: Raúl Muñoz Leos, 1 Noviembre/04.	Luis Ramírez Corzo, noviembre/04
3) Secretario de Energía: Ernesto Martens Rebolledo, 2/septiembre/03.	- Felipe Calderón Hinojosa, septiembre/03 (renunció, 31/mayo/04). - Fernando Elizondo Barragán, 1/junio/04		
4) Secretario de Gobernación: Santiago Creel Miranda, 1/junio/05.	Carlos Abascal, 7/ junio/ 05		
5) Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Víctor Lichtinger Waisman, 2/ septiembre/03.	- Alberto Cárdenas, septiembre/03. - Después José Luis Luege Tamargo, 23 de junio de 2005.		
6) Secretaria de la Reforma Agraria: María Teresa Herrera Tello, 3/abril/03.	Florencio Salazar Adame (Coord. Plan Puebla-Panama; Jefe de la Unidad para la atención de organizaciones sociales de la Segob, designado 22/agosto/02; priísta),		

	abril/03		
7) Secretario de Relaciones Exteriores: Jorge Germán Castañeda Gutman, 8/enero/03	Luis E. Derbez, enero/03		
8) Secretario de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia: Alejandro Gertz Manero, sep.-noviembre de 04	Ramón Martín Huerta (murió en accidente aéreo, 21/sep/05), Sep.-Nov. de 04; Eduardo Medina Mora Icaza, 28/septiembre/05.		
9) Secretario del Trabajo y Previsión Social: José Carlos María Abascal Carranza, junio/05.	Francisco J. Salazar Sáenz, junio/05		
10) Secretaria de Turismo: Leticia Navarro Ochoa, 29/julio/03.	Rodolfo Elizondo Torres julio/03		
11) Procurador General de la República: General Rafael Marcial Macedo de la Concha, 28 o 27/abril/05.	Daniel Cabeza de Vaca Hernández, abril/05.		
Consejería Jurídica			
12) Consejero Jurídico: Juan de Dios Castro Lozano (diputado plurinominal federal, núm. 2), abril/03.	- María Teresa Herrera Tello, 3/abril/03. - Daniel Cabeza de Vaca, de noviembre/2004 al 27/abril/2005		
Secretaría Particular			
13) Secretario Particular del Presidente: Alfonso Durazo Montaña, 5/julio/04.	Emilio Goicoechea Luna (subsecretario de operación turística de la Sectur, de agosto de 2003 hasta julio de 2004), 5/julio/04.		
Presidencia de la República Coordinaciones:			
14) Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional: Carlos Flores Alcocer (representante de México ante la OCDE); enero/04.	Desapareció la coordinación.		
15) Coordinadora General de Comunicación Social: Martha Sahagún Jiménez, julio 2001.	- Francisco Ortiz Ortiz, 9/enero/02. - Rodolfo Elizondo, 29/julio/03. - Rubén Aguilar, julio 2003.		
16) Coordinación General de Opinión Pública e Imagen: Francisco Ortiz Ortiz, julio 2001, 2/sep/03 (renunció a esta última).	Roberto Maure y Romero, enero/04		
17) Coordinador Presidencial para la Alianza Ciudadana: Rodolfo Elizondo Torres, enero/02.	Desapareció la coordinación, junio de 2002		
18) Coordinador de Seguridad Nacional: Adolfo Aguilar Zinder, 9/enero/02.	Desapareció la coordinación, junio de 2002		

12 carteras han permanecido sin cambios, aunque podrían suscitarse algunas renunciaciones en el futuro, debido a las elecciones federales de 2006 y algunas locales para

elegir gobernador (ver cuadro 17). Los posibles candidatos, por sus antecedentes políticos, podrían ser: Javier Usabiaga y Josefina Vázquez.

Cuadro 17

Carteras que no presentaron sustituciones (2000-2005)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL
Secretaríos de Estado	Directores de Empresas Paraestatales
1) Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Javier Usabiaga Arroyo.	1) Director de la Comisión Federal de Electricidad: Alfredo Elías Ayub.
2) Secretario de Comunicaciones y Transportes: Pedro Cerisola y Weber.	Directores Generales de Organismos Descentralizados
3) Secretario de la Defensa Nacional: General Gerardo Clemente Ricardo Vega García.	2) Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social: Santiago Levy Algazi.
4) Secretaria de Desarrollo Social: Josefina Eugenia Vázquez Mota.	3) Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE): Benjamín González Roaro.
5) Secretario de Educación Pública: Reyes S. Tamez Guerra.	
6) Secretario de Hacienda y Crédito Público: Francisco Gil Díaz.	
7) Secretario de Marina: Almirante Marco Antonio Peyrot González.	
8) Secretario de Salud: Julio José Frenk Mora.	
Presidencia de la República	
Coordinaciones:	
9) Coordinador de Asesores de Políticas Públicas: Eduardo Sojo Garza-Aldape.	

El gabinete se pintó de un solo color: para septiembre de 2005 habían renunciado 7 panistas (Barrio, Calderón, Cárdenas, Castro, Creel, Durazo y Sahagún), pero aparecieron 13 en el gobierno:

- 1) Pedro Cerisola, Luis E. Derbez, Carlos Abascal (los tres recibieron el rango de “militantes activos”, el 9 de junio de 2002) y Alfonso Durazo (se registro como miembro “adherente” el 29 de enero de 2002) se afiliaron al PAN para evitar conflictos innecesarios con el partido del presidente.
- 2) Ascendieron cuatro subsecretarios: Eduardo Romero (de la Secodam), Ramón Martín Huerta (de la Segob), Emilio Goicoechea Luna (de la Sectur) y Daniel Cabeza de Vaca (de la Segob y consejero jurídico del Ejecutivo Federal).
- 3) Llegaron al gabinete cinco políticos panistas: Fernando Canales (ex gobernador de Nuevo León) a la Secretaría de Economía; Felipe Calderón (ex diputado federal) y Fernando Elizondo Barragán, ambos a la Secretaría de Energía; Alberto Cárdenas (ex gobernador de Jalisco) y José Luis Luege Tamargo (ex

dirigente panista del D.F. y ex procurador Federal de Protección al Ambiente, desde septiembre de 2003) los dos a la Secretaría de Medio Ambiente.

- 4) Permanecieron en sus puestos Rodolfo Elizondo, Javier Usabiaga y Josefina Vázquez.

Finalmente el presidente Fox fortaleció a su grupo político: el Grupo Guanajuato (ver figura 8). Los que ya estaban en el gabinete eran Marta Sahagún de Fox (ahora primera dama), Eduardo Sojo, Luis E. Derbez, Ramón Martín, Ramón Muñoz, Rodolfo Elizondo, Pedro Cerisola y Javier Usabiaga. Los que llegaron después fueron Fernando Canales y Daniel Cabeza de Vaca. En total 10 miembros: la primera dama, 6 secretarios de Estado, 2 directores de oficinas presidenciales y el procurador general de la República.

CONCLUSIONES

El sufragio ciudadano se ha convertido en el nuevo principio de legitimidad en México. Por esta causa, los candidatos presidenciales surgidos exclusivamente de cargos administrativos del gabinete presidencial, como en los tiempos de dominio del PRI, serán una especie política en extinción. Los futuros aspirantes provendrán principalmente de cargos de elección popular como sucedió con el presidente Vicente Fox, quien fue primero diputado federal y luego gobernador de Guanajuato. Lo mismo acontece para la próxima elección presidencial del año 2006, donde todos los precandidatos presidenciales -Roberto Madrazo y Arturo Montiel del PRI; Santiago Creel, Felipe Calderón y Alberto Cárdenas Jiménez del PAN; Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador del PRD-: tienen en común haber ocupado algún cargo de representación.

Es importante destacar que Fox accedió al cargo de Presidente de la República gracias al voto popular y no por decisión del presidente anterior (llamado popularmente “dedazo”). Su formación política y profesional es distinta a la de sus antecesores. Se formó principalmente en la iniciativa privada, ocupando distintos cargos en la *Coca Cola* hasta los más importantes. Ingreso a la política en las filas del PAN y desde los inicios de su carrera se valió del sufragio popular para acceder a los puestos de representación.

Gracias a la independencia política con la que Fox llegó al cargo de presidente, gozó de plena autonomía frente al gobierno del presidente Ernesto Zedillo para gobernar e integrar su equipo, ya que no le debía el puesto.

En la conformación del gabinete se ve un esfuerzo del presidente por buscar acuerdos mínimos con diferentes actores políticos (partidos políticos, asociaciones empresariales y civiles) sobre algunas designaciones y así lograr la aceptación social del grupo gobernante, a diferencia de sus antecesores que únicamente se apoyaban en los sectores de su partido (PRI) y ocasionalmente buscaban el consenso con otras fuerzas políticas.

Los nuevos criterios políticos del presidente Vicente Fox para integrar su gabinete, estuvieron influidos por su perfil político-profesional. Buscar a los mejores hombres y mujeres es un principio propio de la ideología empresarial; y compartir esta responsabilidad con los *Head Hunters* (cazadores de talentos) para realizar esa búsqueda, es una práctica habitual de la iniciativa privada. A diferencia de los presidentes anteriores que hacían un mínimo de consultas con sus funcionarios más próximos sobre las designaciones que pensaban realizar.

Este gabinete inicial confirma el postulado básico de la teoría de los grupos políticos, dicha teoría establece que el líder al no conocer –por su trayectoria política y profesional- a la cantidad necesaria de funcionarios para todos los cargos de su gobierno, trata de colocar además de los miembros de su grupo político, personal capaz para resolver los problemas que el puesto implica.

El presidente Fox integró en posiciones clave de su gabinete inicial a 14 miembros (44%) de su grupo político -el llamado Grupo Guanajuato-, es decir, individuos cuyas carreras públicas fueron promovidas por el presidente o sostenían previamente vínculos de amistad con él. Gracias a la larga trayectoria que este grupo de funcionarios había realizado a lado del presidente su lealtad hacia las ideas y su influencia en los programas presidenciales, no pueden estar en duda; aunque su experiencia en el gobierno es mínima o no cuentan con esos conocimientos, debido a sus antecedentes profesionales. En cualquier caso, su proximidad política es estrecha y su relación con el presidente Fox es directa. La permanencia del Grupo Guanajuato en el gobierno ha sido constante y el grupo base continua: Martha Sahagún, Javier Usabiaga, Luis Ernesto Derbez, Eduardo Sojo, Ramón Muñoz, Ramón Martín Huerta (falleció), Daniel Cabeza de Vaca, Rodolfo Elizondo, José Abascal y Pedro Cerisola (los tres últimos consolidaron su relación con el presidente); entró al gabinete Fernando Canales y salieron del gobierno Jorge Castañeda, Aguilar Zinser y Alfonso Durazo (en un principio, estos funcionarios fueron cercanos a Fox y al final se distanciaron). En el gabinete posterior - finales del 2005- contamos a 10 miembros cercanos al presidente.

Ratificó a funcionarios del gobierno anterior, principalmente, por carecer de personal con los conocimientos y experiencia necesarios; y, al mismo tiempo, estos nombramientos sirvieron para establecer alianzas estratégicas con diferentes actores. Dichos personajes encabezaron la CFE, la CLyFC, el IMSS y el ISSSTE. Los tres primeros -Alfredo Elías, Alfonso Caso y Santiago Levy- recibieron el apoyo del presidente Ernesto Zedillo y el último, Benjamín González, de la secretaria general del PRI, Elba Esther Gordillo. Sólo en PEMEX, el presidente Fox prefirió nombrar a Raúl Muñoz Leos, impulsado por la COPARMEX: formado en la iniciativa privada (*Dupont*) y no dentro de la paraestatal más importante del país.

Al principio de su administración, el presidente alejó a su partido de su gobierno y no le otorgó una buena representación en su gabinete inicial, sólo había 7 panistas que equivalía al 22% (Barrio, Castro, Elizondo, Sahagún, Creel, Usabiaga y Vázquez). Así actuaron los presidentes anteriores que preferían a funcionarios formados en organismos del gobierno federal y no en el PRI, pero ellos se asumían como jefes máximos de su partido. A consecuencia de esta situación, el presidente Fox en los primeros años de su gobierno tuvo desencuentros algo ríspidos con el PAN. Situación que ha procurado modificar y para el 2005 el número de panistas se duplicó en su gobierno a 18: contando a los 5 anteriores, excepto Barrio y Castro; Romero, Martín Huerta, Goicoechea, Cabeza de Vaca, Canales Clariond, Calderón, Elizondo, Cárdenas, Luego, Cerisola, Derbez, Abascal y Durazo (los cuatro últimos se afiliaron al partido).

Respetó las posiciones otorgadas por los gobiernos priístas a miembros del sector militar y médico: la SEDENA y la SM las encabezan militares (Gerardo Vega y Marco Peyrot); y la SSA, un médico (Julio Frenk). A los militares les cedió una posición más: la PGR (Rafael Macedo) que después del fallido desafuero regresó a un civil y miembro de su grupo político: Daniel Cabeza de Vaca.

En su gobierno consensó algunos nombramientos con actores del sector privado, como fue el caso del priísta Francisco Gil, quien fue apoyado por Roberto Hernández (importante miembro de la iniciativa privada, dueño de Banamex y Avantel). La

Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) intervino en la designación de Carlos Abascal y Raúl Muñoz, miembros del grupo empresarial.

Es importante enfatizar que los 18 funcionarios (56%) restantes que arribaron al gabinete presidencial, acorde a la red que se diseñó para señalar las relaciones políticas del presidente Fox, estaban en la zona de segundo orden, es decir, más de la mitad de estas personas llegaron al gobierno por la influencia de importantes agrupaciones o personajes cercanos al ejecutivo. Su relación política con el presidente era inexistente e indirecta, establecida a través de otros individuos; su lealtad hacia las ideas presidenciales es prácticamente inexistente, pero la mayoría cuenta con la capacidad y experiencia suficiente para resolver los problemas que su puesto implica (Alfredo Elías, Julio Frenk, Francisco Gil, Benjamín González, Alfonso Caso, Alejandro Gertz, Santiago Levy, Víctor Lichtinger, Rafael Macedo, Marco Peyrot y Gerardo Vega).

La primera dama, Martha Sahagún, ha tenido un papel protagónico como no se había visto antes, incluso ha llegado a percibirse una preponderancia sobre la autoridad del mismo presidente, quien ha estimulado esta actitud en su esposa. Primero, la nombró su vocera, para después contraer nupcias con ella y autorizar la formación de su asociación (Vamos México), desde la cual ha hecho trabajo político a favor del gobierno y, al mismo tiempo, de su persona.

Por otro lado, viendo a los funcionarios del gabinete en conjunto y comparándolos con los miembros de los gobiernos posrevolucionarios, los cuales presentaban dos características: experiencia en la administración pública federal y, en menor medida, trabajo en el PRI. Para ingresar al gobierno no era necesario pertenecer al partido, pero sí para tener perspectivas políticas a futuro en puestos de elección popular, en especial la presidencia de la República; de lo contrario no se tenían las mismas posibilidades o de plano era imposible.

Este modelo es diferente al observado en el gabinete inicial, debido en parte a la ambivalente formación del presidente Fox y porque el PAN no contaba con los cuadros necesarios para incorporarlos al gobierno. Por ello el presidente se vio en la necesidad de reforzar su gobierno a partir de la construcción plural de su equipo. Por esta razón,

buscó a gente que le garantizará resultados satisfactorios en el corto plazo. Se aprecian cuando menos cuatro diferencias importantes en este grupo:

- 1) Sobresale su apartidismo: 18 funcionarios (56%) no militaban en ningún partido político.
- 2) Había 7 miembros del PAN que representan el 22% de los funcionarios del gabinete.
- 3) Su experiencia en la iniciativa privada: 16 personas (50%) trabajaron en empresas de este sector; de las cuales sólo 5 de ellas (16%) se formaron exclusivamente en este sector y en 11 casos (34%) también se desempeñaron en el sector público.
- 4) Ejercieron cargos de elección popular tanto a nivel federal como local. En el Poder Legislativo tenemos a 7 miembros del gabinete: los panistas Juan de Dios Castro, Rodolfo Elizondo, Santiago Creel, Javier Usabiaga y Josefina Vázquez; el priísta Benjamín González y Adolfo Aguilar, del grupo de Izquierda. A nivel local, únicamente Barrio y Elizondo ocuparon estas responsabilidades.

El reclutamiento de este equipo de gobierno demuestra que los caminos para llegar al gabinete presidencial se han diversificado, no se limitaron a los funcionarios con una trayectoria pública exitosa, sino que también llegaron a él desde la iniciativa privada. En este sentido, el acceso al gabinete se ha democratizado, pero eso no hace más eficiente el funcionamiento del gobierno, debido en parte a la inexperiencia de varios de ellos.

Al no estar suficientemente reglamentados los requisitos para ser secretario de Estado, el presidente goza de una gran libertad de decisión sobre la integración de su gobierno y tiene el control absoluto sobre estos nombramientos. Así la trayectoria del ejecutivo determina en gran medida el perfil de sus colaboradores. Los requisitos establecidos en la Constitución prácticamente cualquier político los cumple ("ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta

años cumplidos”)¹; pero no garantizan la capacidad técnica y política del funcionario: ambas cualidades dependen únicamente de la valoración presidencial.

En cambio, los requisitos que se exigen a los candidatos que quieren ser procurador general o consejero jurídico, intentan asegurar la capacidad del funcionario al frente de estos organismos y son los únicos cargos reglamentados en la actualidad.

Para remediar esta situación sería conveniente reformar la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en primer lugar, exigiendo una carrera profesional y experiencia en el área para garantizar la capacidad de los miembros del gabinete. La conveniencia política de los funcionarios puede quedar a juicio del presidente o bien ayudándose de la aprobación que haga el Congreso de la Unión (particularmente la Cámara de Senadores) de dichos nombramientos y compensar de algún modo ambas cualidades.

Al aplicar el concepto de gobernabilidad democrática para explicar el funcionamiento del sistema presidencial mexicano, se descubre la función política del gabinete, es decir, los funcionarios de este selecto grupo son los responsables de llegar a acuerdos con las distintas fuerzas políticas para lograr un grado aceptable de gobernabilidad. El gabinete inicial del presidente Fox fue limitado en este aspecto, porque no se construyó en términos de dar representación a la pluralidad partidista que existía en el país, no están en el gobierno los miembros de las fuerzas políticas más importantes (en especial los líderes del PRI y del PRD). Para ello el presidente Fox hubiera tenido que acordar con estas fuerzas un programa de gobierno a seguir, situación que no paso. En vez de ello prefirió a funcionarios sin partido político o con muy poca relación, así quiso evitar las discrepancias internas con los programas de gobierno de otros partidos. Los miembros de los grupos priísta y de izquierda que están en el gobierno lo hicieron a título personal, pero no recibieron el apoyo de la agrupación a la cual pertenecen. Más bien el gabinete se integró a partir de una serie de criterios que no rebasaron las relaciones personales y políticas del presidente Fox.

¹ Constitución Política..., p. 71

Como se dijo en el capítulo I, el proceso de gobernabilidad estará ligado a la naturaleza política de las instituciones y el carácter de las oposiciones (éstas pueden ser unitarias o fragmentarias, sistémicas o antisistémicas); en el año 2000 y en la actualidad la coalición de actores en el gobierno es heterogénea. El PAN ocupa la Presidencia de la República y el PRI controla la mayoría en el Congreso de la Unión (en ambas cámaras).

Así las posibilidades para que se desarrolle cualquier tipo de desequilibrio o déficit de gobernabilidad son mayores. En este contexto, es determinante la capacidad de negociación de los funcionarios del gabinete con el legislativo, explicando convincentemente las opiniones y los deseos del presidente en relación con las diversas iniciativas de leyes que se encuentran en discusión.

Si calificamos al gabinete inicial -a partir de los antecedentes políticos de sus miembros- en relación con la conformación del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores), cuya correlación no benefició al partido del presidente (ni en el 2000 ni en el 2003), dado que la mayoría legislativa está en manos del PRI (revisar cuadro 10). Concluiríamos que se trata de una “coalición políticamente inviable”, donde todas las iniciativas presidenciales importantes no han sido aprobadas: las reformas fiscal, energética, a la seguridad social y laboral, etc.² Ello ha dado como resultado un gobierno obstaculizado por el Legislativo, dominado por una oposición desleal que intentó gobernar desde el Congreso. De esta manera, ha propiciado la parálisis del gobierno del presidente Vicente Fox, quien también se empeñó en conseguir el todo o nada, en un juego de suma cero que al final no le favoreció.

² Ejemplos de esta situación podrían ser los siguientes casos: el secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, no ha podido negociar la apertura del mercado nacional con las principales organizaciones campesinas que se oponen a ello. El de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, sufrió la cancelación del proyecto de construcción del Aeropuerto en Texcoco. El secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, no logró un acuerdo migratorio con los Estados Unidos. El de Hacienda, Francisco Gil Díaz, ha fracasado en su intento por impulsar la reforma fiscal; y el secretario de Energía, Ernesto Martens, en la reforma eléctrica.

ANEXO I

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Catorce funcionarios (44%) del gabinete presidencial militaron en partidos políticos y dieciocho más (56%) no tenían dicha participación. Los militantes de partidos se encuentran representados en tres grupos: el panista, el priísta y el de izquierda. Y los que carecen de militancia partidista están en cuatro de ellos: el civil, el empresarial, el de izquierda y el militar (ver cuadro 1 y 2). Veamos a los militantes de los partidos políticos.

Hay siete militantes del Partido Acción Nacional al igual que el presidente Fox. Cuatro de ellos (Francisco Barrio, Juan de Dios Castro, Rodolfo Elizondo y Martha Sahagún) ocuparon cargos en el partido y llevan más de 12 años en el PAN. Tres de ellos (Santiago Creel, Javier Usabiaga y Josefina Vázquez) nunca han ejercido ninguna responsabilidad; son miembros recientes, ingresaron al partido después de 1999 (ver cuadro 1).

Otra característica de la élite política panista es que cinco de sus miembros participaron en otro tipo de organizaciones, antes de ingresar al partido. Francisco Barrio, Javier Usabiaga y Rodolfo Elizondo provenían de organismos empresariales de sus respectivos estados. Los dos primeros fueron presidentes, Barrio del Centro Empresarial de Ciudad Juárez (1981-1983) y Usabiaga de la Asociación de Productores de Ajo del Centro. Elizondo participó en la Cámara Nacional de Comercio de Durango (ver cuadro 2).

Por su parte, Josefina Vázquez y Santiago Creel colaboraron en asociaciones civiles: la primera formó parte de la Asociación Política Nacional de la Coordinadora Ciudadana (creada por el empresario y expresidente de la Coparmex, Antonio Sánchez Díaz de Rivera) y el segundo del Grupo San Angel (ver cuadro 2).

Seis funcionarios tenían en común la militancia en el Partido Revolucionario Institucional. Solo tres de ellos habían ejercido cargos en el partido y el resto no tenían dicha experiencia (Pedro Cerisola, Alfredo Elías y Francisco Gil). De los otros tres, Julio Frenk y Benjamín González exhibían poca experiencia: el primero fue miembro de la Comisión de Salud del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) en 1988. El segundo, secretario del Comité Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En realidad, Alfonso Durazo fue quien tuvo mayor contacto con el partido, ocupando varios cargos como: subsecretario de Planeación Política y secretario Particular del Presidente del CEN, miembro de la Comisión Nacional de Ideología y secretario Adjunto de la Presidencia del PRI-DF (ver cuadro 1).

En el caso de los dos miembros del grupo de izquierda: Jorge Castañeda militó en el extinto Partido Comunista Mexicano en la década de los setentas y tuvo contacto externo con el Partido de la Revolución Democrática, ya que asesoró a Cuauhtémoc Cárdenas en su campaña presidencial de 1988. Adolfo Aguilar Zinser no pertenecía a ningún partido, pero participó como vocero de Cárdenas en 1988, por ello tuvo una relación cercana con el PRD que impulsó su carrera legislativa, también de manera externa (ver cuadros 1 y 2).

Ambos, sin embargo, participaron en organizaciones civiles, en este caso fueron miembros fundadores del Grupo San Angel en 1994 y desde aquí impulsaron sus carreras políticas (ver cuadros 2).

De los funcionarios que carecían de militancia partidista tenemos, en primer lugar, a los tres militares cuyas carreras habían estado alejadas del poder político: no militaron en ningún partido ni participaron en otro tipo de organizaciones, toda su carrera la han desarrollado en la milicia (ver cuadros 1 y 2).

Del mismo modo, tampoco ninguno de los miembros empresariales militó en partidos políticos, pero sí en organizaciones empresariales y religiosas. Carlos Abascal y Raúl Muñoz Leos formaron parte de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El primero fue su tesorero nacional y después presidente nacional en 1995. El segundo actuó como su vicepresidente nacional (ver cuadros 1 y 2).

Además Abascal ha colaborado de manera activa en distintas organizaciones de inspiración religiosa: sirvió como presidente de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en México (FUNDES) y de Administración por Valores (AVAL); vicepresidente del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (aquí tuvo contacto con Lorenzo Servitje -dueño de Grupo Bimbo, fundador y principal patrocinador de

IMDOSOC¹). Miembro de Yunque y, a nivel internacional, del Grupo de Valores Internacionales y La Mesa Redonda de Caux. Es el único funcionario que, por su participación política y antecedentes familiares, tiene un perfil francamente conservador (ver cuadro 2).

Por último, ninguno de los doce civiles intervino en partidos políticos ni en otro tipo de asociaciones. Disfrutaron de una trayectoria destacada en el sector público y privado, completamente independiente de las actividades partidistas (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

Militancia en partidos políticos

Partidos políticos	Grupos						Subtotal	Total
	Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Partido Acción Nacional	7	0	0	0	0	0	7	
Partido Revolucionario Institucional	0	6	0	0	0	0	6	
Partido Comunista Mexicano	0	0	1	0	0	0	1	
Sin militancia	0	0	1	12	2	3	18	
Subtotal	7	6	2	12	2	3		
Total								32

Casos: 32

Cuadro 2

Participación en otro tipo de organizaciones

Sector	Organizaciones	Grupos						Subtotal	Total
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Empresarial	Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)	0	0	0	0	2	0	2	
	Cámara Nacional de Comercio de Durango (CNCD)	1	0	0	0	0	0	1	
	Centro Empresarial de Ciudad Juárez (CECJ)	1	0	0	0	0	0	1	
	Asociación de Productores de Ajo del Centro (APAC)	1	0	0	0	0	0	1	
Religiosas	Varias*	0	0	0	0	1	0	1	
Civiles	Asociación Política Nacional de la Coordinadora Ciudadana (APNCC)	1	0	0	0	0	0	1	
	Grupo San Angel (GSA)	1	0	2	0	0	0	3	
Sin participación		2	6	0	12	0	3	23	
Subtotal		7	6	2	12	3	3		
Total								33	

Casos: 32

* Varias: Administración por Valores (AVAL), Fundación para el Desarrollo Sostenible en México (FUNDES), Grupo de Valores Internacionales (GVI), Instituto Mexicano en Doctrina Social Cristiana (IMDOSOC), La Mesa Redonda de Caux (MRC), Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), VERTEBRÁ.

¹ David Aguilar Juárez, "Lorenzo Servitje" (suplemento Dominical), *El Universal*, 25 de septiembre de 2005, p. III

ANEXO II

TRAYECTORIA PROFESIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

Ahora toca revisar los antecedentes profesionales de los funcionarios del gabinete. Haciendo caso a la clasificación de Miguel Basáñez –anteriormente expuesta, el sector público estaría compuesto por tres fracciones: la política, la técnica y de los especialistas. Empecemos por la primera.

A) FRACCIÓN POLÍTICA

En la fracción política había diecisiete miembros de cuatro grupos de los seis identificados aquí: siete panistas, seis civiles, tres priístas y uno de izquierda. Es importante notar que en el gobierno federal y local los funcionarios del gabinete presidencial ocuparon dos tipos de cargos: los de elección popular y los administrativos.

En el gabinete presidencial de Vicente Fox siete funcionarios desempeñaron puestos de elección popular en el Congreso de la Unión: los cinco panistas son el grupo que tiene al mayor número de personas con esta experiencia y ocuparon preferentemente este tipo de puestos en vez de los administrativos. También hay un priísta y uno de izquierda (ver cuadro 3).

La experiencia de cinco panistas transcurrió en cargos de elección popular en el Poder Legislativo (ver cuadro 3): Juan de Dios Castro fungió como diputado federal en dos ocasiones en la LI y LV Legislatura; y también dos veces senador de la República en las legislaturas LVI y LVII. De la misma forma Rodolfo Elizondo fue diputado federal en dos ocasiones en la LIV y LVI Legislatura; y una vez senador (1997-2000). Santiago Creel sirvió como diputado federal por el PAN en la LVII, sin pertenecer todavía a ese partido. Por último, Javier Usabiaga y Josefina Vázquez fueron electos diputados federales para la LVIII Legislatura (2000-2003).

El priísta Benjamín González Roaro fue diputado federal por el PRI en la LV Legislatura (1991-1994). Adolfo Aguilar Zinser, de izquierda, actuó como diputado federal externo por el PRD en la LVI Legislatura (1994-1997) y después como senador independiente por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 1997-2000 (ver cuadro 3).

Por otra parte, encontramos que tres civiles, dos panistas y un priísta, en total seis funcionarios, ejercieron funciones administrativas (ver cuadro 3).

Los tres civiles se desempeñaron en dos instituciones federales: en la Procuraduría General de la República y en el Ejecutivo Federal (ver cuadro 3). Alejandro Gertz fue el único que trabajó más de una década en la PGR (1971-1982), ocupando diversos cargos. Santiago Levy sirvió dos años (1981-1983) como jefe de asesores en la Oficina de la Presidencia. Igualmente Víctor Lichtinger tuvo una estancia breve en la misma institución, fue subdirector y director técnico del Gabinete de Comercio Exterior.

La trayectoria de los dos panistas se desarrolló en el Instituto Federal Electoral y en la Secretaría de la Reforma Agraria (ver cuadro 3). Santiago Creel era Consejero Ciudadano del Consejo General (1994-1996); y Juan de Dios Castro fue representante del PAN ante el IFE en las elecciones federales de 1994 y también asesor jurídico de la Reforma Agraria.

El priísta Alfonso Durazo tuvo una larga estancia en la Secretaría de Gobernación (1973-1982) y tuvo en ella diversas responsabilidades (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Puestos en organismos de la fracción política

Organismos		Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos	
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar			
Puestos electorales	Cámara de Diputados	7	1	1	0	0	0	9		
	Cámara de Senadores	3	0	1	0	0	0	4		
Puestos administrativos	Instituto Federal Electoral	2	0	0	0	0	0	2		
	Procuraduría General de la República	0	0	0	4	0	0	4		
	Presidencia de la República	0	0	0	3	0	0	3		
	Secretaría de Gobernación	0	4	0	0	0	0	4		
	Secretaría de la Reforma Agraria	1	0	0	0	0	0	1		
Subtotal de puestos		13	5	2	7	0				
Total de puestos										27

Casos: 11

En los organismos del gobierno local los funcionarios del gabinete presidencial también ocuparon dos tipos de cargos: los administrativos y los de elección popular. En este nivel de gobierno identificamos a once miembros de tres grupos de los seis señalados: cuatro panistas, cuatro civiles y tres priístas.

En el gobierno de Vicente Fox en Guanajuato, los panistas Javier Usabiaga y Martha Sahagún desempeñaron obligaciones administrativas (ver cuadro 4): el primero fue secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural (1995-2000); y la segunda se desempeñó como coordinadora general de Comunicación Social (1995-1999), pero antes impartió clases en la Universidad La Salle Benavente en Celaya.

Dos civiles colaboraron en el mismo gobierno, Carlos Flores Alcocer fue invitado por Fox para formar parte de su gabinete como coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (ingresó al sector público por esta vía); y Eduardo Sojo trabajó como coordinador de Planeación Económica (ver cuadro 4).

En el gobierno de Chihuahua, Francisco Barrio ejerció un cargo administrativo como director de Sistemas de la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, 1977-1978 (ver cuadro 4).

Dos civiles más participaron en el gobierno de la Ciudad de México: Alfonso Caso sirvió como director general del Sistema de Transporte Colectivo Metro (1997-2000) y Alejandro Gertz se desempeñó como secretario de Seguridad Pública del mismo gobierno (del 28 de agosto de 1998 al 2000), a invitación del jefe de gobierno, Cuauhtemoc Cárdenas quien lo convenció de regresar a la política después de su incursión en el sector privado (ver cuadro 4).²

Del mismo modo dos priístas actuaron en dos delegaciones y en la administración central del Departamento del Distrito Federal (ver cuadro 4): Alfonso Durazo estuvo como subdelegado político de la delegación Cuauhtémoc (1985) y secretario general de Desarrollo Social. A su vez Benjamín González

² Katia D'Artigues, *El gabinetazo*, p. 326

Roaro fue director de Diagnóstico Administrativo (1985-88) y contralor interno de la delegación Gustavo A. Madero (1988-89).

Otro priísta más, Alfredo Elías, fue coordinador ejecutivo de la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (1983-85) y después secretario particular del gobernador (1985-86) del Estado de México (ver cuadro 4).

Nuevamente sólo dos panistas habían ocupado puestos de elección popular en dos gobiernos estatales: Durango y Chihuahua (ver cuadro 4). Elizondo, antes de sus puestos en el Congreso de la Unión, ocupó la presidencia municipal de Durango (1984-1986). Barrio, después de su actividad en la iniciativa privada, regresó al gobierno para ser, primero, alcalde de Ciudad Juárez (1983-1986) y después gobernador de Chihuahua (1992-1998).

Cuadro 4

Puestos en el gobierno local

Estado	Organismo	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Durango	Presidencia Municipal	1	0	0	0	0	0	1	
Distrito Federal	Delegación	0	3	0	0	0	0	3	
	Secretaría de Desarrollo Social	0	1	0	0	0	0	1	
	Secretaría de Seguridad Pública	0	0	0	1	0	0	1	
	Sistema de Transporte Colectivo Metro	0	0	0	1	0	0	1	
Chihuahua	Gubernatura	1	0	0	0	0	0	1	
	Presidencia Municipal	2	0	0	0	0	0	2	
Estado de México	Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas	0	1	0	0	0	0	1	
	Secretario particular del gobernador	0	1	0	0	0	0	1	
Guanajuato		2	0	0	2	0	0	4	
Subtotal de puestos		6	6	0	4	0	0		
Total de puestos									16

Casos: 11

B) FRACCIÓN TÉCNICA

En la fracción técnica estarían ocho integrantes de tres grupos de los seis descritos aquí: sobresalen cinco civiles, luego dos priístas y en último lugar aparece un panista. En estas entidades, a diferencia de las políticas, los colaboradores del presidente sólo habían desempeñado responsabilidades administrativas.

El grupo civil tiene el mayor número de personas con antecedentes en este sector y tienen en común haber desempeñado alguna responsabilidad en algún organismo internacional (ver cuadro 5). En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encontramos a tres funcionarios: Alfonso Caso ocupó la

presidencia de la Organización de Preinversión para América Latina y el Caribe, organismo dependiente del BID. Santiago Levy fue proyectista de varios países latinoamericanos e Indonesia, casi una década (de 1983 a 1990). Luis E. Derbez trabajó aproximadamente 14 años en el Banco Mundial (de julio de 1983 a junio de 1997), aquí participó en varias reformas económicas practicadas a diversos países subdesarrollados. Después en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID. Por último, Víctor Lichtinger fungió como consejero económico en la Representación de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York, EE.UU., y Eduardo Sojo se desempeñó como asesor del mismo organismo (1986).

Asimismo cuatro de ellos ejercieron cargos importantes en seis instituciones nacionales (ver cuadro 5). Alfonso Caso inició su carrera pública en el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, detentando dos puestos (asesor y director), luego pasó a Nacional Financiera desempeñando varias responsabilidades (como subgerente, gerente y director), por último tuvo a su cargo el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Fideicomiso Público dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Levy ocupó varios cargos relevantes en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (de 1992 a 1993) y en la SHCP (de 1994 al 2000). Lichtinger inició su profesión como analista en la Dirección de Inversiones Industriales en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (de 1978 a 1979). Finalmente Sojo ejerció varios puestos en la paradigmática Secretaría de Programación y Presupuesto (de 1979 a 1982 y de 1987 a 1992).

A diferencia de los civiles, los dos priístas y el panista sirvieron exclusivamente en entidades nacionales (ver cuadro 5). Los primeros tuvieron experiencia en cuatro entidades y en las dos últimas coinciden con los civiles: en el Banco de México, en las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto. Francisco Gil con más de 22 años en este sector ocupó puestos en las tres primeras entidades (entre 1971 y 1993). Alfonso Durazo tuvo una estancia breve en la SPP, ocupó solamente un puesto como subdirector de difusión. Mientras el panista, Juan de Dios Castro, trabajó como asesor jurídico del Banco de Crédito Rural.

Cuadro 5

Puestos en organismos de la fracción técnica

Organismos	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos
	Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Banco de Crédito Rural	1	0	0	0	0	0	1	
Banco Interamericano de Desarrollo	0	0	0	3	0	0	3	
Banco Mundial	0	0	0	1	0	0	1	
Banco de México	0	5	0	0	0	0	5	
Fondo Monetario Internacional	0	0	0	1	0	0	1	
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	0	0	0	2	0	0	2	
Nacional Financiera	0	0	0	3	0	0	3	
Organización de las Naciones Unidas	0	0	0	2	0	0	2	
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	0	0	0	2	0	0	2	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0	4	0	2	0	0	6	
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	0	0	0	1	0	0	1	
Secretaría de la Presidencia	0	1	0	0	0	0	1	
Secretaría de Programación y Presupuesto	0	1	0	4	0	0	5	
Subtotal de puestos	1	11	0	21	0	0		
Total de puestos								

Casos: 8

C) FRACCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS

También en la fracción de los especialistas los antecedentes profesionales de los miembros del gabinete son en cargos administrativos. Así tenemos a dieciséis integrantes de cuatro grupos: sobresalen los civiles y los priístas casi con el mismo número de funcionarios, seis y cinco; tres militares y dos panistas.

Los civiles ocuparon puestos en diferentes instituciones de sectores como: los transportes, educación, paraestatales, judicial, salud y el servicio exterior (ver cuadro 6). Alejandro Gertz trabajó cerca de once años en distintos cargos de organismos de las dos primeras áreas: en la SCT (1963-1966), en la SEP (1967-70) y en el INAH (1970-1975), casi el mismo tiempo que en las instituciones políticas. Reyes Tamez ejerció varios cargos en la Universidad Autónoma de Nuevo León (1990-2000) hasta alcanzar la rectoría; colaboró en la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico del CONACYT y fue miembro del Consejo Nacional de la ANUIES. En el sector paraestatal tenemos que Alfonso Caso fue asesor del Secretario de Energía y fungió además como director general de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Mientras María Herrera Tello desarrolló toda su carrera pública en el poder judicial, ocupando distintas responsabilidades (1979-2000). Santiago Levy integró el Consejo de Administración del Instituto Mexicano del Seguro Social. Y, por último, Víctor Lichtinger ocupó diversos cargos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (de 1990 a 1994).

La élite priísta tenía experiencia en varios sectores como: los transportes, turismo, paraestatal, de la educación, salud y de desarrollo social (ver cuadro 6). Pedro Cerisola ocupó cargos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1983-1985), en Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1978-1980), Aeronaves de México (1980-1988) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (1983). Alfredo Elías ejerció puestos en Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en la Secretaría de Energía, Minas e Industria

Paraestatal (1986-1994) y la dirección de la Comisión Federal de Electricidad en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Benjamín González Roaro desempeño distintas funciones en Fertilizantes Mexicanos (1979-1983) y en la SEP (1994). Julio Frenk realizó su carrera pública en la SEP (1978-1979), la SSA (1987-1990) y en la Organización Mundial de la Salud (1988). Y Alfonso Durazo presto sus servicios en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud y en la Sedesol.

La carrera de los militares aconteció en puestos de tres instituciones: el Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina (ver cuadro 6). Sus antecedentes profesionales son muy distintos a los historiales de sus compañeros de gabinete. Los tres tenían una formación académica y profesional completamente militar, a excepción del General Rafael Macedo que adicionalmente estudió derecho en la UNAM.

Marco Peyrot ocupó distintos cargos y grados (desde Oficial hasta Admirante) en la Fuerza Naval Mexicana. Mientras Gerardo Vega ejerció diferentes cargos y grados (desde Oficial hasta General) en el Ejército Mexicano. Los dos estudiaron en instituciones militares.

En cambio, el General Macedo de la Concha también estudió en instituciones militares, ocupó distintos cargos y grados (desde Oficial hasta General) en el Ejército Mexicano. Pero además cursó la licenciatura en derecho en la UNAM, hecho que posibilitó su nombramiento al frente de la PGR porque se exige como requisito este título profesional. Había tenido distintas responsabilidades vinculadas a la procuración de justicia militar, en el Poder Ejecutivo Federal, en el Ejército y en la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los panistas solo trabajaron en dos sectores (ver cuadro 6): la vivienda y judicial. Francisco Barrio laboró en la administración regional del Infonavit en Chihuahua (1972-1977). Juan de Dios Castro fue secretario y juez dentro del Poder judicial.

Es importante resaltar que Alfonso Caso y Alfredo Elías fueron los únicos funcionarios del gobierno del presidente Zedillo, ratificados por el presidente Fox en el mismo cargo que tenían desde entonces.

Cuadro 6

Puestos en organismos de la fracción de los especialistas

Organismos	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos	
	Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar			
Aeronaves de México (AEROMEXICO)	0	4	0	0	0	0	4		
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)	0	0	0	1	0	0	1		
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)	0	3	0	0	0	0	3		
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	0	1	0	0	0	0	1		
Compañía de Luz y Fuerza (CLYF)	0	0	0	1	0	0	1		
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	0	0	0	1	0	0	1		
Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)	0	3	0	0	0	0	3		
Ejército Mexicano	0	0	0	0	0	17	17		
Fertilizantes Mexicanos (Fertimex)	0	1	0	0	0	0	1		
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	0	1	0	0	0	0	1		
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	2	0	0	0	0	0	2		
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	0	0	0	1	0	0	1		
Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)	0	0	0	2	0	0	2		
Organización Mundial de Salud (OMS)	0	1	0	0	0	0	1		
Presidencia de la República	0	0	0	0	0	2	2		
Poder Judicial de la Federación	4	0	0	5	0	0	9		
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0	1	0	3	0	0	4		
Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)	0	0	0	0	0	3	3		
Secretaría de Desarrollo Social	0	1	0	0	0	0	1		
Secretaría de Educación Pública	0	3	0	2	0	0	5		
Secretaría de Energía (SE)	0	0	0	1	0	0	1		
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP)	0	3	0	0	0	0	3		
Secretaría de Marina	0	0	0	0	0	6	6		
Secretaría de Relaciones Exteriores	0	0	0	2	0	0	2		
Secretaría de Salud	0	1	0	0	0	0	1		
Universidad Autónoma de Nuevo León	0	0	0	6	0	0	6		
Subtotal de puestos	6	23	0	25	0	28			
Total de puestos									82

Casos: 16

ANEXO III

TRAYECTORIA PROFESIONAL EN EL SECTOR PRIVADO

A partir de la clasificación de Basáñez –anteriormente descrita- el sector privado estaría compuesto también por tres fracciones: los empresarios, los financieros y los inversionistas extranjeros. Empecemos por la primera fracción.

A) FRACCIÓN DE LOS EMPRESARIOS

En la fracción de los empresarios identificamos a quince miembros de cuatro grupos: cinco panistas, seis civiles, dos miembros del grupo Empresarial y dos priístas.

En este sector encontramos a la mayoría de los panistas: Rodolfo Elizondo, Javier Usabiaga, Santiago Creel y Josefina Vázquez iniciaron sus carreras profesionales aquí y luego pasaron al gobierno; en cambio Francisco Barrio pasó del sector público al privado (ver cuadro 7). Empecemos por los que se iniciaron en este sector.

Elizondo ocupó puestos directivos en diferentes empresas, a principios de los 70's y hasta principios de los 80's: Plaza los Condes, Aerosierra de Durango (1973-1974), Empacadora CDJ (1974-1975), Productora de Triplay y Madera de Durango (1977-78), Sucesores de Jesús H. Elizondo (1978-83), y Especies y Alimentos.

Usabiaga fundó un grupo empresarial llamado Los Aguilares y además colaboró en diversas empresas productoras de hortalizas para los mercados nacional e internacional y distribución de maquinaria agrícola: Covemex, Empacadora General Agrícola del Bajío, Equipos y Tractores del Bajío y Alimentos Deshidratados del Bajío.

Creel ejerció como abogado en Noriega y Escobedo durante 20 años (uno de los despachos más prestigiados del D.F.) y es la única experiencia que tiene en este ámbito.

Vázquez realizó la mayor parte de su carrera en Pinturas Comex, donde fundó el Centro de Desarrollo Integral Comex (CEDIC) para la productividad y capacitación de sus puntos de distribución. Además fue asesora de diversos organismos de la iniciativa privada.

Barrio, después de sus puestos en el gobierno federal y local se desempeñó en cargos directivos en las empresas Mercados Amigo (1978-1981) y Consultores en Planeación del Norte (1981-1983). Y fundó, entre otras, el despacho de Administración Profesional de Negocios y Bate.

Por otro lado, los dos miembros del grupo Empresarial se formaron exclusivamente en la iniciativa privada (ver cuadro 7). Carlos Abascal ocupó diversos cargos en las editoriales Jus, 1966-1969 (en el periodo en que su padre era traductor y gerente de la misma) y Tradición (1974-1982). Raúl Muñoz Leos fue miembro del Consejo de Administración de Química Flúor.

Cuatro miembros del grupo Civil, además de su experiencia en el gobierno, desempeñaron brevemente responsabilidades en la iniciativa privada, en consecuencia se aprecia que no tenían mucha experiencia en comparación con los panistas y los gerentes (ver cuadro 7). Alfonso Caso fue consejero de Condumex y Altos Hornos de México. Alejandro Gertz se desempeñó como rector de la Universidad de las Américas (1998) y Luis E. Derbez ocupó la vicerrectoría académica de la misma universidad. Por su parte, Víctor Lichtinger fue socio director de la consultoría ambiental Especialistas Ambientales. A excepción de Ernesto Martens y Francisco Ortiz; el primero laboró más de 17 años en Grupo Vitro (después de trabajar en Union Carbide), hasta ocupar la dirección general.³ También participó en los consejos de importantes empresas como: Aeromar, Hylsamex, entre otras. Y Ortiz ocupó diversas posiciones directivas dentro de Grupo Televisa, casi toda su trayectoria profesional la desarrolló en esta empresa.

La diferencia que encontramos con los dos priístas actuales con funcionarios de gabinetes anteriores fue su tránsito del gobierno al sector privado en el que tuvieron una corta permanencia (ver cuadro 7). Pedro Cerisola y Francisco Gil ocuparon cargos directivos en dos empresas: en Teléfonos de México de 1991 a 1999 (Cerisola trabajó en el gobierno en organismos dedicados a los transportes y comunicaciones, al igual que en la iniciativa privada) y AVANTEL.

³ D'Artigues, op. Cit., p. 91

Cuadro 7

Puestos en empresas de la fracción de los empresarios

Empresas	Giro	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Aerosierra de Durango	ND*	1	0	0	0	0	0	1	
Grupo Aeromar	Transporte	0	0	0	1	0	0	1	
Altos Hornos de México (AHM)	Siderurgia	0	0	0	1	0	0	1	
Administración Profesional de Negocios	ND	1	0	0	0	0	0	1	
AVANTEL	Comunicaciones	0	1	0	0	0	0	1	
Bate	ND	1	0	0	0	0	0	1	
CINTRA	Transporte	0	0	0	0	2	0	2	
Comercializadora Mexicana de Pinturas (COMEX)	Química	1	0	0	0	0	0	1	
Grupo Condumex	Maquinaria y equipo eléctrico	0	0	0	1	0	0	1	
Consultores en Planeación del Norte	ND	1	0	0	0	0	0	1	
Despacho privado	ND	1	0	0	0	0	0	1	
Especialistas Ambientales	ND	0	0	0	1	0	0	1	
Especies y Alimentos	ND	1	0	0	0	0	0	1	
Empacadora CDJ	Agricultura	1	0	0	0	0	0	1	
Editorial Jus	Editorial	0	0	0	0	2	0	2	
Editorial Tradición	Editorial	0	0	0	0	1	0	1	
Grupo Los Aguilares	ND	1	0	0	0	0	0	1	
HYLSAMEX	Siderurgia	0	0	0	1	0	0	1	
Mercados Amigo	Servicios	1	0	0	0	0	0	1	
Plaza los Condes	ND	1	0	0	0	0	0	1	
Química Flour	Química	0	0	0	0	1	0	1	
Sucesores de Jesús H. Elizondo	ND	1	0	0	0	0	0	1	
Grupo Televisa	Esparcimiento	0	0	0	6	0	0	6	
Teléfonos de México	Comunicaciones	0	3	0	0	0	0	3	
Triplay y Madera de Durango	Productos de madera	1	0	0	0	0	0	1	
Universidad de las Américas	Educación	0	0	0	2	0	0	2	
Grupo Vitro	Vidrio y sus productos	0	0	0	1	0	0	1	
Subtotal de puestos		13	4	0	14	6	0		
Total de puestos									37

Casos: 15

*ND: No disponible

B) FRACCIÓN DE LOS FINANCIEROS

En la fracción de los financieros hallamos a cuatro miembros de tres grupos: dos panistas, un civil y un integrante del grupo empresarial. En esta fracción se formó el menor número de funcionarios del gabinete presidencial.

El panista Rodolfo Elizondo fue miembro del Consejo del Banco Sofimex y Javier Usabiaga, vicepresidente del Consejo Consultivo del Grupo Banamex-Accival (ver cuadro 8).

Por su parte, el civil Ernesto Martens participó en los consejos de los bancos Banamex-Accival, Santander y Serfín (ver cuadro 8).

El único que realizó una carrera larga de 1969 al 2000 en este medio (casi 31 años) fue Carlos Abascal, del grupo empresarial, quien trabajó en Afianzadora Insurgentes, recorriendo prácticamente todos los puestos (ver cuadro 8).

Cuadro 8

Puestos en empresas de la fracción de los financieros

Empresas	Giro	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Afianzadora Insurgentes	Aseguradora	0	0	0	0	10	0	10	
Banamex-Accival	Servicios financieros	1	0	0	1	0	0	2	
Banco Sofimex	Servicios financieros	1	0	0	0	0	0	1	
Grupo Financiero Santander	Servicios financieros	0	0	0	1	0	0	1	
Grupo Financiero Serfín	Servicios financieros	0	0	0	1	0	0	1	
Subtotal de puestos		2	0	0	3	10	0		
Total de puestos									15

Casos: 4

C) FRACCIÓN DE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Por último, con los inversionistas extranjeros tenemos a seis miembros de dos grupos: cinco civiles y un miembro empresarial.

Dos civiles desarrollaron una trayectoria modesta en este sector: Alfonso Caso fue consejero de Celanese Mexicana y Víctor Lichtinger, director general de Inner City Fund Kaiser Servicios Ambientales y analista económico en Data Resources Incorporated en Massachusetts, firma de estudios econométricos y proyecciones (ver cuadro 9).

Otra civil, Leticia Navarro, trabajó exclusivamente en empresas transnacionales: ejerció la dirección general de Alegro Internacional División Pepsico de Sabritas, fue presidenta mundial de Jafra y la mujer de más alto nivel en la organización de Gillete a nivel internacional, laboró 16 años⁴, donde desarrolló su carrera en distintas áreas: desde supervisora de grupo de marcas, coordinación de mercadotecnia para Latinoamérica hasta alcanzar la Dirección de Ventas y Servicios, la Dirección Comercial y la Gerencia General.

Dos civiles más alternaron sus cargos en empresas nacionales y en las transnacionales (ver cuadro 9). Ernesto Martens laboró diecinueve años en Unión Carbide (fue su primer trabajo después de terminar la carrera)⁵ y accedió a la dirección general (aquí duró casi el mismo tiempo que en Vitro). Francisco Ortiz estuvo once años en Richardson Vicks/Procter & Gamble⁶, donde se desempeñó como

⁴ Ibid., pp. 105-106

⁵ Ibid., p. 91

⁶ Ibid., p. 111

director de mercadotecnia, responsable de las marcas del sector nutricional y cuidado estomacal, así como del negocio de exportaciones e importaciones de la empresa.

Por su parte, el miembro empresarial se formó únicamente en empresas transnacionales (ver cuadro 9). Raúl Muñoz Leos inició su carrera en DuPont México en 1964. Ocupó diferentes puestos en las áreas de producción, ventas, mercadotecnia, planeación, personal y administración; hasta convertirse en vicepresidente ejecutivo, presidente y director general de la misma empresa. También fue miembro del Consejo de Administración de Sears Roebuck.

Cuadro 9

Puestos en empresas de la fracción de los inversionistas extranjeros

Empresas	Giro	Grupos						Subtotal de puestos	Total de puestos
		Panista	Priísta	Izquierda	Civil	Empresarial	Militar		
Alegro Internacional División Pepsico Sabritas	Alimentos	0	0	0	1	0	0	1	
Data Resources Incorporated (Massachussetts)	Servicios	0	0	0	1	0	0	1	
Dupont México	Química	0	0	0	0	9	0	9	
Grupo Celanese Mexicana	Petroquímica	0	0	0	1	0	0	1	
GILLETTE	Productos metálicos	0	0	0	5	0	0	5	
Inner City Fund Kaiser Servicios Ambientales	ND	0	0	0	1	0	0	1	
JAFRA	Cosméticos	0	0	0	1	0	0	1	
Richardson Vicks/Procter & Gamble	Jabones y cosméticos	0	0	0	1	0	0	1	
Sears Roebuck de México	Comercio departamental	0	0	0	0	1	0	1	
Union Carbide	Química	0	0	0	1	0	0	1	
Subtotal de puestos		0	0	0	12	10	0		
Total de puestos									22

Casos: 6

*ND: No disponible

ANEXO IV

ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y DE INVESTIGACIÓN

Los miembros del grupo de Izquierda son el grupo más pequeño en el gabinete y han seguido caminos totalmente distintos a los de sus compañeros. Sus dos miembros se dedicaron principalmente a actividades académicas y de investigación.

Adolfo Aguilar Zinser impartió cátedra en instituciones nacionales como en el Centro de Investigación y Docencia Económica, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, desde mediados de los 70's. También en internacionales como en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard, en la Fundación Carnegie para la paz en Washington, en la Universidad de California en Berkeley, en la Universidad de Georgetown, American University y en el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo.

Jorge Castañeda dio clases en instituciones nacionales e internacionales, desde finales de los 70's. Es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM desde 1979. Profesor visitante de la Universidad de California y Princeton. Investigador titular en el Carnegie Endowment for International Peace y en la Universidad de Berkeley en EE.UU. (entre 1982 y 1983). A partir de 1997 ocupó una cátedra de Ciencias Políticas y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Nueva York. Becario de Montgomery en Dartmouth Collage y de la Fundación Mac Arthur.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Albertoni, Ettore A., *Historia de las doctrinas políticas en Italia desde su origen hasta nuestros días*, México, FCE, 1986
- 2) Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Argentina, Paidós, 1993
- 3) Ayala Blanco, Luis Alberto, *Poder, simulacro, sacrificio: un acercamiento al concepto de poder en la obra de Roberto Calasso*, Tesis de maestría, México, FCP y S, 1995
- 4) Bartra, Roger, *Caciquismo y poder político en México*, 9ª ed., México, Siglo XXI, 1999
- 5) Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, 10ª ed., México, Siglo XXI, 1996
- 6) Biscaretti, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas*, México, FCE, 1998
- 7) Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989
- 8) Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, España, Paidós/Universidad Autónoma de Barcelona, 1993
- 9) Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1998
- 10) Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1998
- 11) Calderón Ortiz, Gilberto, *Estabilidad, gobernabilidad y administración pública*, México, Gernika, 2002
- 12) Calzá Teruggi, Pía y López Portillo Ramírez, María F., *¿Quién nos gobierna?*, México, Universidad Iberoamericana, 2000
- 13) Camp, Roderic Ai, *Líderes políticos de México*, México, FCE, 1996
- 14) Camp, Roderic Ai, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI, 1990
- 15) Camp, Roderic Ai, *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, México, FCE, 1992
- 16) Camp, Roderic Ai, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*, México, FCE, 1994
- 17) Cansino, Cesar, *La transición mexicana*, México, CEPC, 2000

- 18) Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14^a ed., México, Siglo XXI, 1998
- 19) Castañeda, Jorge, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999
- 20) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1997
- 21) Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974
- 22) Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975
- 23) Dahl, Robert, *La poliarquía*, 2^a ed., España, Tecnos, 1997
- 24) D'Artigues, Katia, *El Gabinetazo*, México, Raya en el Agua, 2002
- 25) Duverger, Maurice, *Métodos de las Ciencias Sociales*, México, Ariel, 1999
- 26) *Estatuto de Gobierno del D.F.*, México, Porrúa, 2000
- 27) Fernández Menéndez, Jorge, *Narcotráfico y poder*, México, Rayuela Editores, 1999
- 28) Flores Molina, Oscar, *La reforma política del D.F.*, México, IEDF, 2001
- 29) Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel, *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias Sociales*, México, UNAM-IIMAS, 2002
- 30) Giménez, Gilberto, *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, México, UNAM, 1981
- 31) González Ruiz, Edgar, *La última cruzada. De los cristeros a Fox*, México, Grijalbo, 2001
- 32) Granados Chapa, Miguel Ángel, *Fox & Co. Biografía no autorizada*, México, Grijalbo, 2000
- 33) Hall, John A. e Ikenberry, G. John, *El Estado*, México, Nueva Imagen, 1991
- 34) Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1997
- 35) Hurtado, Flor de María (coordinadora), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, 2^a ed., México, Presidencia de la República-FCE, 1987
- 36) Hurtado, Javier, *Familias, política y parentesco: Jalisco 1991-1991*, México, FCE-Universidad de Guadalajara, 1993
- 37) INEGI, *Anuarios estadísticos de los Estados de Guanajuato, Nuevo León y Puebla*, México, 1997

- 38) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, 2000 (www.presidencia.org.mx)
- 39) Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000
- 40) Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000
- 41) Martínez, José, *Las enseñanzas del Profesor: indagación de Carlos Hank González*, México, Océano, 1999
- 42) Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1997
- 43) Mills, Wright, *La élite del poder*, México, FCE, 1973
- 44) Morales Camarena, Francisco, *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, México, CNCPYAP-Editorial Cambio XXI, 1994
- 45) Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, 1992
- 46) Ortiz W., Arturo, *Política económica de México 1982-2000*, México, Nuestro Tiempo, 1998
- 47) Osorio Goicoechea, Joaquín (coord.), *Fox a un año de la alternancia*, México, ITESO, 2001
- 48) Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990
- 49) Pansters, Will G., *Política y poder en Puebla*, 2ª ed., México, FCE/UAP, 1998
- 50) Pareto, Wilfrido, *Forma y equilibrio social*, Madrid, Alianza, 1980
- 51) Puga, Cristina, *México: empresarios y poder*, México, FCPyS/UNAM- Miguel Angel Porrúa, 1993
- 52) Ramírez Garrido, Jaime, *El gabinete del Dr. Zedillo*, Planeta, México, 1995
- 53) Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México, Gernika/UNAM, 2003
- 54) Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, T. I, México, FCE, 1982
- 55) Rousseau, Isabelle, *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995
- 56) Ruiz Massieu, Armando, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996

- 57) Sáenz, Liéban, *La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006
- 58) Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, T. I, España, Alianza Editorial, 1980
- 59) Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Chile, FCE, 1996
- 60) Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, España, Alianza Editorial, 1999
- 61) Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1981
- 62) Suárez Farías, Francisco, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991
- 63) Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Diana, 1979
- 64) Woldenberg, José; Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2000
- 65) Zárate, Alfonso, *Los usos del poder. Mecanismos de la sucesión presidencial*, México, Raya en el Agua, 1995

CAPÍTULOS DE LIBROS

- 1) Béjar, Luisa, "El poder legislativo en México: un dilema por resolver", Gutiérrez Garza, Estela y Castañeda, Fernando (coords.), *El debate nacional*, México, Diana, 1998, pp. 59-88
- 2) Bobbio, Norberto, "Teoría de las élites", en Bobbio, N.; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, 11ª ed., México, Siglo XXI, 1998, pp. 519-527
- 3) Camou, Antonio, "Estudio preliminar", en Camou, A. (coord.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdes/FLACSO/IIS-UNAM, 2001, pp. 15-58
- 4) Cárdenas, Enrique, "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro", en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: transición económica y comercio exterior*, Bancomext-FCE, México, Segunda edición, 1999, pp. 61-105
- 5) Espinoza Toledo, Ricardo, "Presidencialismo", en Baca Olamendi, Laura, et al., *Léxico de la política*, México, FCE-FLACSO-CONACYT-FHB, 2000, pp. 595-596

- 6) Labastida, Julio, "Legitimidad y cambio del régimen político en México", en Labastida Martín del Campo, Julio y Camou, Antonio (coords.), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, México, Siglo XXI-UNAM, 2001, pp. 170-218
- 7) Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?" en Linz, J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, T. I, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 25-143
- 8) Llanos Gómez, Miguel Angel, "Perfil curricular del gabinete del presidente Vicente Fox" y "Fuentes para el estudio del Partido Acción Nacional", en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM-Gernika, 2002, pp. 501-514, 529-551
- 9) O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en Carbonell, Miguel; Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado de derecho*, México, Siglo XXI/UNAM/ITAM, 2002, pp. 235-263
- 10) Offe, Claus, "Los nuevos movimientos sociales" en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, España, Sistema, 1996, pp.163-242
- 11) Olson, Mancur, "La lógica de la acción colectiva" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, España, Ariel, 1992, pp. 203-220
- 12) Pasquino, Gianfranco, "Formas de gobierno", en *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 670-675
- 13) Pérez Miranda, Rafael, "Apuntes preliminares sobre las características de la designación de los secretarios de estado en México", en Albertoni, Ettore A. y Pérez Miranda, Rafael (coords.), *Clase política y élites políticas*, México, Plaza y Valdés-Universidad Autónoma Metropolitana, 1987, pp. 135-154
- 14) Reveles Vázquez, Francisco (coord.), "Luchas y acuerdos en el PAN: las fracciones y la coalición dominante", en Reveles Vázquez, F. (coord.), *El Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM-Gernika, 2002, pp. 111-164

- 15) Sartori, Giovanni, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, T. I, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 167-184

TESIS

- 1) Ballinas Valdés, Cristopher, *La tecnoburocratización de la élite gubernamental mexicana, 1970-1994*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 1998
- 2) Colín Sánchez, Eduardo, *Cambio y continuidad en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Un análisis comparativo...*, Tesis de maestría, México, FCPyS-UNAM,
- 3) Flores Pérez, Carlos, *Grupos políticos en disputa; el gabinete presidencial, 1988-1994*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 1999
- 4) Hernández Rodríguez, Rogelio, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, Tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984
- 5) Martínez Rodríguez, José Luis, *El Partido Acción Nacional en las elecciones de 1988: fortalecimiento del neopanismo*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 1990
- 6) Saavedra Andrade, Gisela, *El salinato: poder político, corrupción e intolerancia*, Tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 2000

HEMEROGRÁFICAS

REVISTAS

- 1) Aguilar Juárez, David, "Lorenzo Servitje" (suplemento Dominical), *El Universal*, México, 25 de septiembre de 2005, p. III
- 2) Albertoni, Ettore A., "Teoría de las élites y elitismo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Núm. 127, Enero-marzo de 1987, pp. 15-30
- 3) Baca Olamendi, Laura, "Intelectuales, gobernabilidad y democracia: interacción entre consenso y disenso en México", *Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y

- Propuestas Sociales (IAP)/Foro de Apoyo Mutuo/DEMOS. Iniciativa social para el desarrollo, Núm. 3, Vol. II, Verano de 1998, pp. 85-98
- 4) Ballinas Váldez, Christopher, "La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Núm. 3, Vol. LI, julio-septiembre de 2001, pp. 530-566
 - 5) Camou, Antonio, "Sociedad civil, estado y mercado", *Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (IAP)/Foro de Apoyo Mutuo/DEMOS. Iniciativa social para el desarrollo, Núm. 3, Vol. II, Verano de 1998, pp. 43-65
 - 6) Camp, Roderic Ai, "El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución?", *Este País*, México, Núm. 51, Junio de 1995, pp. 46-54
 - 7) Castelazo, José R., "El rostro de la derecha", *Examen*, Año XI, Núm. 134, enero de 2001, pp. 60-62
 - 8) Cisneros, Isidro H., "Tolerancia y gobernabilidad", *Sociedad Civil*, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (IAP)/Foro de Apoyo Mutuo/DEMOS. Iniciativa social para el desarrollo, Núm. 3, Vol. II, Verano de 1998, pp. 27-42
 - 9) Feldman, Eduardo, "A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida", *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Núm. 7, Noviembre de 2000, www.iigov.org/revista/?p=7_00
 - 10) Flisfish, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3, julio-septiembre de 1989, pp.
 - 11) Gil, Jorge; Schmidt, Samuel y Castro, Jorge, "La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LV, No. 3, Marzo-Abril de 1993, p. 103-117
 - 12) Gil, Jorge y Schmidt, Samuel, "La red política en México", *Uno más Uno*, 18 de septiembre de 1994, pp. 8-9

- 13)Hernández Rodríguez, Rogelio, "Los hombres del Presidente de la Madrid", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Núm. 109, Julio-septiembre de 1987, pp. 5-38
- 14)Hernández Rodríguez, Rogelio, "Los grupos políticos en México. Una revisión teórica", *Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, No. 45, Vol. XV, Septiembre-Diciembre de 1997, pp. 691-739
- 15)Labastida, Julio y López Leyva, Miguel Armando, "México: una transición prolongada (1988-1996/97)", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año 6, Núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 749-806
- 16)Luna, Matilde y Tirado, Ricardo, "Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los años ochenta", *Revista Mexicana de sociología*, México, Año XLVI, Núm. 2, Abril-junio de 1984, pp. 5-15
- 17)McGirk, Tim, "Head Hunters", *Time Magazine*, 30 de noviembre del 2000, p. 4
- 18)Pardo, María del Carmen, "La nueva estructura del gobierno", *Examen*, Año XI, Núm. 134, enero de 2001, pp. 63-65
- 19)Pérez Liñán, Aníbal, "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Núms. 8-9, 2001, www.iigov.org/revista/?p=7_00
- 20)Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, Año L, Núm. 2, Abril-junio de 1988, pp. 11-33
- 21)Rousseau, Isabelle, "La SSP Y la dinámica de constitución de un equipo: 1982-1988", *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. XXXVI, No. 2-3, Abril-Septiembre de 1998, pp. 302-339
- 22)Sarmiento, Sergio, "Jaque Mate" (Martín Huerta), *Reforma*, 22 de septiembre de 2005, p. 18 A
- 23)"Las 500 empresas más importantes de México"; *Expansión*, México DF, Núm. 747, 12 de agosto de 1998, pp. 352-464

24) "5 hundred"; *Fortune*, EE.UU., Núm. 8, 26 de abril de 1999, pp. 85-91, F1-F56

25) "Las 500 empresas más importantes de México"; *Expansión*, México DF, Núm. 795, 19 de julio de 2000, pp. 400-512

PERIÓDICOS (enero-diciembre de 2000)

- 1) La Crónica de Hoy
- 2) El Día
- 3) El Economista
- 4) Excelsior
- 5) El Financiero
- 6) El Herald de México
- 7) La Jornada
- 8) México Hoy
- 9) Milenio
- 10) Novedades
- 11) El País
- 12) Reforma
- 13) El Sol de México
- 14) El Universal
- 15) Uno más Uno

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- 1) Banco Nacional de Comercio Exterior: www.bancomext.com
- 2) Instituto Internacional de Gobernabilidad: www.iigov.org/revista/?p=7_00
- 3) Procuraduría General de la República: www.pgr.gob.mx
- 4) Presidencia de la República: www.presidencia.org.mx
- 5) Equipo de Transición: www.transicion2000.org.mx