



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**NOVEDADES EN EL PATRÓN DEL RECLUTAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO:
DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Tesis que para optar por el grado de

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
orientación en Ciencia Política

presenta

HÉCTOR MANUEL VILLARREAL BELTRÁN

Comité Tutorial

Dra. Matilde Luna Ledesma, tutora principal

Dra. Cristina Puga Espinosa, tutora

Dr. Ricardo Tirado Segura, tutor

Ciudad Universitaria, febrero de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Las revoluciones terminan cuando a un compañero hay que llamarlo comandante.

Índice

Introducción _____	6
Capítulo I. La teoría del reclutamiento político y los nombramientos en los	
gabinetes _____	22
El concepto de reclutamiento político _____	22
La investigación del reclutamiento político _____	25
El reclutamiento político y la teoría de las élites _____	28
Estructura de oportunidades, ambición y elección racional _____	42
Las causas del reclutamiento político _____	47
Esquema para el análisis de la integración de gabinetes _____	50
Consideración final _____	62
Capítulo II. Supuestos de los nombramientos de los gabinetes en México	
y evidencia de casos negativos _____	65
El estudio de la élite política mexicana _____	65
La importancia de la socialización política _____	72
Análisis de la integración de los gabinetes _____	76
Consideraciones sobre la integración del gabinete de Carlos Salinas de Gortari _____	83
Consideraciones sobre la integración del gabinete de Ernesto Zedillo ____	89
Consideraciones sobre la integración del gabinete de Vicente Fox _____	93
Consideraciones de la integración del gabinete de Felipe Calderón _____	105

De la ruptura a la regresión en el patrón general _____	113
Capítulo III. Causalidad de los cambios en los nombramientos en la función	
pública y condiciones para la continuidad _____	121
Gobernabilidad y <i>buen gobierno</i> _____	121
La liberalización del sistema político y el cambio institucional _____	126
Nuevas reglas formales _____	130
Novedades en la competencia electoral _____	135
Novedades en los procesos de selección de candidatos _____	137
Novedades en el entorno _____	139
Nuevo patrón de legitimidad _____	144
Sociedad civil y legitimidad democrática _____	146
Legitimidad democrática y diseño institucional _____	153
Consideraciones generales _____	158
Capítulo IV. Estudio de casos negativos a los supuestos de los nombramientos	
en la función pública _____	162
Perfiles y selección de casos _____	163
Conceptos operativos e indicadores _____	173
Análisis de datos _____	178
Sentido de las correspondencias _____	190
Conclusiones _____	192
Bibliografía y referencias _____	200

Introducción

Si usted fuera presidente, ¿con quiénes gobernaría? ¿Nombraría sólo a sus amigos o gente de toda su confianza como secretarios de su gabinete? ¿Podría gobernar sólo con ellos por muy capaces, talentosos o populares que fuesen? ¿Invitaría a los mejores que hay en el país en cada ramo para hacer un gobierno de especialistas, aunque no tuviesen experiencia política o administrativa? ¿Convocaría sólo a personas de probada honestidad y prestigio por su autoridad moral? ¿A qué le daría mayor importancia, a contar con un grupo de leales e incondicionales a usted, a expertos que saben mucho de la materia de cada despacho o a gente honorable que quiere lo mejor para todos?

Si considera que los méritos deben prevalecer sobre la amistad, la camaradería partidaria o la afinidad ideológica, ¿quiénes serían los mejores en cada ramo? En algunos casos la respuesta parece obvia: en Hacienda, al mejor economista; en Gobernación, al mejor político; en Salud, al mejor salubrista; o en Relaciones Internacionales, al mejor diplomático. Pero en otros casos se va volviendo problemático definirlos. ¿Con qué criterio deberían ser nombrados? Con base en su profesión, el mejor policía como secretario de Seguridad, el mejor militar para secretario de Defensa y así. ¿Pero es el criterio que debe prevalecer? ¿Y en Cultura, al más culto? ¿Quién para el Instituto Nacional de Mujeres? La complicación continúa: mientras en Deporte comúnmente se ha nombrado a un muy destacado exdeportista, en turismo parece que lo idóneo no es alguien que pueda considerarse como el mejor turista.

Usted puede definir un perfil ideal para todos los puestos que debe nombrar, tanto por su capacidad profesional y otros méritos o cualidades, incluida la confianza basada en las relaciones personales o afinidades políticas, y escribir una lista con los nombres de

quienes corresponden a ellos, pero ¿qué pasaría si usted los convoca y ellos no aceptan? ¿Con quiénes gobernaría? Supongamos que varios especialistas importantes en ramos particulares de su gabinete aceptan su invitación. ¿Ha pensado si podrán tolerar las presiones inherentes al cargo y las responsabilidades, como la exposición mediática, las críticas de la oposición, las rutinas y cultura organizacional de la burocracia, la *grilla* de quienes ambicionan su puesto o quieren hacerlos quedar mal? Integrar a un gobierno con los mejores suena bien, pero éstos, en realidad, frecuentemente tienen poca disponibilidad o vocación para incorporarse al servicio público de tiempo completo. Incluir a las personas con la mejor reputación también es razonablemente plausible porque su honestidad o moralidad permite suponer que trabajarán con honestidad, pero no garantiza que puedan resolver o prevenir problemas de Estado ni ejercer adecuadamente un programa de gobierno si no tienen determinados conocimientos o habilidades que les permitan hacerlo con buenos resultados en cuanto a cumplimiento de metas.

Si en lo idóneo hay problemas por resolver, en lo real las complicaciones rebasan la posibilidad de cumplir con la aspiración de un gobierno por los mejores o los más queridos por el mandatario. Supongamos que usted ganó la presidencia gracias a los compromisos o acuerdos que estableció con aliados y competidores para que le dieran su simpatía, su patrocinio o su apoyo. ¿Los tomaría en cuenta para decidir sus nombramientos? ¿Habría aceptado su colaboración a cambio de concederles posiciones en su gobierno? ¿Consideraría sus propuestas, sus recomendaciones o expresiones de veto contra quienes no fuesen del agrado de ellos? ¿Incluiría a opositores o gobernaría sólo con gente de su partido? ¿O en qué proporción o para cuáles despachos? ¿Contaría para ello con respaldo dentro de su partido y de su propio gabinete o cómo lidiaría con sus resistencias? ¿Podría confiar en quienes deben su lealtad a otros políticos, a quienes tienen convicciones e

intereses distintos o contrarios a los suyos? ¿O qué pasaría si usted quiere incluir a opositores y ellos no aceptan su oferta o le plantean condiciones que usted no podría cumplir? ¿Ha considerado esa posibilidad?

¿Consultaría las opiniones del embajador de Estados Unidos, de los hombres más ricos del país, de los líderes sindicales, de los líderes de la oposición, de un consejo o comité de expertos, de líderes religiosos... o de quiénes? ¿De nadie? ¿Cómo tomaría estas decisiones? ¿A quiénes elegiría para que lo asesoraran al respecto? ¿Haría una convocatoria pública, contrataría a reclutadores profesionales o cuál sería el procedimiento? Si la ley se lo permite, usted puede decidir a su arbitrio, pero ¿qué pasa si la ley le impone condiciones para alguno o varios nombramientos? ¿Si tienen que ser ratificados por el Senado o el Congreso? Tendría que proponer a alguien que pueda ser aceptado por la mayoría calificada para ello y no necesariamente a quien sea de su mejor parecer, o negociar con una cantidad de legisladores necesaria para ello. ¿Si es en el Poder Legislativo donde se decide un nombramiento y usted tiene la facultad de vetarlo? ¿Lo haría? ¿En qué casos, por cuáles razones y a qué costo?

¿Qué decidiría si usted efectivamente nombró a quien parecía el mejor para determinada secretaría, pero al transcurrir los días se muestra incapaz para cumplir con las expectativas que usted tiene, pues comete constantemente errores graves o resulta ser sumamente conflictivo? Tiene que remplazarlo, ¿pero con quién? O el caso opuesto: su secretario está haciendo un excelente trabajo, pero renuncia por motivos personales o porque se siente insatisfecho con su trabajo o está en desacuerdo con usted. Tiene que nombrar a alguien para un puesto que no había considerado. ¿Cuánto tiempo tendría para tomar la decisión de quién va a cubrir esa vacante? ¿Se decidiría por el subordinado inmediato a él, por alguno de los titulares en su gobierno o por alguien externo?

En sus decisiones, por convicción propia, ¿habría equidad de género —paridad de hombres y mujeres— o una cuota para ellas? ¿Qué proporción de mujeres decidiría? ¿Las nombraría titulares en las secretarías de mayor importancia o peso político y económico? ¿Qué otros criterios de inclusión o de cuota tomaría? ¿Geográfica-regional, rango de edad (jóvenes o viejos), étnica (indígena) o representativa de qué grupos de población? ¿Nombraría civiles como titulares de las fuerzas armadas o en seguridad pública? ¿Cerraría secretarías que no son indispensables para gobernar o crearía algunas otras o varios despachos más para poder dar respuesta a la gente con la que tiene compromisos o que quisiera cooptar?

Las respuestas a estas y más preguntas relacionadas han sido estudiadas sistemáticamente por la teoría del reclutamiento político, que básicamente las concentra en *quién selecciona a quién y cómo*. A diferencia del reclutamiento profesional que se hace para cubrir vacantes en las empresas u organizaciones no lucrativas privadas, el de tipo político se refiere tanto a la contratación de todos los puestos en el sector público que no se determinan por el voto ciudadano, como al ingreso a los partidos políticos y se relaciona con la selección de candidatos, el servicio civil de carrera y el quehacer político como un oficio o actividad laboral. Estos nombramientos tienen un interés público porque tienen que ver con las decisiones colectivas, con la prestación de servicios a los que tenemos derecho, así como con el ejercicio de los recursos aportados por los contribuyentes. Habiendo hecho estas consideraciones, el planteamiento teórico para esta investigación quiere destacar también el *por qué*. Para ello, la idea que cruza toda la argumentación es que todos los nombramientos tienen objetivos que se pretenden alcanzar en orden a la gobernabilidad. Seguramente más de alguna vez le ha llamado la atención a usted el nombramiento como ministro de alguien que no tiene los méritos ni otras cualidades apreciables para estar al

frente de tal o cual despacho. Pues bien, no es que el presidente sea el único que no se da cuenta, sino que tiene límites, condiciones y convicciones que acotan su margen de decisión dentro de lo que considera como prioritario para mantener la gobernabilidad, sea por cualquiera de sus dimensiones —eficacia, estabilidad y legitimidad— o por el énfasis en alguna de ellas. Al respecto, uno de los supuestos que aquí se proponen, es que un gabinete —y por analogía cada uno de sus ministerios— es más que la suma de sus partes, en tanto que es un espacio amplio que integra la totalidad de los recursos que aportan sus titulares para dar respuestas, precisamente, a las demandas y necesidades para la gobernabilidad.

El criterio de *quién* decide, o reclutador, está acotado por instituciones y sometido a numerosas presiones; pero también el de *a quién*, o recluta, está condicionado por sus propios intereses, de tal modo que el reclutamiento debe considerarse como el resultado de un proceso polivalente o multivectorial, pues no depende sólo de las demandas del reclutador (lo que quiere), sino también de las motivaciones del recluta (lo que el otro quiere) e inclusive de otros actores que están interesados (lo que otros quieren) por los posibles efectos o expectativas para ellos que resulten del nombramiento de uno u otro individuo, por sus preferencias o antipatías.

¿Qué decide usted si está en esa otra posición, en la de alguien que es invitado a formar parte de un gobierno? ¿Aceptaría o no? ¿Tiene condiciones? ¿En qué casos o bajo que circunstancias? ¿Dependería de su simpatía o antipatía por el partido del presidente? ¿Hay valores u objetivos que justificarían para usted colaborar con un gobierno de signo político o ideológico distinto o contrario al suyo? ¿Sería capaz de rechazar un beneficio profesional y económico por mantener congruencia con su filiación opositora, por ser fiel a su identidad y a los grupos con los que comparte una historia y un conjunto de principios?

Lo que halla la investigación presente es que las recompensas ofrecidas por el reclutador — como son el salario, las prestaciones, la notoriedad, las oportunidades para relaciones o algunas otras—, no siempre bastan para contratar a quien se pretende, y que tampoco son suficientes en todos los casos para mantener interesados o comprometidos a los que han sido reclutados para que permanezcan en funciones. Precisamente, una de las recompensas u ofertas más importantes por parte del reclutador ha sido el respeto a la identidad del recluta. Es decir, que no se puede condicionar su contratación a que adquiera, aunque fuese nominalmente, la filiación política del presidente. La identidad del potencial recluta o del que ya ha sido nombrado, no se transa cuando está arraigada en la oposición ni tampoco cuando ha permanecido en la indiferencia partidaria o en la convicción de ciudadanía (como un sujeto distinto al que tiene un rol partidario o de político profesional). Su fidelidad al presidente o al titular de una dependencia está supeditada o condicionada a un objetivo o bien que se considera superior, como la democracia, la justicia social, el bienestar del país o los derechos humanos. Destaca, por lo tanto, que para el reclutador los objetivos de gobernabilidad son más importantes que sus simpatías partidarias o ideológicas; y que para el recluta también pueden ser más importantes sus intereses personales, de grupo o públicos que sus simpatías o diferencias con el presidente o su gobierno.

De modo que todo reclutador tiene demandas y todo recluta tiene motivaciones para cumplir sus respectivos objetivos. Los nombramientos resultan de un intercambio entre las recompensas del reclutador y los recursos del recluta, para el beneficio de ambos. En teoría, todo reclutamiento es necesariamente el resultado de la correspondencia entre al menos una demanda y una motivación. Sin uno o sin otro no es posible que haya un reclutamiento. En la realidad, lo común es que se presenten más de una demanda y más de una motivación.

Por lo tanto, generalmente todo reclutamiento es el resultado de la correspondencia entre una combinación de demandas y una combinación de motivaciones. Para ello, tiene que haber una vacante o debe crearse. La principal aportación teórica de la tesis consiste precisamente en la explicación del reclutamiento político como una variable dependiente que tiene como causa la concurrencia de dos variables independientes: una, la oportunidad; y otra, la correspondencia entre las demandas de los reclutadores y las motivaciones de los reclutas.

Desde la ciencia política, el reclutamiento político para los nombramientos de los titulares de las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo en México forma parte de los estudios sobre las élites políticas. La literatura sobre el tema establece que los nombramientos se han efectuado entre individuos que reúnan al menos una de dos condiciones: militancia destacada en el partido gobernante, el Revolucionario Institucional, y amplia experiencia en los niveles más altos administración pública: políticos o burócratas, o sujetos con ambas carreras, salvo algunas excepciones en el cuerpo diplomático del servicio exterior. A partir de ello, la presente investigación parte de cuestionar ese supuesto y lo pone a prueba. Si las condiciones de gobernabilidad han cambiado conforme el sistema político se ha liberalizado, las elecciones se han vuelto competidas, hay alternancia partidaria en las titularidades de los gobiernos federal y estatales, congresos sin mayorías absolutas, así como una ciudadanía plural mucho más crítica y participativa capaz de hacer efectivo su derecho al voto, entonces las correspondencias entre demandas y motivaciones han debido verse afectadas y, en consecuencia, los perfiles de los funcionarios no necesariamente corresponden plenamente o en la misma proporción a los del pasado. Entre las aportaciones de la tesis, cabe señalar que es un estudio de la élite política que considera no sólo las variables de socialización de individuos pertenecientes a camarillas o equipos de

tecnócratas, como causa del ingreso, el ascenso y la permanencia en ella, sino que toma en cuenta las condiciones y necesidades para la gobernabilidad planteando un nuevo supuesto: los cambios en éstas modifican las demandas y las motivaciones que permiten concretar los nombramientos en la función pública.

La investigación encuentra, entonces, que el supuesto establecido mantiene una capacidad explicativa para una parte importante de la realidad, mayoritaria; pero no la tiene para dar cuenta de un conjunto de casos y deja de ser contundente en muchos otros en los que las carreras políticas y en la burocracia carecen de la solidez que en el pasado fueron generalmente características. Estos casos que salen del supuesto explicativo quedan aquí denominados como *casos negativos*. El objetivo a cumplir en estas páginas ha sido, por ende, explicarlos. Para ello identifica qué continúa y qué ha cambiado en cuanto a reglas formales e informales, recursos de los reclutadores y reclutas, así como en las condiciones del entorno. El fenómeno es relevante en México tanto por los casos que se han presentado a nivel del gobierno federal en la administración pública centralizada, la descentralizada y los organismos autónomos, como por los que se dan en los gobiernos locales.

De modo que el título de la tesis quiere destacar el cambio más importante y que es común a todos los casos negativos: a diferencia del pasado, lo que es nuevo es el nombramiento de individuos que carecen tanto de experiencia en el sector público como de militancia en el partido en el poder. Cumplir con el objetivo ha implicado responder por qué han sido nombrados en los niveles más altos de la función pública sujetos con estas características, y la hipótesis ha sido que, en la medida en que hay un cambio de una gobernabilidad autoritaria a una democrática, el nuevo patrón de legitimidad implica la demanda de personas que gocen de buena reputación y se pueda reconocer en ellas la representación de una ciudadanía ajena a partidos y gobiernos, dado el descrédito hacia los

políticos profesionales y las burocracias. La expectativa del reclutador, en concordancia, es que la inclusión de individuos con estas cualidades identitarias y profesionales faciliten la coordinación social y el procesamiento de las demandas. Coincidentemente, en la medida en que se han creado estas oportunidades para incluir a individuos con cualidades y recursos simbólicos distintos a los de la clase política, éstos pueden encontrar la posibilidad de participar en la realización de cambios que han anhelado o promovido, así como de aprovechar para sí nuevos espacios de realización profesional.

El tratamiento de estos casos negativos requirió resolver un problema conceptual: ¿cómo denominarlos en su conjunto dado que tienen en común que comparten las cualidades que los establecen fuera del supuesto? En primera instancia, sociedad civil ha sido el concepto que parece más adecuado si nos atenemos a que se refiere a un conjunto de agentes sociales portadores de virtudes cívicas de las que carece el Estado, en formas de asociaciones, redes y movimientos que promueven o presionan para ampliar la participación en los asuntos públicos, así como los derechos y sus garantías (Olvera, 2003), o que también se puede comprender como un segundo circuito de la política, distinto a los partidos y las representaciones parlamentarias o como autoridad electa y por lo tanto con mayor credibilidad y mejor reputación (Arditi, 2006). Sin embargo, puesto que se trata de un conjunto de casos no explicados, la consideración más relevante para su análisis ha sido caracterizarlos a partir de reconocer que aun cuando comparten estas cualidades, son diferentes entre sí, clasificándolos según sus filiaciones asociativas y políticas. El concepto establecido permitiría incluir en él a los individuos de los casos con filiaciones asociativas y políticas fuertes. Asimismo, en tanto el concepto permite reconocer que a la sociedad civil le es propia la heterogeneidad y diversidad, así como la existencia en su seno de “sectores menos visibles” (Olvera, 2003: 16), podría incluir también los casos en que, si bien tienen

una filiación asociativa, su filiación política es nula. Pero también hay evidencia de casos que no encajan en el concepto: los hay totalmente apolíticos como carentes de afiliación en organizaciones o sociedades cívicas, a los cuales tampoco cabe reconocer como de origen o procedencia en el sector privado, puesto que no han sido empresarios. De modo que, para efectos de la tesis, sociedad civil ha venido a ser un concepto operativo que incluye al universo de individuos que trabajan como profesionistas fuera del sector público; y más simple en cuanto a su definición, como aquello que es distinto o ajeno a las agencias gubernamentales, a los congresos, a los poderes judiciales, y, por extensión, a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales.

Por lo anterior, las siguientes páginas son un estudio sobre el presidencialismo mexicano, las élites políticas y la integración de los gabinetes, pero también pretende ser una aportación al conocimiento de las oportunidades y desafíos de la sociedad civil para la democracia, a partir de que considerarla como un *pool* o universo para el reclutamiento político en la función pública, especialmente en contextos o condiciones de descrédito respecto a los políticos profesionales y la burocracia. Y de manera más importante como una explicación de las experiencias del tránsito de carreras profesionales en la sociedad civil a la función pública, en las cuales varían las motivaciones y van desde la ambición personal y los deseos de realización profesional hasta servir al país o impulsar una agenda relativa a la reivindicación de derechos y justicia social. El objetivo de la investigación es pertinente para los estudios sobre las relaciones entre gobierno y sociedad civil, puesto que demanda exponer cuáles son las demandas que desde el sector público se plantean para incorporar a ciudadanos identificados con la sociedad civil en la función pública, así como para conocer las condiciones que para ello influyen como incentivos positivos o negativos. De manera más específica, en orden teórico-conceptual, la pregunta que guía la

investigación se plantea así: ¿Cuáles son las correspondencias entre las combinaciones de demandas de los reclutadores y las combinaciones de motivaciones de los reclutas que han correspondido en determinadas oportunidades, que explican el nombramiento de funcionarios públicos al más alto nivel de gobierno sin contar con carrera sólida en el sector público ni una filiación partidaria sólida?

Para responder a esta pregunta, el primer capítulo se dedica a exponer qué es el reclutamiento político y cómo puede estudiarse, dado lo cual se construye un modelo explicativo que sirve como marco de interpretación. Esto incluye tanto la caracterización de los objetivos a cumplirse para propósitos de gobernabilidad en orden a mejorar la eficacia, la estabilidad y la legitimidad, como un inventario de todos los elementos que deben ser incluidos en el análisis, los correspondientes al reclutador, al recluta y al mecanismo determinado por el marco institucional. Para esto se hace una revisión de la literatura de la teoría del reclutamiento, la cual se complementa con elementos que están manifiestos en la bibliografía clásica del estudio de las élites y la clase política, así como consideraciones propias del neoinstitucionalismo.

El segundo capítulo pone a prueba los supuestos que hasta hoy se han establecido sobre los nombramientos en la función pública, con base en una tipología y un índice que de elaboración propia, según el cual se pueden constatar continuidades en el patrón tradicional con posterioridad a la alternancia en el gobierno, pero también algunas discontinuidades y novedades, principalmente el hecho de nombramientos de individuos que caen fuera de lo planteado por los supuestos. Considerando al año 2000 como el momento que divide el análisis en dos periodos para ser comparados, pretransicional (1988-2000) y postransicional (2000-2010), correspondientes respectivamente a los sexenios de los presidentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Carlos Salinas de Gortari y

Ernesto Zedillo Ponce de León, y a los presidentes del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, se hace una clasificación de los integrantes de los gabinetes a partir de esa tipología a la que se asignan valores numéricos que permiten construir un índice. Con éste se mide la correspondencia entre los nombramientos y el supuesto establecido, según los valores 1.00 igual a correspondencia plena y 0.00 igual a nula correspondencia, de tal modo que permite ponderar cuantitativamente qué tanto se ajustan o se distancian de él, hasta definir un universo de casos negativos, conformado por aquellos que en el índice resultan con un valor por debajo de la medida planteada como umbral mínimo de correspondencia con el patrón tradicional, con valor de 0.50. Lo más relevante, al respecto, es el hallazgo de una tendencia regresiva en el periodo postransicional. Es decir, en la medida en que los gobiernos priistas fueron acercándose al año 2000 fueron distanciándose de manera constante respecto al punto más alto posible de un patrón tradicional (1.00), hasta el momento en que toma posesión el primer gobierno panista en el que se presenta una ruptura contundente (0.37), pero que, conforme han pasado los años desde entonces, de manera constante los nombramientos vienen volviendo a ser mayoritariamente conforme al supuesto, hasta llegar a un nivel semejante al que el priismo tuvo en su punto más bajo (0.66).

El tercer capítulo se dedica a explicar las condiciones del cambio. Para ello argumenta, con base en datos cualitativos, que la transición de una gobernabilidad autoritaria a una democrática modifica las reglas, los recursos y las oportunidades que están en juego para el reclutamiento político. A partir de la reforma que le dio autonomía al Instituto Federal Electoral en 1996, la cual permitió la integración de su Consejo con ciudadanos sin militancia partidaria, el derecho al voto logró hacerse efectivo en detrimento de la concentración del poder en el presidente de la República, pues posibilitó los triunfos

de la oposición en elecciones competidas. Esto vino a trastocar las reglas claves del autoritarismo: lealtad y disciplina a cambio de recompensas, pues el presidente dejó de contar con la capacidad irrestricta de garantizar la continuidad o ascenso de las carreras políticas de los miembros de su partido, así como de regular la competencia entre ellos. Al mismo tiempo, las crisis económicas y políticas, continuas o reiteradas, desgastaron la legitimidad autoritaria de un régimen que se justificaba en la estabilidad política y la paz social, así como en el crecimiento económico y la capacidad de intercambios de tipo clientelar con amplios sectores de la sociedad organizada. La legitimidad democrática vino entonces construyéndose en el respeto al voto como fuente de la autoridad (emanada de la voluntad popular y no de la decisión del presidente), el apego a la ley como medio para dirimir los conflictos y fundamento del estado de derecho, el respeto irrestricto a las garantías para la libertad de expresión de las ideas y la crítica, así como en la construcción de un andamiaje institucional relativo a la promoción y defensa de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, y varias más que han correspondido a las agendas de movimientos de oposición desde la sociedad civil. A propósito de ello, la buena reputación ha venido identificándose en buena medida por la independencia o distancia que los individuos mantengan respecto a los partidos políticos y los cargos en la función pública. Y asimismo, se reconoce el aprecio a formas de representación distintas a la electoral, como la descriptiva, que es aquella por la cual un individuo se asemeja a sus representados en la medida en que tiene características semejantes o cualidades idénticas a ellos.

En el cuarto capítulo se identifica la frecuencia y la relación entre las variables de análisis. Para ello se desagregan conceptos operativos a nivel de indicadores, hechos a modo para poder cumplir con el objetivo de la investigación. Éstos permiten puntualizar las

combinaciones de demandas y motivaciones correspondientes a cada caso, así como del conjunto por medio de sus respectivas sumatorias. Los indicadores están agrupados en dos conjuntos principales: las demandas y las motivaciones, así como en las oportunidades para que se den los nombramientos (los momentos de vacantes). Los indicadores de demandas se componen por los grupos de eficacia, estabilidad y legitimidad, en tanto que los indicadores de motivaciones se agrupan en orden a los intereses, sean personales, de grupo o generales. En lo que respecta a los indicadores de oportunidad, estos señalan si los nombramientos se dieron al inicio de una nueva administración, por la creación de una nueva oficina o en caso de que se presenten en algún momento posterior, sea por la renuncia, el despido o la movilidad del titular en funciones que deja una vacante. Los indicadores tienen su aplicación en el análisis de casos: 15 individuos, entre los cuales varios tienen dos y hasta tres nombramientos para un total de 25.

Los resultados son consistentes con lo previsto por la hipótesis: las demandas para los nombramientos de individuos con un origen profesional en la sociedad civil están en orden a la legitimidad propia de una gobernabilidad democrática tanto por su buena reputación como por su representatividad. Sin embargo, los datos permiten identificar matices o variantes que no estaban previstos: el conocimiento especializado como una demanda generalizada a todos los nombramientos, la preponderancia de la representatividad más que la buena reputación como la principal demanda de legitimidad y, de manera especial, la personalidad como una cualidad inherente al recluta como una demanda para la eficacia. La legitimidad por sí misma no basta como demanda para un solo nombramiento, sino que necesariamente está asociada a la eficacia en todos los casos. A la vez la motivación de impulsar una agenda, que es de un orden de grupo, frecuentemente viene asociada a la de realización profesional, que es de tipo personal, pero no parece que

haya evidencia de que estén relacionados con el interés de la ambición por realizar una carrera política, salvo que previamente haya una simpatía hacia al partido del presidente o una relación de confianza con éste. Por otra parte, los individuos que carecen de filiaiones asociativas y políticas parecen inclinados a motivaciones de carácter general, como servir al país.

El tránsito de la sociedad civil a la función pública no implica renunciar a convicciones ni abandonar objetivos ni renunciar a causas de interés público, sino la posibilidad de promover su realización. Tampoco es un viaje de ida sin retorno, sino con puertas que permanecen abiertas para dirigirse en ambos sentidos. La experiencia de los individuos con fuertes filiaiones asociativa y política respecto a su experiencia con las organizaciones y movimientos en los que previamente participaron y a los que han vuelto luego de su participación en la función pública, escapa a lo investigado en la tesis. Sin embargo, puede considerarse que en la medida en que mantuvieron su identidad con independencia respecto al poder, su credibilidad y reputación han logrado mantenerse sin menoscabo de su liderazgo, representatividad y aprecio entre los espacios de la sociedad civil en que han vuelto para su desempeño profesional y realización personal.

Sobre la posibilidad de generalizar a partir del estudio de los casos que aquí se ponderan, la tesis así lo pretende con fundamento en el rigor con que se justifica la selección de éstos, y por su satisfactoria correspondencia en conjunto y en particular respecto a lo que la teoría explica y permite prever. La capacidad de predictibilidad de las conclusiones estaría dada por la permanencia de reglas formales e informales propias del presidencialismo mexicano, en la medida en que éstas permanezcan sin grandes variaciones o cambios.

Las aportaciones y méritos que en esta investigación pudieran reconocerse, deben

mucho a las orientaciones de Matilde Luna Ledesma, Cristina Puga Espinosa, Ricardo Tirado Segura, Julio Labastida Martín del Campo, Héctor Zamitiz Gamboa, Sara Gordon Rapoport y René Millán Valenzuela, así como a numerosos colegas y compañeros que en diversos seminarios, coloquios y otros espacios de discusión aportaron ideas, recomendaciones y dudas. Gracias a todos ellos.

Capítulo I. La teoría del reclutamiento político y los nombramientos en los gabinetes

Este capítulo tiene el objetivo de construir el marco interpretativo de la investigación que permita explicar los reclutamientos en los gabinetes y, de manera, análoga todos los que se dan para la función pública. Para ello explica qué es el reclutamiento político y cómo se ha estudiado, y luego trata sobre cuáles son los elementos que se deben incluir en el análisis.

El concepto de reclutamiento político

En las democracias contemporáneas las elecciones por sufragio universal determinan los nombramientos de sólo una pequeña parte del total de quienes toman las decisiones públicas, a los legisladores y a los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales. Los que fueron electos, designan a su vez, conforme a su criterio o condiciones, al resto de ellos. Aunque en los sistemas parlamentarios las reglas establecen criterios de proporcionalidad entre la representación que tienen los partidos en el poder legislativo con carteras cuya titularidad corresponde nombrar a cada uno de ellos, la decisión de quiénes sean los individuos que han de ocuparlas se da al interior de cada partido. Asimismo, en los sistemas presidencialistas, los ministros o secretarios del gobierno y numerosos altos mandos de la administración pública dependen de la decisión del primer ministro o jefe de gobierno, con la condición, en algunos casos, de la ratificación de una cámara. Esto puede incluir, en primer lugar, a los miembros del cuerpo diplomático, los del estado mayor de las

fuerzas armadas, los directores de empresas paraestatales y los titulares de los organismos autónomos. En segundo, algo análogo sucede en los gobiernos locales. En tercero, los ministros y magistrados del Poder Judicial ni siquiera resultan de la designación o aprobación de quienes fueron electos.

Ese enorme y diverso conjunto de quienes no deben su designación a una masa de votantes en un proceso electoral constituye un campo de investigación, cuya problemática puede ser explicada por la teoría del reclutamiento político para dar respuesta a quiénes, cómo y por qué llegan al poder o lo mantienen formalmente en esas posiciones. En este caso me refiero a poder en dos sentidos: uno, el de estar autorizados a tomar decisiones de interés público; otro, el de cumplir con las responsabilidades más importantes, como el manejo y administración de los recursos públicos; la planeación, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, la salvaguarda de la seguridad nacional, la representación del Estado y la impartición de justicia.

De manera general, el reclutamiento se refiere al conjunto de actividades y procedimientos que se lleva a cabo en las organizaciones para seleccionar nuevo personal en la titularidad de sus puestos. Análogamente, de acuerdo con la definición de Bobbio (1981: 1393-1394), el reclutamiento político es el que se realiza “en las estructuras políticas y, de manera particular, en los cuerpos legislativos y los organismos dirigentes del partido”, y tiene la función de asegurar que sus “roles” “sean cubiertos adecuadamente”. Además, Bobbio consideró en ese momento que la teoría del reclutamiento se ha centrado en los criterios de selección, pero “siguen sin aclararse factores psicológicos y sociológicos que favorecen el ingreso y la carrera”, los cuáles han venido siendo trabajados desde entonces. Otra definición que me parece importante citar es la de Putnam (1976: 46), quien se refiere al reclutamiento político como “el proceso que seleccionaría, de entre los varios millones

de ciudadanos favorecidos socialmente y motivados políticamente que conforman el estrato político, a los miles que alcanzan posiciones con influencia nacional significativa”. Nótese que para Putnam lo relevante del proceso de reclutamiento es que sirve para la movilidad ascendente, por la que lleva a algunos individuos de un nivel medio (el de los favorecidos y motivados) a uno más alto (el de influencia nacional significativa), en contraste con Bobbio, para quien el reclutamiento no es tan relevante en consideración a la jerarquía o supremacía de la influencia de unos sobre otros, cuanto sí en razón de que provee de funcionarios (en el sentido de los que hacen funcionar algo) a todas las “estructuras políticas”.

También es importante notar que Putnam menciona dos cualidades de los posibles reclutas: una, que están *socialmente favorecidos*, y otra, *motivados*. A partir de esto considero que la primera implicaría la posesión de uno o más *recursos* de entre varios posibles, que pueden ser: *materiales* (riqueza, ¿cuánto tiene?), *simbólicos* (prestigio, ¿qué representa?), *de persuasión* (redes sociales, bases populares, ¿quién lo respalda o a quiénes representa?), *de carácter* (personalidad, ¿cómo es?) y *cognitivos* o de *conocimiento* (educación, experiencia o habilidades, ¿qué sabe o puede hacer?). La segunda, *motivación*, necesariamente implica que tengan ambición o al menos se disponga de su consentimiento; que estén interesados en lograr un beneficio para la mayoría, para un grupo o al menos para sí mismo.

De modo que no toda persona es *reclutable* o candidato a ser reclutado, sino sólo quienes pertenecen a una o varias poblaciones especiales, individuos que poseen recursos apreciados. Además, en el proceso de reclutamiento operan incentivos, es decir, que hay una relación bidireccional o de intercambio entre dos partes: el recluta con su motivación y recursos (no basta la motivación para ser reclutado, si no se es socialmente favorecido); y el

reclutador con su interés o demanda y la capacidad de retribuir o recompensar: no basta su interés en reclutar a alguien si no le ofrece un beneficio o un perjuicio a cambio.

Una definición en la que caben otras posibilidades es la de Czudnowski (1975: 155), para quien el reclutamiento político es “el proceso por medio del cual individuos o grupos de individuos son inducidos a roles políticos activos”. Nótese que en este caso no aparece la noción de movilidad ascendente relacionada con el mérito, sino la de *cambio de rol*, por lo que puede pensarse en la posibilidad de que hacer una carrera política profesional no en todos los casos implica un ascenso en cuanto a poder (o influencia). Tampoco se considera que el potencial recluta posea cualidades especiales o sobresalientes, de modo que el universo no está acotado a una minoría. Tácitamente, esta definición plantea la posibilidad de que previamente al reclutamiento no haya motivación o ambición por parte del recluta para ocupar un cargo, sino que en el proceso se le *induce*, como si fuese un sujeto más bien pasivo o al que se puede influir, convencer o motivar.

La investigación del reclutamiento político

Las definiciones referidas están acotadas a una noción de *funcionalidad* en el reclutamiento, como un proceso de selección para cubrir vacantes en toda estructura política, que permite la movilidad ascendente en las carreras políticas o el cambio de un rol no político a uno político; pero no nos permiten entender o explicar las relaciones de poder que implica la selección de pocos entre quienes tienen ambiciones y recursos importantes. ¿Qué pasa con quienes no son seleccionados? ¿O por qué hay individuos seleccionados cuyos perfiles no corresponden, en absoluto, a los cargos que ocupan?, por ejemplo. De modo que el reclutamiento político tendría que considerarse también como el modo en que se resuelve la competencia entre quienes tienen la ambición de ocupar o mejorar las

posiciones de mando o de privilegio en las estructuras políticas, y que puede ser una manera de disponer de los cargos públicos para hacer política.

La teoría tendría que explicar cómo son seleccionados unos individuos y no otros, quiénes los seleccionan o inducen y por qué, en al menos tres campos principales de investigación: en los partidos políticos, en los parlamentos y en los gobiernos, de manera especial en los gabinetes, aunque también hay estudios sobre el Poder Judicial. Otras líneas de investigación podrían tratar sobre estructuras políticas que no corresponden a los poderes republicanos ni a los partidos políticos, aquellas que actúan en la presión o la influencia en los procesos legislativos, de las políticas públicas y los fallos de la corte.

La tesis que aquí se presenta, se concentra en el tercer campo: si aceptamos que toda oficina gubernamental es una estructura política, entonces todo funcionario público cumple un rol político activo, sea o no partidario, y entre más alta sea su posición en la jerarquía burocrática su rol político tenderá a ser más notorio o importante, de manera especial en el gabinete. Es necesario agregar que las trayectorias de quienes desempeñan un rol político activo ocasionalmente o frecuentemente pasan de un ámbito a otro, del parlamento a la administración pública o viceversa o a la actividad netamente partidaria; y también hay individuos que desempeñan carreras políticas de manera simultánea o alternada con actividades en la iniciativa privada como empresarios o profesionistas. Me parece importante señalarlo porque las motivaciones y oportunidades que tengan para ingresar a la función pública pueden estar relacionadas tanto con su filiación partidaria, como con las actividades no políticas que realizan profesionalmente y los intereses que corresponden a ellas.

En la literatura sobre reclutamiento que revisada, la mayoría de los trabajos publicados se refieren al ingreso a los partidos políticos, la promoción o ascenso dentro de

ellos (Abramson y Claggett, 2001; Conley y Smith, 1983; Seligman, 1961 y 1967; y Laurentiu, 2004), a su selección de candidatos y a las cualidades de los políticos que hacen carrera en los parlamentos (Czudnowski, 1972; Gallagher y Marsh, 1988; Goodman, Swanson y Cornwell, 1970; Ishiyama, 1998 y 2001; Sanbonmatsu, 2006; Norris, 1997; Norris y Lovenduski 1995; Siavelis y Morgenstern, 2008; y Studlar y McAllister 1991). Otros trabajos se refieren a la generalidad del reclutamiento de la élite política, además de fuentes que tienen una larga data desde su publicación (Keller, 1963; Czudnowski, 1975; Prewitt, 1965 y 1970; Putnam, 1976; Schwartz, 1969; Seligman, 1971; y Seligman, King, Lim Kim y Ronald Smith, 1974).

En lo que respecta a la integración de los gabinetes, hay tres trabajos que encuentro particularmente provechosos para mi marco conceptual y a los que me referiré en detalle más adelante, los cuales tratan sobre la estructura de oportunidad y la movilidad ascendente o lateral (Mann y Smith, 1981), a la ambición como una de sus motivaciones de los potenciales reclutas (Nicholls, 1991), y a las condiciones contextuales que influyen en las decisiones de los nombramientos (Amorim, 2006). Otros artículos se enfocan en el género como variable en la selección haciendo destacar como inequitativa la proporción de mujeres respecto a los varones en los gabinetes, así como las oportunidades y condiciones que limitan o promueven su ingreso (Martin 1989; Reynolds, 1999; y Escobar y Taylor, 2005).

Sin embargo, considero que aún es incipiente la investigación en este campo, por lo que me parece pertinente ampliar su base teórica. De acuerdo con Norris (1995: 13-14), los estudios del reclutamiento se fincan en otros subcampos de la ciencia política, lo que incluye teorías sobre representación gubernamental, socialización, ambición progresiva, comportamiento electoral, comportamiento de los partidos y, especialmente, las élites

políticas. Los artículos que referí en el párrafo anterior, caben dentro de los primeros, pero no en los de teoría de las élites, por lo que decidí darme a la tarea de revisar a los clásicos de ella, así como de literatura posterior que ha contribuido a su desarrollo, para identificar qué dice particularmente en referencia al reclutamiento político e incorporar lo que sea útil al marco de interpretación que me permita establecer dimensiones analíticas y establecer supuestos generales.

El reclutamiento político y la teoría de las élites

Gaetano Mosca: Objetivos del reclutamiento y criterios de selección

Considero que la teoría del reclutamiento puede hallar su génesis en los *Elementi di scienza politica* de Gaetano Mosca, sintetizada en la cita al proverbio: “No se entra en el paraíso sin la aprobación de los santos”. La explicación vale la pena reproducirla textualmente:

La formación de un núcleo de personas que, según los casos, puede incluir desde dos o tres docenas hasta un centenar de individuos, que monopolizan la dirección del Estado y ocupan, a veces por turno, los cargos más importantes, es un hecho que ocurre en todas las autocracias, o más bien en todos los centros de poder del régimen político. Varían solamente los criterios de selección de este grupo, que forma el primer estrato de la clase dirigente, según que el régimen sea autocrático o liberal, o que prevalezca en él la tendencia democrática o la aristocrática. Pero en todos los casos y en todos los regímenes, un criterio constante y que siempre ha tenido gran importancia consiste en la aceptación de los que ya forman parte del grupo. En tiempos normales, cuando se trata de llegar a uno de los puestos que permiten disponer efectivamente de una parte del poder en un Estado, y por lo tanto de la suerte de muchos individuos, casi siempre son necesarios el consenso o al menos la simpatía de los que ya han llegado a los puestos señalados (1984: 312).

Considera que la clase política está dividida en dos estratos. Añade que los funcionarios del

estrato superior determinan la admisión y la carrera de los del estrato inferior. Lo más interesante es que su elección puede no ser a favor de los mejores, de los más capaces, como seguramente podría comprobarse puntualmente en investigaciones empíricas, sino que a veces prefieren seleccionar a quienes tienen “cualidades comunes y secundarias, porque le hacen menos sombra al superior” (p. 317).

Según Mosca (pp. 104-130), las cualidades para formar parte de la clase política, en tanto requisitos y condiciones, difieren según las épocas y los países. En las sociedades primitivas “el valor militar” viene a ser el criterio de reclutamiento de la “clase dominante” y en la medida en que una sociedad se civiliza se requieren otros, aunque en realidad “la composición de la clase política nunca fue determinada por un único criterio, sino que ha estado siempre constituida por una mezcla”. Verbigracia, la riqueza en la formación de la clase política “entra como elemento de derecho y después siempre en las sociedades regidas por el orden se mantiene como elemento de hecho”.

También considera a la herencia, en tanto “el nacimiento constituye un elemento importante para el acceso a la clase política”, como “elemento de hecho”, puesto que implica “riqueza, relaciones sociales que se adquieren fácilmente, conocimientos intelectuales y culturales, hasta ‘ceño y hábito’ para el mando y para ocupar una posición importante”. Aquí es importante destacar la referencia a las relaciones sociales, dado que implica la posibilidad posible de que “quienes forman parte del grupo” pertenecen a él por la convivencia entre sí, por la confianza que se tienen, por el aprecio que se tiene a su origen y pertenencia; y que se elige frecuentemente de entre quienes se conoce o se tiene en común algún vínculo a algo apreciado, como podría ser un colegio, un parentesco, un padrinazgo o una amistad.

Un elemento más que es importante en las sociedades civilizadas es el “mérito

personal”, es decir, “saber desempeñar cierta función política”. Sin embargo, hay que subrayar que el *mérito personal* “no actúa automáticamente” para determinar el ingreso a la clase política, sino que requiere un reconocimiento más o menos oficial mediante exámenes y títulos como una exigencia de la sociedad. Así, Mosca bosqueja una teoría del reclutamiento que matiza la idea de la clase política, al menos en las sociedades civilizadas, no como un grupo de personas especiales homogéneo, sino como un conglomerado compuesto por elementos que deben su posición a la herencia del linaje o la riqueza y otros que lo han ganado por mérito propio debido a conocimientos y capacidades.

A partir de esta lectura, puntualizo varias consideraciones:

-Un objetivo del reclutamiento puede ser el de destacar las cualidades o méritos de quien manda o gobierna. Para ello el criterio de selección es elegir a quien sea inferior en capacidades o cualidades a quien manda o gobierna. Si bien esto parece exclusivo de una sociedad autocrática o sistemas políticos poco desarrollados, en las democracias avanzadas tendría cabida este criterio en el sentido de que entre más desarrollada sea una sociedad, más diferenciada en sus sistemas y especializada en sus funciones, más podría esperarse que las titularidades de los ministerios y los mandos de la administración pública estuviesen condicionados al cumplimiento de un perfil del puesto cubierto satisfactoriamente por el currículum vital del funcionario, de tal modo que hubiera escasa posibilidad de que sus subordinados o colaboradores pudieran “opacarlo” por ser menos competente que ellos.

-La noción de quienes no hagan sombra puede tener dos lecturas: que tienen menos capacidades y virtudes que el superior de manera visible, o que tengan una lealtad a él como para no permitirse brillar por sí mismos, y se esfuercen para que su trabajo sirva para el lucimiento de éste.

-Otro objetivo del reclutamiento debe ser el de cumplir con las tareas de la función

pública, gobernar y administrar. Para lo cual el criterio de selección puede ser el de nombrar o seleccionar a quien sepa desempeñarse en ello por sus conocimientos, experiencia o capacidades probadas.

-El grado de desarrollo de cada sociedad, así como el tipo de orientación de su economía, determina o influye en las cualidades o méritos requeridos para el reclutamiento porque así es como obtiene mayores rendimientos.

-La posición o nombramiento se obtiene por herencia o se gana por mérito.

-Comúnmente, el reclutamiento no está determinado por una sola demanda, sino de varias.

Encuentro entonces que para Mosca los criterios de selección actúan en dos componentes de la gobernabilidad: uno, la *estabilidad*, en cuanto a la aceptación de los que ya forman parte del grupo de quienes “monopolizan la función del Estado” y que no hagan “sombra” a quien manda; el otro, la *eficacia*, que se expresa en la aceptación de los que tienen conocimientos y capacidades para cumplir con las tareas de la función pública.¹

La presión para ascender y la importancia del mérito

¹ Gobernabilidad es la capacidad de un gobierno de dar respuestas positivas a las demandas que se le plantean. consta de tres dimensiones: eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. La eficacia se refiere al cumplimiento efectivo de las metas, mientras que la eficiencia se refiere a su cumplimiento con un uso racional de los recursos, que implique bajos costos de transacción. La primera se refiere a la *razón de Estado*, como probabilidad de mantener un adecuado *grado de gobierno* sobre una sociedad, es decir, para poder hacer cumplir una decisión política. La segunda tiene que ver con la noción de *buen gobierno*, en un sentido normativo, por el cual la justificación y fin último del gobierno se finca en que sus acciones tiendan a la realización de “valores morales, de razón, de justicia, de orden”. Y la tercera cruza a ambas, en tanto se define como “la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo”, en cuanto a su flexibilidad institucional y adaptación a los cambios internos y externos” (Camou, 2001: 30-36). El capítulo tercero abundará sobre este concepto.

En el caso de Vilfredo Pareto (1980: 132-140), el concepto de reclutamiento se asemeja al de *circulación*. En primer lugar, la *clase de gobierno* no es homogénea, pues tiene un gobierno y una clase más restringida, un jefe o un comité que dominan efectiva y prácticamente, que es la *clase selecta de gobierno*. Ésta determina las “condiciones de hecho para entrar” y la demanda de ciertos elementos de la sociedad para ingresar a ella. Por ejemplo, guerreros para cuando hay o va a haber guerra. La circulación es entonces el ingreso de unos y el egreso de otros, y consta de dos dinámicas: la velocidad en que esto ocurre y la respuesta entre oferta y demanda de ingreso.

En la idea de Pareto, el reclutamiento está orientado empírica y normativamente a la *estabilidad*. Ése debería de ser su objetivo y para eso es necesario que la *clase selecta de gobierno* incluya a los astutos y a los que estén dispuestos a usar la violencia en contra de ellos. Estabilidad, dicho maquiavélicamente, no es otra cosa que conservar el poder sin usar la fuerza, y la considera “tan útil” que “para mantenerla vale la pena recurrir a fines imaginarios”.

Cabe señalar que la estabilidad de una élite depende de que no haya excesiva divergencia entre sus partes *nominal* y de *mérito*. En la clase selecta hay aristocracias agregadas que “en un número notable de sus componentes carecen de caracteres para permanecer en ellas”. Dicho de otra forma, que la élite se constituye por elementos que pertenecen a ella en razón de sus méritos o por gozar de privilegios, y que es un riesgo para la estabilidad que predominen quienes carecen de los primeros. Esto se asemeja a lo que plantea Mosca en referencia a que hay poderosos que se rodean de quienes no les hagan sombra. Una élite no se compone en su totalidad ni siempre mayoritariamente por los mejores, sino por quienes ocupan las posiciones más elevadas en poder o influencia. Entonces, el reclutamiento debe servir para mantener suficientes elementos de mérito

dentro de la élite.

Debido a la circulación, la *clase selecta de gobierno* está en continua y lenta transformación, en buena medida por obra de una élite de mérito subalterna. Esto quiere decir que el reclutamiento se explica también por la ambición y presión para ascender. Sin ellas no habría necesidad de abrir el ingreso o el ascenso. Ante éstas, “la clase gobernante, para mantener su poder, adopta individuos de la clase gobernada”. A unos para el uso de la fuerza, que son soldados, agentes de policía y otros sujetos para el ejercicio de la violencia, y a otros como clientelas políticas, sobre las que actúa por diversos medios, como acuerdos con los principales empresarios, y corrupción de electores, periodistas, políticos y otros. Adicionalmente, el reclutamiento debería de proveer a la *clase gobernante* de los mejores elementos de toda la población, con lo que prive así a los mejores elementos de entre los gobernados.

Otro criterio posible o deseable para el reclutamiento: que debería proporcionar “el máximo de utilidad para una colectividad o de una colectividad”.

A partir de estas citas, hago las siguientes reflexiones:

Primera, sobre los objetivos generales del reclutamiento: Si bien Pareto tiene fama de realista de la política, lo relativo al reclutamiento político está planteado en términos normativos y deja muy claro que no es tanto un fin como un medio para tres propósitos interrelacionados: conservar el poder, aunque para ello haya que compartirlo; proveer a quienes gobiernan de los mejores elementos de entre sus gobernados; y obtener los mayores rendimientos para dar respuestas a las demandas de los gobernados.

Segunda, sobre los objetivos particulares del reclutamiento o las demandas de los reclutadores: Según los objetivos del reclutamiento, y puesto que élite no quiere decir los mejores, sino los que toman las decisiones o los que participan del poder, las demandas de

los reclutadores incluyen tanto criterios de eficacia o racionalidad técnica como otros que favorezcan la estabilidad necesaria para la gobernabilidad, por lo que puede considerarse preferentemente sobre los más capaces a los confiables, a los recomendados, a los que garantizan beneficios (como en las relaciones clientelares u orientación electoral), a los que mantienen compromisos, a aquellos con quienes se intercambian recursos, o a los que es mejor tener como aliados que como adversarios.

Tercera, sobre la motivación de los reclutas: El reclutamiento no es el resultado exclusivo de la demanda de los reclutadores, sino también de la presión de los potenciales reclutas, de la competencia entre ellos para demostrar más o mayores méritos para ser aceptados o ascender.

Cuarta, sobre la dinámica del proceso: El concepto de *circulación* nos ayuda a comprender el reclutamiento como un proceso en el que hay, por una parte, demandas de los reclutadores para satisfacer necesidades relativas a mantener la estabilidad necesaria para gobernar; y, por otra, presión hacia ellos por quienes quieren formar parte de la élite o ascender en ella. Finalmente, los reclutados son seleccionados de entre quienes presionan a aquellos que cuentan con los méritos que coinciden con las demandas de quienes controlan la élite.

Quinta, sobre el reclutamiento como el entramado de un conjunto de procesos: La lectura de Pareto, en conjunto con la revisión de la literatura sobre reclutamiento, me lleva a pensar que en la cima de la élite no se ve a cada cartera en el gobierno como áreas o espacios independientes para los cuales el titular de cada una debe corresponder al perfil idóneo para cada ramo, sino que se conciben como un (solo) conjunto para responder a la totalidad de las demandas, presiones o riesgos que de manera permanente, periódica o eventual se presentan. Desde la perspectiva de quienes encabezan un gobierno, el mejor

gabinete no es el que tiene en cada ministerio al titular con el mejor currículum según el perfil idóneo respectivo, sino el que mejor permite mantener o prolongar su permanencia, o para compartir o ceder esas posiciones con quienes sea más conveniente. Entonces, aunque hay un proceso de reclutamiento para cubrir cada vacante, es muy posible que todos ellos estén subordinados a una idea rectora basada en una visión de conjunto. Cada reclutamiento, entonces, está interrelacionado con todos los demás como partes de un proceso mayor, que es el de la gobernabilidad.

El reclutamiento como método de cooptación

Por su parte, Robert Michels (1969: 195-212) se ocupa de un tipo de reclutamiento en particular, que es la cooptación, a la que llama “métodos conciliatorios”. Se trata de un mecanismo para mantener la estabilidad que se da por la lucha entre los viejos líderes políticos y quienes aspiran a sus posiciones. Explica que los gobernantes dan una parte restringida de su propio poder para “hacer inofensivos” a líderes “insubordinados pero con influencia”, lo cual les puede ayudar a aumentar “el brillo de su puesto”. Inclusive “si las filas gubernamentales están colmadas y no hay lugar para nuevas actividades, al menos es posible dar una librea estatal a los autores otorgándoles títulos y órdenes”. Michels observa que el movimiento laborista revolucionario fue obstaculizado en los países democráticos “mediante la concesión de cargos en el ministerio” a sus “líderes más conspicuos, para conquistar así el dominio del impulso revolucionario”.

El procedimiento descrito por Michels es maquiavélico en el sentido perverso del término: les ofrecen a esos líderes de oposición “altos cargos y honores dentro del partido, y así los hacen inocuos”, pero en realidad “los relegan a puestos de segundo orden que no les dan influencia notable, y donde no tienen esperanzas de llegar a ser un día mayoría”. En

cambio, les asignan “la pesada carga de responsabilidad de las deliberaciones y manifestaciones comunes, de tal manera que su actividad se confunde con la de los viejos líderes”. Algo más en cuanto a la idea del reclutamiento en Michels: coincide con Mosca en que los viejos líderes tienden siempre “a adquirir el derecho a elegir a sus propios colegas, y privan así a las masas del privilegio de designar a los líderes que prefieren”; pero difiere de Pareto en su idea de circulación de las élites, pues para él la lucha entre líderes viejos y nuevos no implica la derrota completa de unos u otros, sino lo que ocurre es una amalgama de estos dos elementos, a lo que llama una *reunión de élites*.

Mecanismos de selección e importancia de las recompensas

El desarrollo teórico y conceptual de los estudios de las élites, posterior a los autores clásicos referidos, puede proveer también de supuestos y elementos analíticos en cuanto a la investigación sobre la integración de gabinetes. Entre la literatura revisada, resulta particularmente útil el libro de Keller (1963: 179-192), en el cual plantea haber identificado siete mecanismos de selección para el reclutamiento a lo largo de la historia. Éstos son:

1. *Reproducción biológica*. Incorporada a los sistemas monárquicos hereditarios, que pueden estar o no combinados con la dominación masculina y la primogenitura.

2. *Cooptación*. Se da dondequiera que una élite escoge a sus sucesores. (No menciona que se trata de incorporar a opositores, sólo se supone que el lector sabe que se refiere a eso).

3. *Elección*. Resulta de la participación de una población grande y heterogénea, de acuerdo con normas legales entre varios candidatos.

4. *Rotación*. Se escoge de acuerdo con arreglo en un principio numérico e implica cierta equivalencia entre los miembros de un grupo.

5. *Compra* (de posiciones). Implica pagar por tener representantes o participar en las decisiones de gobierno.

6. *Apropiación forzada*. Es decir, la usurpación del poder político, la riqueza o los símbolos de prestigio.

7. *Entrenamiento y preparación formal*. Es un mecanismo que en las sociedades modernas se da en forma de examinación, que ha ganado terreno en los países donde la educación es vista como el principal vehículo de progreso.

Keller agrupa estos siete mecanismos en tres procedimientos generales: la sucesión hereditaria, el nombramiento desde la cima y la elección desde abajo, cada uno de los cuales con variantes propias de distintas formas gobierno. Luego se refiere a Aristóteles como el primero en plantear los principios fundamentales del reclutamiento y selección de la élite. Aquí localicé la referencia para consultar directamente en *La política*, lo correspondiente sobre el Poder Ejecutivo en la democracia y la oligarquía. Aristóteles (1991: 85-89) señala tres elementos: los electores, los elegibles y la manera de elegir, que responden respectivamente a las preguntas sobre quién tiene derecho a elegir, quiénes tienen derecho a ser elegidos y cómo se elige. En respuesta a la primera, las posibilidades pueden ser dos: todos los ciudadanos o algunos privilegiados; igual para la segunda. Para la tercera, las posibilidades pueden ser desde la elección por todos hasta la suerte. (Sabemos que el abanico es más amplio. Son siete maneras las que plantea Keller, pero el esquema de Aristóteles sólo considera a estos dos, como si fueran los límites dentro de los que caben más). Hasta aquí son ocho las combinaciones posibles para nombrar a los titulares de los ministerios, pero Aristóteles añade una dimensión más, que se refiere a la proporción del gabinete que puede ser nombrada de cada modo. Esta cuarta implicaría la pregunta de

cuántos ministerios pueden elegirse por cada procedimiento y considera dos respuestas posibles: todos o algunos. En total son doce combinaciones, al menos, que ordeno en la siguiente tabla.

Cuadro 1.1

Principios fundamentales del reclutamiento en el Poder Ejecutivo según Aristóteles							
1. Electores (¿Quién recluta?)		2. Elegibles (¿Quiénes pueden ser reclutados?)		3. Manera de elegir (¿Cómo reclutan?)		4. Ministerios elegibles (¿Cuántos se reclutan de cada modo?)	
A	Todos los ciudadanos	A	Todos los ciudadanos	A	Elección (universal)	A	Todos
B	Algunos privilegiados	B	Algunos privilegiados	B	Suerte (sorteo)	B	Algunos

A este esquema, Keller señala la necesidad de agregar dos preguntas: ¿Qué atributos tienen los elegidos? y ¿para cuánto tiempo son elegidos? Cualesquiera que sean y para cuánto tiempo, ningún atributo singular es generalmente ventajoso, ni un solo mecanismo de selección aplica a todos. Destaca también que en toda sociedad se ofrecen *recompensas* a quienes asumen las posiciones de liderazgo, que sirven para interesar a los potenciales reclutas. Éstas varían en cada sociedad; pueden ser dinero o propiedades, las que son materiales, por ejemplo, o influencia y honor, donde son simbólicas. Caben distintas posibilidades variantes y combinaciones en cada caso, y cada una atrae a distintos tipos de candidatos a ser reclutados.

A lo largo de la historia, plantea, se han considerado dos tipos principales de *atributos deseables* para los candidatos a ingresar a las posiciones superiores de las élites: uno, relativo a la presunción de una superioridad biológica y social inherente; y otro, el

mérito en una o varias tareas o habilidades. Ambos tipos han contendido o han sido integrados de varias formas de acuerdo con los valores predominantes en cada sociedad.

Me parece muy importante señalar, a partir de esta lectura, que el mecanismo de selección no resulta del capricho o voluntad del gobernante o de quienes ocupan el estrato superior de la élite, sino que está condicionado por los talentos que son más apreciados por una sociedad y los valores que para tenga en alta estima o considere apropiados para sus dirigentes. Pero aquí hay que destacar que Keller se refiere a *atributos deseables*, de modo que en la realidad se encuentran numerosos casos de ministros que carecen de ellos. No nos permite explicar los nombramientos de individuos cuya única superioridad o mérito es el de la cercanía al poderoso.

Cooptación por prestigio y nombramientos por agencia

Uno de los autores a los que más debe la teoría del reclutamiento es Seligman (1961). De él tomo un par de ideas, que aunque son de un artículo que se refiere a los distintos procedimientos de los partidos para reclutar y postular candidatos a puestos de elección popular, me parecen útiles para mi investigación.

Una idea es el concepto de cooptación, que se refiere a la *persuasión* de individuos que no están identificados con el partido o con un grupo del partido, con el propósito de aumentar el apoyo público que se tiene, especialmente en áreas electoralmente competitivas. A quien se coopta o se intenta hacerlo, generalmente tiene un estatus social alto o su nombre implica prestigio. Me parece muy interesante esta manera de concebir la cooptación, distinta por completo a la de Michels, que no integra a un opositor para neutralizarlo sino para dos objetivos relacionados entre sí: ganar prestigio y popularidad. En este caso me parece que se puede hablar de cooptación en la función pública cuando se

persuade a un individuo con buena reputación, de ocupar la titularidad de una oficina en la administración pública, aunque no se identifique con el gobierno y el partido del que proviene, cuyo reclutamiento tendería especialmente a áreas en las que el gobierno no tuviese un apoyo público importante o donde más objeciones tuviese su desempeño entre la ciudadanía o grupos interesados.

La otra idea tiene que ver con un tipo de reclutamiento al que llama *agency*. Traducido literalmente al español, la Real Academia define *agencia* como una empresa destinada a gestionar asuntos ajenos o delegación subordinada de una empresa u oficina de un agente, significado equivalente al que tiene en lengua inglesa. El concepto de Seligman se refiere a que hay individuos que son contratados o *arrendados* para que representen a grupos de intereses organizados, lo que implica, para el caso del Congreso, hacer del lobista o cabildero un legislador; individuos que no representan tanto a sus electores o ciudadanos de su circunscripción como a poderosos que acuerdan algo con el partido que lo postula. Inclusive estos grupos proponen las candidaturas de sus representantes y se hacen cargo del patrocinio de las campañas y demás gastos inherentes. Me parece una idea semejante o una versión más acotada de lo que Pareto llama élite nominal, cuando se refiere a individuos que forman parte de ella por gozar de privilegios sin mérito alguno. En el caso del Poder Ejecutivo, pienso que algunos titulares de ministerios u otras oficinas pueden deber su nombramiento a acuerdos con los grupos de presión o los que han venido siendo llamados en años recientes como poderes fácticos. Estos individuos no ocuparían las oficinas que encabezan por ser los idóneos para ello desde un análisis basado en méritos, ni por la voluntad plena del presidente o su círculo más cercano, sino porque su nombramiento es una manera de retribuir favores recibidos o hacer manifiesto el compromiso por cumplir un acuerdo o negociación con algún grupo.

Enfoques sobre la delimitación de la élite

Otro aspecto teórico que me conviene considerar está en la propia definición de élite y la identificación de sus límites, en lo que se refiere a la determinación de quién forma parte de ella con base en un criterio claro. Hay cuatro enfoques principales: *posicional*, *reputacional*, *decisional* y *relacional* (Putnam, 1976; Uriarte, 1997; y Knoke, 1993), en los que me baso para plantear lo siguiente:

Enfoque posicional.- Asume que quienes ocupan las posiciones más altas en las estructuras formales de las instituciones y organismos públicos son quienes integran a la élite, que el poder corresponde a su representación en los organigramas. Puede que algún ministro no cuente con las cualidades o los méritos ideales o mínimos necesarios razonablemente para ocupar ese cargo, pero que forma parte de la élite política por ser miembro del gabinete y no a la inversa. Este enfoque va a ser el que más incumbe a la teoría del reclutamiento político, puesto que trata propiamente de su objeto de estudio, su materia de investigación empírica. De aquí que la teoría del reclutamiento abrevia de la de élites.

Enfoque reputacional.- Considera que entre la élite hay una participación diferenciada entre los actores para tomar o influir en las decisiones públicas colectivas que involucran al sistema completo. Son quienes cuentan con mayor reputación entre ellos los que tienen importancia decisiva. Me parece que así como hay una diferencia jerárquica entre los legisladores de un mismo grupo parlamentario —sea por el rango que se les confiere a algunos como coordinadores, o por la mayor influencia que tienen sobre los demás por su experiencia, conocimientos, personalidad o alguna otra cualidad—, en los gabinetes también puede reconocerse diferente jerarquía entre sus miembros, tal vez por la

cercanía personal con el presidente o primer ministro, por el distinto poder o responsabilidades que tienen los distintos ministerios, o porque sus cualidades y desempeño así los haga aparecer.

Enfoque decisional.- Considera que el poder se define en términos de influencia sobre las actividades de gobierno, lo que implica que hay actores fuera de éste (organizaciones o individuos) con poder real o potencial para “mover y agitar” el sistema, de tal modo que las decisiones se tomen en tal o cual sentido. Aunque los poderes republicanos son altamente organizados como para identificar con facilidad a quienes tienen la potestad de tomar las decisiones de interés público, es un hecho que no siempre ocupan esas posiciones los que efectivamente las determinan, sino que ejecutan la voluntad de individuos o grupos a cuyos intereses responden. Creo que aquí se puede incluir a grandes grupos empresariales y corporaciones sindicales, así como a políticos prominentes, caudillos o caciques. Este enfoque me permite pensar que algunos ministros no deben tanto su nombramiento a capacidades o méritos como a un tercero que lo patrocina o recomienda. No obstante, aunque en ocasiones el poder real de quienes ocupan las posiciones en los parlamentos o los ministerios está en las sombras, “son en la inmensa mayoría de los casos posiciones de poder real” (Uriarte, 2007).

Enfoque relacional.- Implica que hay actores que mantienen importantes relaciones con miembros de la élite que no son reconocidos por su reputación ni aparecen en posiciones formales de poder, pero que son relevantes porque influyen o persuaden de algún modo o se intercambian recursos con ellos. Me parece que pueden ser desde familiares, mentores y consejeros del presidente o primer ministro hasta aquellos con quienes tiene una deuda por su patrocinio o apoyo durante la campaña electoral.

Estructura de oportunidades, ambición y elección racional

Ahora vuelvo a los trabajos a los que me referí antes de revisar las nociones sobre reclutamiento que hay en la teoría de las élites. En primer lugar, el artículo de Mann y Smith (1981), aunque viejo, resulta interesante por referirse a la estructura de oportunidades. Señalan que no sólo se dan nombramientos al inicio de una nueva administración, sino también a lo largo de ella. En estos casos se considera de manera especial a quienes ya forman parte del gabinete o del gobierno, a los que están en funciones. Cuando hay una renuncia o un despido, u ocurre un deceso, alguien es ascendido o se le transfiere desde otro ministerio o agencia gubernamental para ocupar esa cartera o plaza vacante. En ocasiones así se toma en cuenta a quienes han tenido un buen desempeño en su cargo o durante su carrera política o en la administración vigente. Respecto a las definiciones de reclutamiento político, este trabajo me permitiría añadir que es un proceso que tiene como posibilidades la de movilidad lateral o descendente, puesto que para cubrir una vacante no siempre hay un ascenso ni un cambio de rol.

Por su parte, Nicholls (1991) considera la ambición como una de las motivaciones que explican el reclutamiento en los gabinetes, especialmente en el caso de hombres de negocios, puesto que en muchos casos el salario en la administración pública es menor a los ingresos que han obtenido en la iniciativa privada. Es interesante en cuanto se relaciona con que el reclutamiento en el nivel más alto de la estructura política gubernamental no siempre implica un ascenso y sí puede tener que ver con un cambio de rol. Destaca que en algunos casos se trata de empresarios que se hallan en retiro, y llama la atención sobre la posibilidad de que ocupar una cartera en el gabinete puede abrir la posibilidad de hacer importantes negocios luego de dejarla o que termine la administración. En esto intervienen también de manera importante los intereses y presiones de quienes detentan los poderes económicos

para que se incluya a gente que represente sus intereses o actúe como interlocutor. Aquí me parece muy importante señalar que las definiciones que he citado de reclutamiento político se centran en los potenciales reclutas y en los reclutadores, pero que su teoría tendría también que incluir al conjunto de los *stakeholders* (negociadores) que participan del proceso antes, durante y después, de diferentes modos a favor de unos y en contra de otros. Y agrego que tienen distintas maneras de participar o influir en el proceso: recomiendan, votan, vetan, presionan, patrocinan o se oponen.

El otro texto considerado es el de Amorim (2006), quien hace un análisis en términos de elección racional, a partir del supuesto de que hay una estrategia en la hechura de los patrones de formación del gabinete. Su argumento es que si se requiere construir una mayoría parlamentaria puede ser necesaria una distribución más o menos proporcional en las carteras de los ministerios. Por el contrario, si se quiere gobernar con facultades o prerrogativas exclusivas que no requieren de una mayoría parlamentaria, entonces se puede integrar un gabinete con preponderancia de partidarios y especialistas. Adicionalmente, en el proceso de toma de decisión para cada nombramiento influyen tres elementos o condiciones: las preferencias personales (del gobernante), los incentivos institucionales y las condiciones económicas del país. Considero que estos elementos le dan un poco de cuerpo o respuesta a la cita de Bobbio en lo que se refiere al pendiente por estudiar las causas psicológicas y sociológicas que explican el reclutamiento, más allá de las cualidades o atributos de los potenciales reclutas.

El enfoque del neoinstitucionalismo

Así como Norris da cuenta de los subcampos de la ciencia política de los que se nutre la teoría del reclutamiento, quiero referirme al neoinstitucionalismo (March y Olsen, 1997),

puesto que me permite concebir al gabinete como el resultado de un proceso agregativo, es decir, de la negociación y el regateo, en el cual individuos y grupos aceptan satisfacer algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras, por lo cual el resultado no es el óptimo sino el satisfactorio. Los ministros son nombrados en un marco institucional de racionalidad limitada,² en el cual quienes toman la decisión para otorgar los nombramientos —fundamentalmente el presidente y su equipo más cercano— poseen información y recursos limitados, que están condicionados por el tiempo, influidos por sus preferencias, delimitados por leyes y presionados por numerosos actores aliados o antagónicos. Por lo tanto, los nombramientos también resultan de la inseguridad, el desconocimiento, las dudas en los objetivos, información equivocada, ambigüedad en las prioridades, la prisa, etcétera. No debe entonces extrañar que se cometan errores y la consecuencia es que de tiempo en tiempo hay sustituciones. De modo que los nombramientos no son producto del puro cálculo racional, aunque los actores que intervienen lo hacen inteligentemente de acuerdo con sus preferencias, necesidades y responsabilidades.

Un gabinete que estuviera integrado por los que pudieran tener el puntaje más alto en la calificación para cada ministerio sería angelical, tanto como otro en el que sólo hubiera hombres buenos que quieren lo mejor para todos sin tener intereses personales, gremiales, de grupo, o partidarios. Lo más probable es que cada gabinete sea una combinación de esos intereses con las capacidades, talentos, carismas, representación y

² Marco institucional es un conjunto de reglas formales e informales que existen en el sistema político, por el cual los actores orientan sus acciones y calculan resultados con base en las expectativas que a partir de éste se plantean. Y un modelo de racionalidad limitada consiste en que quien decide lo hace en consideración a un mínimo de resultados favorables dispuestos a aceptar, examina un número pequeño de cursos de acción, construye escenarios de alternativas, y cuando encuentra un escenario satisfactorio detiene la búsqueda y selecciona ésa.

otros atributos que cada uno de sus miembros aporte de manera diferenciada para la eficacia, la legitimidad y la estabilidad.

Asimismo, dada la complejidad de los Estados modernos, los requerimientos de especialización, la complejidad y autonomía de sus sistemas, es prácticamente imposible que un gabinete pueda tener como titulares de todos sus despachos exclusivamente a integrantes del *staff* del presidente, es decir, por su equipo de colaboradores y compañeros más cercanos. No podría haber un grupo con tantos y tan diversos talentos que por sí mismo pudiera con todas las responsabilidades o tuviese las capacidades para resolver todos los problemas.

Por eso la interpretación neoinstitucional del reclutamiento puede conciliar los enfoques posicional y reputacional en el estudio de las élites, pues se supondría que un gabinete no es el espacio ocupado por los más poderosos, pero sí en el que están presentes buena parte de sus representantes o delegados, y también por quienes pueden resolver las dificultades derivadas de la complejidad del Estado moderno. Las carteras de los ministerios no son tanto un botín personal como un espacio institucional para la negociación, que debe dar respuestas a los intereses de sectores y gremios, así como para la representación de los grupos de interés más poderosos que condicionan así la estabilidad del régimen.

Además, el enfoque neoinstitucional nos debe ayudar a considerar las reglas, las oportunidades y los incentivos para la decisión de los nombramientos dados por, al menos, los siguientes tópicos:

a) El tipo de régimen, que sea parlamentario o presidencialista, y dentro del segundo las facultades o atribuciones que tiene, es decir, la libertad o potestad para nombrar a los ministros o para que estén condicionados a la aprobación o decisión de parte de una cámara

legislativa.

b) La periodicidad en que se deben renovar las titularidades de todos los ministerios, así como la posibilidad de continuidad o cambio del jefe del Ejecutivo o del partido en el gobierno (reelección y alternancia).

c) Los permisos o condiciones para establecer coaliciones electorales o transferir votos de un partido a otro, que eventualmente pueden dar lugar a alianzas de gobierno que se expresen en asignaciones de ministerios a titulares propuestos por los aliados.

d) El esquema de financiamiento de las campañas: público, privado o mixto y en qué proporción, lo cual puede implicar compromisos que se expresen en nombramientos a favor de algunos o veto en contra de otros.

e) Las condiciones del entorno en cuanto a presiones y condiciones, desde la competencia electoral a las condiciones económicas del país y las finanzas públicas, los compromisos con organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como la existencia o no de movimientos o grupos que actúan al margen de las instituciones o contra ellas. Esto implica que hay actores con capacidad para influir en las decisiones de los nombramientos de los ministros, sea con recomendaciones o vetos.

Las causas del reclutamiento político

Por lo expuesto anteriormente, considero que el reclutamiento político es en buena medida consecuencia de los límites (problemáticos) en la representatividad de la democracia moderna. Si estamos de acuerdo con Bobbio (1996, 24-26) en que el régimen democrático es el que se caracteriza por “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible”, y en el que estas reglas deben señalar “con qué procedimientos” se van a tomar las decisiones

“obligatorias para todos” y establecer “quiénes son los individuos autorizados” a tomarlas, encuentro como problema que en muchos casos no son claras ni suficientemente transparentes las reglas o los criterios que dan lugar a los nombramientos, dado que hay un margen importante de informalidad o improvisación en la decisión, incluso en casos que son definidos por un congreso o cámara, debido a que resultan de un acuerdo o negociación entre distintos grupos parlamentarios, que se llevan a cabo de manera privada o discreta.

Si la elección y no la selección sólo determina a una parte del total de quienes toman las decisiones públicas y ejecutan las tareas de interés público de mayor responsabilidad e importancia, entonces el reclutamiento político está directamente relacionado con lo que Bobbio llama “promesas incumplidas de la democracia” o “dificultades internas” a ella:

-No son los individuos, sino los grupos, los protagonistas de la política (pluralismo).

-En los parlamentos hay más representación de los intereses de grupos que de los intereses generales.

-Persisten las “oligarquías” (competencia entre élites).

-La ampliación del derecho a participar en las decisiones no ha implicado que llegue a espacios distintos al de la competencia política

-Hay un “poder invisible”, en dos dimensiones: falta de transparencia en la toma de decisiones y existencia de poderes fácticos, legales o ilegales, que influyen en ellas.

-Falta de “amor” a la *res publica*. Es decir, hay apatía de muchos ciudadanos respecto a la política o los asuntos que requieren el interés público.

A estas “promesas incumplidas”, añade que las transformaciones experimentadas por la sociedad la han hecho más compleja. Esto ha implicado:

-Tecnocracia, es decir, la necesidad de que los técnicos o expertos participen en el gobierno para tomar decisiones de asuntos que sólo ellos entienden, en tanto que “la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo”.

-Burocracia, en referencia a que el tamaño del aparato estatal ha crecido tanto que está ordenado jerárquicamente, de una manera diametralmente opuesta al “poder democrático”.

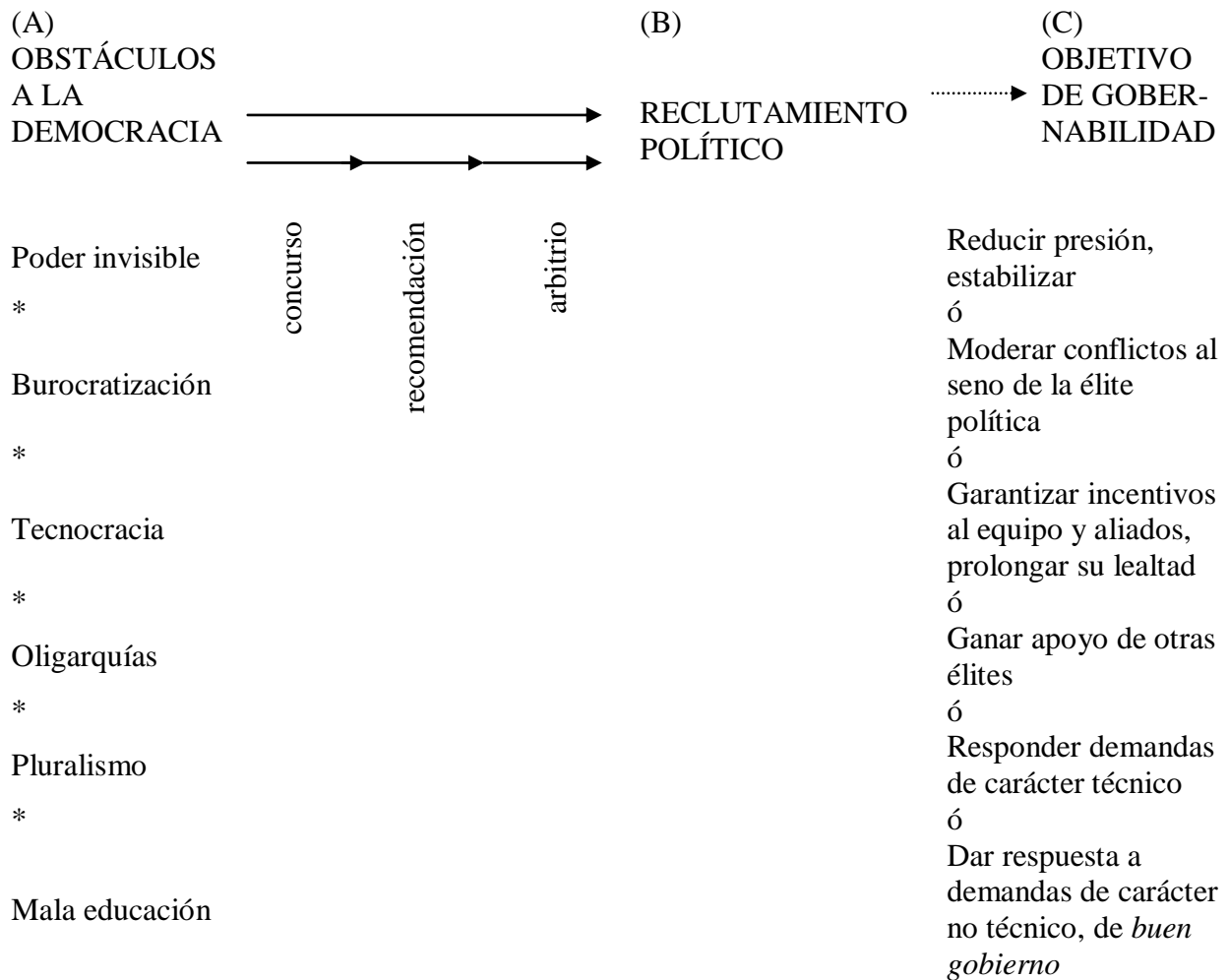
-Escaso rendimiento, en el sentido de que “la sociedad civil³ se ha vuelto una fuente inagotable de demandas al gobierno”. Por lo que cada respuesta deja insatisfecha a una parte de ella. Esto implica el riesgo de la ingobernabilidad: “la cantidad y rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas” (pp. 28-44).

Por lo tanto, el siguiente esquema trata de exponer que el reclutamiento político (B) es causado por los obstáculos a la democracia de los que hablaba Bobbio; y, a la vez, cumplir objetivos en orden a la gobernabilidad (C), es decir, dar una respuesta a las presiones en cuanto a estabilidad, eficacia y legitimidad. En ese proceso influyen las recomendaciones, el concurso o la competencia entre los potenciales reclutas a partir de sus recursos, y la voluntad o conveniencia de quien tiene el poder para tomar la decisión.

³ El concepto de sociedad civil, cabe precisar, tiene “como características esenciales”, “el ejercicio de los derechos ciudadanos en un marco de legalidad y el fortalecimiento de los espacios públicos”. Operativamente puede definirse como el “conjunto de los ciudadanos organizados” que actúan “en el campo de lo público” sin ánimo de lucro y sin competir por el poder político, “caracterización asumida por el conjunto de las organizaciones que se definen como ciudadanas”, y que, por cierto, han sido protagonistas del “reclamo democrático” y “tuvieron un papel importante en el proceso de transición” a la democracia en el caso de México, aunque cabe pensarla al modo de actor unitario, es decir, “que encarna una voluntad colectiva como un macrosujeto capaz de acción concertada” (Rabotnikof, 2001: 297-300).

Esquema 1.1

Causalidad y efecto del reclutamiento político



Esquema para el análisis de la integración de gabinetes

Recapitulando esta revisión teórica, debe enfatizarse que el reclutamiento político para la integración de gabinetes se da de manera dinámica, multidireccional, en la que hay intercambios tanto entre reclutadores y reclutas como con otros actores interesados. Las preguntas para los objetivos particulares de conocimiento pueden agruparse en cuatro campos: reclutadores (¿quién elige?), mecanismo (¿cómo elige?), reclutas (¿a quién elige?) y entorno (¿por qué lo elige?), para lo que procedo a las siguientes definiciones:

Reclutadores

El reclutador es quien tiene el poder para nombrar a alguien en determinado puesto, quien toma la decisión a favor de uno o de otro, comúnmente de sus subalternos inmediatos. Aunque en un régimen presidencialista es precisamente el presidente de la República quien formalmente es el único reclutador de su gabinete, en la práctica es una labor que realiza junto con varios de sus colaboradores más cercanos, de mayor confianza, quienes se pueden valer o no de algunos expertos o asesores para ponderar su decisión. A éstos que seleccionan o delimitan el universo de posibles reclutas podemos llamarlos *porteros de reclutamiento*; no tienen el poder de contratar a alguien pero sí tienen la capacidad de influir para que la decisión sea en el sentido de su recomendación o solicitud.

Los reclutadores tienen objetivos que cumplir en orden a la gobernabilidad (eficacia, legitimidad y estabilidad), que de acuerdo con la revisión de la literatura los principales son los siguientes:

- Contar con colaboradores leales.
- Resolver o prevenir problemas que resultan de la complejidad del Estado moderno (administrar y gobernar bien para el máximo rendimiento de la sociedad).
- Neutralizar opositores negociando con ellos y cediendo posiciones (compartir el poder para conservarlo).
- Pagar apoyo o deudas con quienes colaboraron en la campaña o han patrocinado la carrera (cumplir compromisos o pagar favores).
- Conservar la unidad partidaria.
- Ganar popularidad (adquirir prestigio).
- Destacar las mejores cualidades de quien gobierna.

Demandas

Son las cualidades que debe tener alguien como requisito para ser contratado, sea porque están establecidas como reglas formales o por que así lo considera el reclutador según su criterio y objetivos, o, comúnmente, por una combinación en distintas proporciones de unas y otros. Es importante señalar que no hay una correspondencia necesaria o vinculante entre el perfil ideal de cada puesto y las demandas que efectivamente se presentan; y que una sola demanda puede bastar para decidir un nombramiento, aunque generalmente son varias. Las demandas están en orden al cumplimiento de objetivos de gobernabilidad: eficacia-eficiencia, estabilidad y legitimidad.

Confiabilidad.- Equivale a lo que en inglés se llama *reliability*. Es contar con alguien en quien se puede confiar personalmente, de quien se espera lealtad a toda prueba; a quien se le puede pedir que se sacrifique o culparse cuando algo resulta mal; pero también que aporte sus mejores ideas y talentos a favor del propio equipo o su proyecto. Generalmente cuentan con esta cualidad los miembros más cercanos del equipo que están compenetrados y son interdependientes, los cuales tienen una relación que ha trascendido a periodos y condiciones tanto favorables como adversos.

Conocimientos.- Son las herramientas intelectuales para prevenir o resolver problemas, por las cuales se puede considerar a alguien como experto, sea por la especialización académica o científica, generalmente dada por estudios de posgrado en universidades del mayor prestigio, o por la pericia que resulta de la práctica o experiencia en un trabajo o una actividad.

Experiencia.- Los conocimientos adquiridos en las instituciones de educación superior o en el ejercicio de la práctica profesional en la iniciativa privada o en el sector social no bastan para probar que se tiene capacidad en el ejercicio de la función pública,

puesto que en ésta la toma de decisiones se complica por presiones y demandas propias del juego político, así como de una cultura organizacional y laboral particular. La experiencia en el sector público puede ser mejor garantía para obtener buenos resultados que el conocimiento especializado en el ramo particular de un ministerio.

Agencia.- Es la contratación de alguien que representa a un grupo de interés, como el resultado de una negociación o presión de su parte; resulta de la necesidad de incluir o conceder más que de procurar el mejor desempeño de un despacho. La demanda, en este caso, es más al grupo que al individuo representante, y tiene que ver primordialmente con la intención de incluir o ganar apoyo, conservar la estabilidad, más que con la adecuada gestión de la función pública que requiere una dependencia o entidad particular.

Buena reputación.- Es el reconocimiento o presunción de honorabilidad, al menos, y, en el mejor de los casos, autoridad moral. Esta cualidad supone honestidad, credibilidad y buena fe, y en lo concreto se va a identificar eventualmente con la neutralidad partidaria (no estar afiliado a partido político alguno) o no haber sido funcionario público. Es también prestigio y notoriedad por el reconocimiento de méritos y logros, frecuentemente dado por los pares, compañeros o colegas como el logro de una posición de superioridad entre ellos. Puede resultar de la fama por presencia en medios de comunicación y de la visibilidad o reconocimiento que se logra en la opinión pública.

Representatividad.- Puede ser por su semejanza a un grupo de la población (género o grupo vulnerable, por ejemplo), por pertenencia a un gremio o por estar vinculado a algún poder fáctico. Así estas poblaciones o sectores reconocen que sus intereses o demandas están presentes en un gobierno y la voluntad de éste por atenderlos. Al respecto, Luna y Velasco (2011) explican que la representatividad o representación descriptiva (la que hace presente algo ausente por su parecido), más que la representación política tradicional de

tipo electoral o partidaria, puede ser útil en la resolución de conflictos, a partir de que se pueda reconocer en ese representante a un individuo típico de su comunidad de referencia, con quienes comparte los mismo intereses o experiencias. A la vez, determinados “ciudadanos distinguidos” “basan su autoridad en el prestigio alcanzado dentro de su comunidad de referencia”, en cuyo caso el sentido de representación es más simbólico que descriptivo, puesto que tiene más relación con el significado que el representante tiene para aquellos a quienes representa, más que con el parecido que guarde con ellos. Quienes gozan de “notable visibilidad social” son precisamente “representantes simbólicos”. Sin embargo, la representatividad carece de importancia cuando la resolución del conflicto implica contenido técnico, para lo cual cobra entonces relevancia el prestigio que permite fincar la confianza en la capacidad profesional o el prestigio como experto.

Las demandas del reclutamiento están, entonces, en orden a cumplir los siguientes objetivos según distintos tipos:

Cooptación a.- en una acepción es la neutralización de un adversario, pues más vale tenerlo entre los propios.

Cooptación b.- en otra acepción es la inclusión de personas con buena reputación o prestigio.

Agencia a.- Nombramiento de representantes de poderes fácticos para confirmarles el reconocimiento de sus intereses o como retribución al patrocinio de una campaña o carrera.

Agencia b.- Es el cumplimiento de un acuerdo con quienes han cedido a favor o contribuido a la victoria, como una manera de reconciliarse con competidores derrotados. Sucede cuando varios grupos o camarillas compiten por una o varias candidaturas, y quien

tiene ventaja se compromete a determinados nombramientos a cambio del apoyo de los otros. De este modo no hay un juego de suma cero, de ganadores y perdedores absolutos, lo que permite moderar los conflictos y mantener la unidad.

Contratación por mérito profesional.- Es para contar con expertos que prevengan o resuelvan los problemas propios de la complejidad de los estados modernos o resolverlos, por lo que su filiación o preferencia ideológica o partidaria es poco o nada relevante.

De facto.- Es la retribución a quienes han trabajado para lograr el triunfo del poderoso como propio, resultado de su esfuerzo, del hecho de formar parte del equipo ganador. Por un lado es un incentivo a que mantengan su lealtad, y por otra parte, si no existiera esta recompensa, los colaboradores podrían ir a formar parte de los adversarios o competidores.

Cuadro 1.2

Tipología de reclutamiento en orden de causa y efecto esperado		
Causa	Tipo de reclutamiento	Objetivo del reclutamiento
-Intereses de grupo -Sobrecarga de demandas	-Cooptación <i>a</i> -Cooptación <i>b</i>	-Neutralizar opositores -Ganar popularidad
-Poder invisible -Persistencia de oligarquías	-Agencia <i>a</i> -Agencia <i>b</i>	-Pactar un acuerdo -Pagar una cuota
-Necesidad de expertos (tecnocracia) -Burocracia -Mala educación	-Contratación por mérito profesional	-Resolver o prevenir problemas de carácter <i>técnico</i>
-El grupo es protagonista de la política	-De facto (por el hecho mismo de llegar al poder)	-Contar con un equipo confiable

Recompensas

Los reclutadores atraen o convencen a los candidatos a ser reclutados por los beneficios con los que se les puede recompensar por ejercer el cargo. Éstos pueden ser: materiales, como el salario y las prestaciones, más el control de los recursos a disposición, incluida la nómina; simbólicos, como el honor, el prestigio o el estatus; y políticos, a partir del ejercicio de poder con las decisiones que se toman (o no), y la posibilidad privilegiada para establecer relaciones con poderosos o influyentes.

Reclutas

Son los individuos contratados para cubrir una vacante en la función pública, sea porque lo hayan solicitado o promovido, o porque cuentan con las motivaciones y recursos correspondientes a las demandas y recompensas del reclutador. Ellos también tienen objetivos personales y de grupo, sea para procurar un bien particular o de interés público y corresponden a sus motivaciones.

Motivaciones

Es lo que hace a alguien aceptar un nombramiento o esforzarse hasta lograrlo. Generalmente las motivaciones son razones, causas o intereses en orden a la obtención de recompensas en orden a cumplir objetivos que van en un rango desde la ambición personal hasta el afán de servir a un grupo muy amplio o a la totalidad de la población para mejorar sus condiciones de vida. Si las demandas limitan el universo de potenciales reclutas a los que sólo cuentan con determinadas cualidades, las motivaciones lo reducen a sólo los que están interesados o pueden ser convencidos para ser contratados o participar en un proceso de selección. Las motivaciones no son excluyentes entre sí. No se presentan como

condición de *o una o la otra*, sino que pueden agregarse.

Ambición.- Recibir un nombramiento es el logro de un objetivo; es algo por lo que se ha trabajado, que *se buscó*, y también un medio para continuar en una carrera ascendente o de permanencia en el nivel más alto de la administración pública o para promoverse a un puesto de elección popular importante, o entablar relaciones para el intercambio de favores. Independientemente de la autorrealización o el impulso de una agenda, creo que puede reconocerse a la ambición como una motivación en sí misma. Aceptar un nombramiento luego de haber participado en el equipo de campaña de quien resulta electo, necesariamente tiene que considerarse como ambición, aunque el objetivo último o principal manifiesto sea el de servir al país, a la mayoría o a causas públicas.

Realización profesional.- De este modo quiero expresar que el trabajo en la función pública le provee de una satisfacción profesional, que encuentra gratificante su trabajo, de manera independiente a la que pueda implicar el impulso a la agenda pública con la que esté comprometido; que aunque no haya buscado el ingreso a éste, la oportunidad le provee la posibilidad de hacer algo que le gusta o constituye un reto que quiere afrontar. Aquí es muy importante que el reclutador conceda libertad y respeto para que el recluta pueda cumplir con su trabajo de acuerdo sus con criterios y valores.

Respeto a su identidad.- La teoría no considera ni permite prever algo que se halla en la investigación, que es el respeto a la identidad del recluta por parte del reclutador como una condición de éste para aceptar un nombramiento o permanecer en funciones. Esto quiere decir que entre quienes son apartidarios u opositores, su ingreso a un gobierno puede estar condicionado a poder permanecer sin afiliarse al partido del presidente y que no haya presión ni solicitud para hacerlo. De este modo su participación en la función pública, al menos en conciencia, no está supeditada a procurar el beneficio del presidente ni su partido,

sino que es un trabajo a favor de un objetivo de interés público.

Impulsar agenda.- Está presente cuando alguien quiere ocupar un cargo para satisfacer las demandas de un grupo o movimiento al que está vinculado, sea por convicción o pertenencia, lo cual implica promover un cambio en las políticas públicas para beneficiar a determinada población meta.

Representar a un gremio o grupo de interés.- Los militares, los médicos, los ingenieros, los científicos, entre otros profesionistas, así como líderes sindicales y patronales, pueden presionar para que alguien de sus afiliados ocupe las titularidades de los ministerios o entidades que están relacionados directamente con sus actividades e intereses. Cuando históricamente hay carteras que son ocupadas sucesivamente por miembros de un mismo gremio o profesión, llega a volverse un derecho de facto y, por lo tanto, un deber del mandatario el dar cumplimiento a una regla no escrita para que así continúen.

Servir al país.- El nacionalismo es un valor a partir del cual se considera al servicio público en el más alto nivel como un espacio privilegiado para contribuir a resolver los problemas que aquejan al país o a que sea mejor. Se puede considerar como un honor, dado que es una manera de inscribir el nombre propio en la historia patria. En otro sentido, distinto al del nacionalismo, tener una responsabilidad pública del más alto nivel da la oportunidad de procurar el *bien común* para quienes tienen la convicción o el compromiso de trabajar para el beneficio de los más desfavorecidos o el bienestar general.

Recursos

Son las cualidades o bienes con los que cuentan los posibles reclutas para ser contratados. Podemos dividirlos en cuatro: materiales, como la riqueza, el dinero y propiedades; simbólicos, tal como es el prestigio o la buena reputación; los atributos personales (como el

carisma o el liderazgo); cognitivos, que son los conocimientos especializados que hacen experto; y de persuasión, que puede ser el apoyo de una base social, redes, relaciones influyentes, o contar con un equipo con grandes capacidades y talentos, entre estos hay que destacar el hecho de tener una relación de confianza con el reclutador o con los más cercanos de su equipo. Por lo tanto, la socialización política forma parte de los recursos de persuasión. El conocimiento especializado, por ejemplo, no es un recurso tan valioso en sí mismo para un individuo como el prestigio relacionado con la institución educativa que lo acredita y, tal vez de mayor importancia, las relaciones personales que logre establecer por ella, puesto que cumple una función como espacio de socialización y no sólo de enseñanza.

Cuadro 1.3

Tipos de recursos apreciados				
Materiales	Simbólicos	Persuasivos	Cognitivos	Personales
¿Qué tiene?	¿Qué representa?	¿Quién lo apoya o recomienda?	¿Qué sabe o puede hacer	¿Cómo es?
riqueza, dinero o propiedades	prestigio, autonomía, notoriedad, representatividad, buena reputación o linaje	bases sociales, redes, recomendaciones o equipo de colaboradores	conocimientos, experiencia o habilidades	carácter, liderazgo o carisma

Procedimiento

El procedimiento es la manera en que se opera el reclutamiento a partir de reglas formales e informales, la limitación de los recursos para decidir, como el tiempo y la información con la que se cuenta; los actores que intervienen con distinta potestad para influir o condicionar la decisión, así como las oportunidades vigentes en que el reclutador requiere hacer una

contratación. El procedimiento puede ir en un rango que vaya de lo cerrado y centralizado, en que sólo uno y de manera privada decide, a lo abierto y descentralizado, en que son varios o muchos quienes deciden públicamente

Reglas

Todo reclutamiento resulta de la combinación de tres factores: el concurso, la influencia y el arbitrio entre actores con capacidad para nombrar, recomendar, presionar, ratificar, acordar, calificar o vetar a los posibles reclutas o candidatos, así como por el marco de reglas formales e informales en el que se da la decisión. Estos factores pueden definirse así:

Concurso.- Proceso de selección entre un conjunto de sujetos con capacidades, conocimientos y otros méritos que lo hacen idóneo a ocupar determinado puesto, en el que debe recibir el nombramiento quien mejor calificado de entre ellos resulte. Prevalecen las reglas formales. (Al decir que *prevalecen*, implica que las informales también pueden estar presentes).

Recomendación.- Es el pronunciamiento explícito a favor del nombramiento de alguien que efectúan los que influyen en quien toma la decisión. Los influyentes son tanto otros poderosos aliados o adversarios, como colaboradores y expertos consultados. Prevalecen las reglas informales.

Arbitrio.- Es el ejercicio de la potestad de quien tiene la capacidad de tomar la decisión de un nombramiento. No es sólo el ejercicio de la voluntad, sino también es tomar la decisión a partir de la consideración de todos los factores involucrados, que en una democracia pueden incluir los distintos pronunciamientos que se efectúan en la opinión pública y los medios de comunicación, así como la popularidad que las encuestas ponderen. En cada reclutamiento prevalecerá más uno de estos criterios que los otros; algunos pueden

ser puramente arbitrarios, en otros bastará la recomendación, y habrá también los que resulten de quienes ganan en concurso de oposición.

En la medida en que una democracia sea más desarrollada puede esperarse que prevalezca el concurso, de modo que los méritos tengan prioridad sobre las recomendaciones, especialmente si responden a intereses de grupo. Por el contrario en la medida en que un régimen sea autoritario.

Las reglas, junto con el entorno, van a ser los factores que condicionen o modulen tanto las oportunidades como la correspondencia entre las demandas de los reclutadores y las motivaciones de los reclutas.

Oportunidad

Se presenta en dos momentos: general, cuando una administración inicia su periodo legal (sexenal o cuatrienal, comúnmente), y particular, que es cuando hay alguna vacante por dos tipos de motivos: uno esperado o controlado, por la creación de un nuevo despacho; y otro que se presenta de manera no prevista, por renuncia, despido, deceso o movilidad ascendente, descendente o lateral del titular.

Entorno

Fuera del espacio institucional en que se toma la decisión del reclutamiento están las condiciones generales del país y las influencias provenientes del extranjero que inciden en las condiciones de gobernabilidad. Las más importantes son la situación económica en su relación con el fomento al empleo, salario y poder adquisitivo; la competitividad electoral y las eventuales impugnaciones a su procedimiento y resultado; así como la cantidad, frecuencia y capacidad de las protestas sociales, y su disposición a manifestarlas dentro del

marco de la ley. De modo que una recesión económica, una elección impugnada y la actividad de grupos guerrilleros o terroristas necesariamente influyen en las demandas y motivaciones, de un modo muy distinto a un escenario en el que estuvieran ausentes estas condiciones.

Todos estos elementos pueden sintetizarse como en el cuadro 1.4.

Consideración final

Este planteamiento teórico supone que cada nombramiento obedece a pocas causas que pueden identificarse y tipificarse. Debe resultar satisfactorio en cuanto ofrece respuestas razonables a por qué y cómo puede explicarse que tal o cual individuo reciba un nombramiento que le dé una posición en la función pública. La propuesta teórica es falsable en la medida en que puedan identificarse nombramientos debidos a causas distintas a las expuestas. Por ejemplo, un gobernante que tome sus decisiones por criterios astrológicos podría designar a sus ministros por sus respectivos signos zodiacales. Esto parece remoto y que podría ser posible en algún régimen autócrata, pero algunos otros criterios arbitrarios podrían estar presentes en democracias, especialmente por influencia de variables de socialización. Podría ser el caso de un gobernante que favoreciera su designación por algún tipo de filiación a quienes fueran originarios de su mismo pueblo, ciudad o provincia, o que como él, por ejemplo, fuesen masones del mismo rito o del mismo credo religioso. Sin embargo, considero que en una democracia representativa este marco de interpretación puede tener una capacidad explicativa considerablemente satisfactoria.

Cuadro 1.4

Elementos para el análisis del reclutamiento en la función pública		
Reclutadores	Mecanismo	Reclutas
<p>Demandas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Confiability -Apoyo -Conocimiento especializado -Experiencia -Representatividad -Buena reputación 	<p>Reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Formales: leyes que determinan el universo de elegibles, el mecanismo de selección, y el diseño institucional que acota o condiciona el margen de decisión -Informales: acuerdos, valores entendidos o tradiciones 	<p>Motivaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ambición personal -Realización profesional -Respeto a su identidad - Impulsar una agenda -Representar a un gremio o grupo de poder -Servir al país
<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contar con colaboradores leales. -Resolver o prevenir problemas <i>técnicos</i> -Negociar con opositores -Conservar la unidad partidaria. -Retribuir apoyo o pagar deudas -Vinculación con grupos o actores -Ganar popularidad o credibilidad -Destacar las mejores cualidades de quien gobierna 	<p>Procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Abierto o cerrado, centralizado o descentralizado -Límites de tiempo e información. -Potestad de los participantes: nombrar, recomendar, vetar, aprobar, condicionar o ratificar 	<p>Recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Materiales: riqueza, dinero, propiedades -Simbólicos: prestigio, autonomía, notoriedad, representatividad, buena reputación o linaje -Persuasivos: bases sociales, redes, recomendaciones o equipo de colaboradores. -Cognitivos: conocimientos, experiencia o habilidades -Personales: carácter, liderazgo o carisma
	<p>Periodo que requiere cubrirse:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La totalidad del periodo legal -Contingente, una etapa del 	

<p>periodo legal de manera provisional</p> <p>-El resto del periodo legal</p>		
<p>Recompensas:</p> <p>-Materiales: salario y prestaciones; control de recursos y nómina.</p> <p>-Simbólicas: prestigio, honorabilidad, reconocimiento o notoriedad.</p> <p>-Políticas: posibilidad de hacer una carrera política, de entablar relaciones con poderosos o influyentes, de tomar decisiones y de ejercer poder.</p>		
<p>Entorno:</p> <p>-Condiciones económicas, políticas y sociales del país que favorecen o desfavorecen la gobernabilidad.</p> <p>-Valores que más se aprecian en la sociedad o que están en disputa.</p> <p>-Compromisos, recomendaciones o presiones de otros gobiernos o de organismos internacionales.</p>		

Capítulo II. Supuestos de los nombramientos de los gabinetes en México y evidencia de casos negativos

El primer capítulo explica qué es el reclutamiento político y cómo puede estudiarse, y concluye que, de manera especial en las democracias representativas, los nombramientos se deciden conforme a marcos institucionales de racionalidad limitada, en los que inciden: a) las presiones e intereses de distintos grupos de poder, b) una pluralidad de actores sociales con múltiples demandas, c) inercias burocráticas y d) reglas formales e informales, que en conjunto influyen en el arbitrio de quien decide de entre un universo (o pool) de potenciales reclutas con distintas capacidades, méritos y otros recursos.

A partir de ello y para pasar de lo abstracto a lo concreto, el objetivo de este segundo capítulo es exponer las condiciones generales del reclutamiento político en México. Para ello se pretende responder a las siguientes interrogantes: primera, ¿cómo se ha estudiado el reclutamiento político en el país y qué supuestos se han establecido?; y segunda, ¿son vigentes esos supuestos luego de la alternancia partidaria en el gobierno federal, de la transición a la democracia?

El estudio de la élite política mexicana

La investigación del reclutamiento político en México forma parte del estudio de sus élites, de acuerdo con un enfoque posicional según lo visto en el capítulo previo. De acuerdo con un conjunto de supuestos, los nombramientos son el resultado de variables de socialización particulares a un reducido universo de individuos que compiten entre sí por medio de la cooperación con unos y el acuerdo con quienes hay conflicto. Según otros supuestos, los

nombramientos han sido el resultado de la complejidad del Estado moderno que requiere a especialistas o tecnócratas para su administración, de tal modo que sólo un reducido grupo de individuos con determinados conocimientos y experiencia hacen carrera en la administración pública en sus niveles más altos y con la posibilidad de alcanzar la Presidencia sin haber contado con una carrera política-partidaria previa, como haber contenido por puestos de elección popular.

Los estudios de la élite política de México, en el campo propio de la ciencia política, datan de finales de la década de los setenta con la publicación en 1979 de tres libros de profesores norteamericanos: *Los laberintos del poder: El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, de Peter Smith; *Sistema y sucesión: Las bases sociales del reclutamiento de la élite política*, de John D. Nagle, y *La formación de un gobernante: La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*, de Roderic Ai Camp. Antes de ellos hubo algunos trabajos que pueden considerarse como sus antecedentes, principalmente el de Robert E. Scott, *Mexico, Government in Transition*, de 1959, así como el de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, de 1963; y también el de Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*. En ellos se identifica a los grupos predominantes en el partido Revolucionario Institucional (PRI) y se les relaciona de manera diferenciada con el control del poder económico y el del poder político (Reyes, 2008: 52-60).

El caso es que mientras los ensayos más conocidos para el análisis del sistema político mexicano, como los de Daniel Cosío Villegas, centraron su atención en elementos como el partido hegemónico y el presidente de la República para explicar la estabilidad, los textos referidos analizaron bases de datos de las biografías de los miembros de la élite política, en particular las variables de socialización como clave para el ingreso

(reclutamiento inicial), así como de la permanencia (reclutamiento intermedio) y ascenso en ella (reclutamiento final); es decir, como el resultado de particulares lazos familiares, estudios universitarios, mentores, lugar de residencia, amigos, género y edad, entre las más importantes.

De manera especial para Camp (1990), la unidad fundamental explicativa es la *camarilla*, es decir, un grupo amplio compuesto de varios equipos que se basa en reglas de lealtad y disciplina en torno a un líder, y compite con otras para ascender, descender o moverse lateralmente en posiciones de poder (que les permiten controlar más o menos recursos).

A partir de esta lectura, las nociones sobre la camarilla se pueden puntualizar así:

-La camarilla tiene sus bases en la cultura mexicana en la cual la acumulación de amistades equivale a acumulación de influencia, en condiciones de desigualdad y estratificación de la sociedad.

-Cada miembro de una camarilla tiene su *clique* o equipo, que trabaja de manera muy cercana a él a modo de *staff*, que está integrado por los amigos en los que el político puede confiar lo suficiente como para invitarlos a colaborar con él.

-La confianza se debe demostrar en la lealtad que se le tenga, tanta como para cuidar de su prestigio y honor. Esta reciprocidad entre confianza y lealtad es determinante tanto en la formación de camarillas como en el comportamiento político.

-Cuando se nombra a un individuo en los puestos más altos de la administración pública, se le contrata con todo su equipo, y con *su gente*, la que depende de él como padrino.

-Los miembros del equipo más ambiciosos y talentosos son colocados en otras posiciones para que el líder ramifique su poder, son entrenados para formar y desarrollar

sus propias camarillas.

-Las metas de la organización comúnmente son secundarias en tanto que sirven de manera patrimonialista para que el político se provea de recursos que le permitan agregar amigos o contactos para incrementar su poder y base de apoyo. Entre más alta sea su posición en la burocracia, más puestos puede ocupar para incrementar el tamaño de su camarilla.

En relación con el capítulo previo, la confiabilidad es la principal demanda del político que recluta y la ambición es la principal motivación del reclutado. A la vez, Camp confirma empíricamente lo que en el capítulo anterior se nombró como tipo de reclutamiento por agencia, puesto que los nombramientos en México frecuentemente resultan del agradecimiento de un político a otro por un favor recibido o por un intercambio de favores, de modo que el recluta no ocupa su puesto por sus propios méritos sino por que quien lo nombra le debe lealtad a un tercero que lo apoya, promueve o patrocina. Las lealtades, en consecuencia, no son necesariamente de los subordinados a los superiores inmediatos según un organigrama, sino hacia al líder de la camarilla. Destaca, entonces, la recomendación como un clave de explicación en estos nombramientos.

El libro en el que Camp (1995) desarrolla mejor sus argumentos, tiene un trabajo teórico más riguroso y postula sus conclusiones con mayor contundencia a partir del acopio de una base de datos y entrevistas que ha compilado a lo largo de tres décadas. Es el que se titula precisamente *Reclutamiento político en México*. Ahí, una de las afirmaciones que me parecen más relevantes es que en este proceso importan más las cualidades del reclutador que las del recluta, que la ideología ha resultado irrelevante para ello —las dirigencias han sido inclusivas— y que en general se caracteriza por “una combinación de fuerzas institucionales e informales”. Sus conclusiones más importantes son que la camarilla “sigue

siendo” “el vehículo responsable de la mayor parte del reclutamiento político en México”, cuyo “papel significativo perdurará en el siglo XXI”. Pero matiza diferencias que encuentra respecto a sus obras anteriores: los ingredientes primarios en la formación de las redes personales subsisten, aunque han cambiado sus cualidades; las instituciones educativas claves son las privadas, especialmente las de mayor prestigio en Estados Unidos (antes era la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular de las Facultades de Derecho y Economía), y el reclutamiento se efectúa ahora entre pares o compañeros de generación, no tanto por sus mentores (de mucha mayor edad).

Smith y Camp coinciden en que, dado que la política y la administración pública han estado estrechamente vinculadas en el caso de México, las designaciones de los cargos públicos del más alto nivel responden a los compromisos que el presidente tiene con sus amigos, con sus operadores políticos o con otros políticos. Según esto, más que en la capacidad, la experiencia o los conocimientos especializados, el reclutamiento se basa en compromisos por amistad, compadrazgo, padrinzago, acuerdos y valores tradicionales arraigados en la cultura popular.

Otra manera de trabajar con las variables de socialización de la élite política mexicana es la que han hecho Jorge Gil-Mendieta y Samuel Schmidt (2005), quienes han empleado la técnica de análisis de redes. Cabe objetar que hacen de una técnica de investigación una explicación teórica. No obstante, el mérito de su trabajo es que explica algunos reclutamientos importantes como el resultado de la formalización de una alianza del presidente de la República con aquellos con quien se compitió para alcanzar esa posición, de modo que quienes pierden no sufren una derrota total, sino que pueden mantenerse en el juego político para poder seguir compitiendo con la posibilidad de alcanzar la Presidencia en el siguiente proceso sucesorio. El gabinete no es exclusivamente

la camarilla del presidente, ni solamente un agregado de los mejores para resolver problemas: es “el instrumento de equilibrio más importante del sistema político” (pp. 28-29), porque en él están representados los grupos políticos con los que se acuerdan alianzas, los cuales corresponden con disciplina y lealtad. El supuesto principal de este enfoque es que todos los secretarios de Estado han pertenecido a una red.

Por otra parte, Francisco Suárez Farías, Juan D. Lindau y Rogelio Hernández, cada uno por su cuenta, se diferencian del trabajo de Camp y de manera especial del supuesto sobre las camarillas, al enfatizar que las capacidades para resolver problemas son la variable fundamental en los procesos de reclutamiento y ascenso en la élite política, una vez que la administración pública ha adquirido tal complejidad que demanda especialistas profesionales o tecnócratas. Suárez (1991) destaca la formación universitaria y de posgrado en el extranjero, en Estados Unidos, principalmente, especializada en economía y administración pública, así como la experiencia en ésta como un desplazamiento en los criterios de selección y de ventaja en la competencia para ocupar las posiciones más altas del aparato gubernamental. Según esto, los compadrazgos, las recomendaciones y la pertenencia a camarillas que se ajustan a las reglas de disciplina y lealtad son meramente secundarias en importancia ante la preminencia en los requerimientos de la tecnocracia.

De manera complementaria, Lindau (1992) trata de demostrar que la creciente importancia de la tecnocracia no es causada por el debilitamiento del partido y sus políticos, y, lo más importante, que los tecnócratas no resultan muy distintos a los políticos tradicionales puesto que se comportan de manera similar, al punto de que no existe una diferencia sustancial en su relación con el partido, al que subordinan a las necesidades del grupo gobernante. En este aspecto, la tecnocracia no ha renovado sus métodos de control respecto al partido; no ha implicado un proceso de modernización, en general, de la

política.

A la vez, Hernández (1996: 29-35) opone como categoría básica de su análisis al grupo político en vez de la camarilla, el cual define como “conjunto organizado de personas cuya cooperación y comunicación es estrecha, personal y directa”, además de “tener un objetivo o aspiraciones comunes comparten la experiencia y la preparación para encargarse de las tareas de gobernar”. De modo que “el líder no sólo cumple con su trabajo, sino que lo emplea para ascender”. Este enfoque recupera la crítica del pluralismo al elitismo, de autores como Robert Dahl, la cual considera que las élites no actúan como cuerpos homogéneos o coordinados y que entre sus miembros no hay voluntad unívoca. Si bien Mosca señaló que la organización es una de sus características, esto no implica que no existan en su seno grupos en pugna y que compitan entre sí. Esta crítica postula que en las democracias el sistema electoral de partidos políticos es el escenario en el que la élite política dirime sus diferencias, mientras que en los de partido hegemónico, como fue el PRI en México, la renovación deriva de grupos dentro del partido.

Como ejemplo de lo anterior, Hernández demuestra la existencia de grupos en la élite política del Estado de México, conocido comúnmente como Grupo Atlacomulco, a partir de una técnica de análisis de red, la cual “está formada por las relaciones que surgen en el conjunto de los roles que desempeña” cada político (p. 15). Un individuo conocerá a otro según su actividad particular: trabajo, familia, asociaciones, militancia. En cada uno establecerá rangos con roles más delimitados y cada rol es “una reserva personal de apoyo, ayuda y comunicación”. Esto implica “seleccionar el rol a estudiar, establecer las relaciones directas y el tipo y motivo de esas relaciones”. Me parece que lo más importante del trabajo de Hernández es que deja ver que el equipo no se cohesiona sólo por la confianza y la lealtad, sino también por la cooperación a partir de que comparten e intercambian recursos,

como el conocimiento, las relaciones y las habilidades; que las demandas del reclutador están orientadas con preminencia por la eficacia y las motivaciones del reclutado por la realización profesional.

A una discusión que ha venido diferenciando entre *políticos* y *tecnócratas*, Rousseau (1998 y 2001) añade que la estrategia es importante. El *llegar* no es sólo resultado de poseer determinados atributos personales y relaciones ni basta con la ambición, sino también es la consecuencia de un plan y su relación con un proyecto de desarrollo, una idea de gobierno o de Estado. Esto explicaría que individuos o equipos con características idénticas o similares se comporten de manera distinta en circunstancias o condiciones análogas. La ambición determina qué se quiere lograr o a qué posición se quiere llegar, los atributos como los conocimientos y el liderazgo sirven como recursos de persuasión entre quienes toman la decisión o influyen en ella, las relaciones aproximan a las oportunidades y la estrategia resuelve el cómo colocarse con ventaja sobre los competidores.

Cada uno de estos autores referidos, sea de manera explícita o implícita, señala errores u omisiones de los otros. Pero en vez de abundar en ello he querido reconocer lo más importante de cada cuál y aprovechar lo conveniente para el análisis de esta investigación. Considero, por lo tanto, que los estudios del reclutamiento político en México explican los nombramientos más importantes en la función pública a partir de dos supuestos o al menos uno de ellos: la pertenencia a una camarilla política o tener experiencia en la administración pública; carrera en el partido o carrera en la administración.

La importancia de la socialización política

Antes de continuar, me parece necesario dar una explicación más amplia de lo que es la

socialización política, debido a que ha sido la base de la guía empírica de investigación del reclutamiento en México. Por socialización se debe entender el proceso por el que los individuos adquieren e interiorizan en su conciencia un conjunto sistematizado de normas, valores, roles y modelos adquiridos a lo largo de la vida, especialmente por medio de la educación durante la infancia (Duverger, 1975: 143-144). De modo que la socialización política es el conjunto de “procesos políticos en relación a los cuales los miembros de una sociedad aprenden a hacer propios principios, normas, valores, modelos de comportamiento directa o indirectamente relevantes para los fenómenos políticos” (Sani, 1982: 1567). Por otra parte, G. John Iken Berry y Charles A. Kupchan consideran que “los estudios de caso confirman que la socialización es fundamentalmente un proceso de élite y no de masas”, pues “para que las normas tengan un efecto relevante en la conducta del estado, deben enraizarse en la élite” (Cit. Camp, 2006: 123).

Existen dos tipos de socialización política: primaria y secundaria. La socialización primaria se refiere a las experiencias formativas fundamentales durante la infancia y la adolescencia, en la que la familia, los amigos y la escuela son comúnmente fuentes de ella. De acuerdo con Herbert H. Hyman “los individuos aprenden las actitudes políticas en la época temprana de la vida y de una manera completa, y persistente después de manifestarlas” (Cit. Duverger; 1975: 144-148). Y la socialización secundaria se refiere a las fases sucesivas de estos procesos, que puede incluir acontecimientos sociales o la relación con personajes públicos, compañeros de trabajo o estudios superiores, entre los principales.

Hay dos tipos de variables, *de antecedentes* y *contextuales*, las cuales interactúan y dan lugar a distintos patrones en cada sociedad. Entre las primeras se encuentra la familia. En ella, además de formar actitudes generales sobre moral, política y cultura, se infunden valores profesionales, se orientan las carreras escolares y laborales. De modo que muchos

de quienes deciden dedicarse a la política lo han hecho por influencia de algún familiar, especialmente del padre, si se dedica a ello de manera profesional. Esto sucede también entre otras élites que no se dedican a la política (Camp, 2006: 124-136). Si bien los antecedentes sociales son insuficientes para predecir la posición política que puede ocupar alguien, el estatus de la familia es muy importante. Al respecto cabe comentar que Mosca (1984: 309-310) señala que en las autocracias hereditarias es muy difícil que el heredero tenga las cualidades necesarias para desempeñar el ejercicio del poder como jefe de Estado, pero “la herencia familiar y la educación pueden contribuir en gran medida” a que “llegue a adquirir las formas y el comportamiento exterior que convienen más a la posición que ocupa”. Sin embargo, considera que estas variables de socialización no son capaces de suplir “la deficiencia de calidades más sustanciales”, tales como “la capacidad de trabajo, la energía, la voluntad de dominio, el conocimiento de los hombres, y también cierta insensibilidad afectiva”. No lo especifica, pero parece que considera innatas a estas cualidades, por lo que otro individuo que las posee es quien realiza la tarea de gobernar bajo la figura de mayordomo de palacio, primer ministro o visir.

El hecho es que nacer en el seno de una familia rica provee de las siguientes ventajas como parte de un proceso de socialización que constituyen diferencia y privilegio respecto al resto de la población para formar parte o ascender en la élite:

- El aprendizaje de “actitudes”, “normas de clase” y el dominio de sus profesiones (Camp, 2006: 128-129).
- Un ambiente intelectual privilegiado y acceso a bienes culturales,
- El beneficio de las redes e influencias de los familiares, aunque no se comparta con ellos los valores políticos o la ideología.
- La posibilidad de recibir los valores “de su respectiva filiación institucional antes

de que pudieran poner un pie dentro del aparato organizacional de su profesión” (p. 136).

Sin embargo, resulta casi tautológico concluir que nacer en una familia adinerada es una variable de socialización que favorece el ingreso a una élite, porque el ser rico implica de hecho la pertenencia a una élite económica, lo cual favorece o patrocina el ingreso a cualquiera otra élite, sea política, militar, religiosa o intelectual. Puede, en todo caso, considerarse como una variable que ayuda a permanecer en una élite y ascender en ella. Lo interesante es conocer cómo y por qué individuos que provienen de familias de clase baja o media logran formar parte de una élite, lo que apunta al mérito personal o a sus capacidades como una de las variables que podrían dar una explicación coherente.

Quienes teorizan sobre socialización política, parten de preguntarse cómo y por qué los individuos participan en política, cuándo se interesaron por la política y por hacer carrera en ella. Los procesos de socialización en esta etapa se dan en el ámbito de diversas organizaciones. En los partidos políticos, por ejemplo, se manifiesta en el aprendizaje que sus nuevos miembros tienen que hacer de sus lenguajes, símbolos e ideologías, el cual puede contrastar con su bagaje cultural presente. Sin embargo, la socialización política adquiere mayor importancia en épocas caracterizadas por grandes cambios sociales y de las instituciones políticas. Por ejemplo:

después del colapso de un régimen totalitario y de la caída de sus mitos, de sus valores, de sus figuras ideales, la instalación de un régimen democrático requiere no sólo de la creación de instituciones nuevas sino además la difusión y la aceptación en amplios sectores de la población de principios, normas y valores congruentes, o sea, compatibles para el

funcionamiento de las instituciones (Sani, 1982: 1569).

Considero que la última noción es particularmente importante para el problema de investigación, dado que trata precisamente del estudio de los cambios en el patrón de reclutamiento en un periodo de transición, de democratización, en el que hay cambios institucionales que afectan o cambian las demandas y motivaciones del reclutamiento.

Habiendo hecho esta revisión sobre el concepto de socialización política, es necesario poner a prueba la importancia de ésta para la integración de los gabinetes del gobierno federal, explorar si la alternancia de un partido a otro ha implicado un cambio o variación en ello, así como de la vigencia de los supuestos explicativos: carrera en el partido o carrera en la administración.

ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS GABINETES

Después de haber revisado de las carreras profesionales y partidarias de los miembros de los gabinetes presidenciales desde el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) al de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), encuentro que hay casos claramente distintos entre sí. Hay algunos que han sido presidentes de partido y otros cuya filiación partidaria puede considerarse apenas nominal; unos que su ingreso a la función pública se debe a la elección popular —que han sido presidentes municipales y gobernadores, por ejemplo—, y otros que ingresaron directamente al más alto nivel de la administración pública sin haber hecho una carrera previa en ella, sino en el poder legislativo. Son de tantos modos disímiles, que he tratado de ordenar las posibilidades clasificándolos en una tipología que me ayude a comprender mejor o con mayor certidumbre las distintas demandas, motivaciones y condiciones que propiciaron sus nombramientos.

Por lo tanto, en la dimensión de la carrera burocrática considero tres categorías: Carrera Administrativa Sólida (CAS), Carrera Administrativa Incipiente (CAI) y Carrera Administrativa Nula (CAN); y en lo que se refiere a la carrera política partidaria propongo cuatro categorías: Filiación Partidaria Sólida (FPS), Filiación Partidaria Incipiente (FPI), Filiación Partidaria Opositora (FPO) y Filiación Partidaria Nula (FPN).⁴ Y las defino así:

Carrera en Administración Sólida.- son los casos en los que, al momento de su nombramiento, la mayor parte de su experiencia profesional ha transcurrido en altos mandos de la función pública; han sido titulares de alguna entidad o dependencia en la administración presente o en previas; son también aquéllos que han sido titulares de un gobierno local, es decir, gobernadores o presidentes municipales (regentes o jefes de gobierno del Distrito Federal o también jefes delegacionales), sea como resultado de elección popular o de interinato.⁵ Son también, por supuesto, quienes su carrera es una combinación de estas posibilidades o con experiencia como legisladores. Algo más: para suponer que se trata de una carrera o trayectoria, debe considerarse que tengan un rango de al menos dos administraciones.

Carrera Administrativa Incipiente.- Son los casos de quienes su ingreso a la función pública es reciente, menor a dos administraciones. Lo más importante de su experiencia profesional y el mayor tiempo de ella ha sido como empleados o directivos en la iniciativa

⁴ En vez de sólido/incipiente pude haber calificado a las carreras como fuerte/débil, pero no lo hice así por considerar que hubiera podía dar al lector una idea relativa a la intensidad y, sin soslayarla, lo que quiero enfatizar es la continuidad. Asimismo, para efectos prácticos, cuando digo carrera administrativa me refiero a la función pública, pero decidí escribirlo así sólo para que no haya alguna confusión con las abreviaciones: Filiación Partidaria (FP) y Función Pública (FP).

⁵ En años recientes, por mandato legal, algunos de estos nombramientos resultan de la votación mayoritaria de los senadores o diputados de un congreso local a los miembros de una terna que resulta de convocatoria pública, o de la ratificación que ellos hagan a la propuesta del presidente o del gobernador de su entidad.

privada, como profesionistas que trabajan por su cuenta o como empresarios.

Carrera Administrativa Nula.- Son los casos de quienes no tienen experiencia alguna en la función pública hasta éste que es su primer nombramiento en ella. También son los de aquellos que han sido políticos profesionales, tanto por ocupar puestos de representación popular en el Poder Legislativo como en sus partidos, sin haber ingresado a trabajar al gobierno. También la jurisdicción o nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) como variable puede dar lugar a combinaciones para las carreras administrativas sólida e incipiente, puesto que pueden haber sido tanto en lo federal como en lo local según estas posibilidades: sólo federal, sólo local o ambas; federal sólida-local sólida, federal sólida-local incipiente, federal incipiente-local sólida y federal incipiente-local incipiente. Cabe señalar que por las características de México, en cuanto a que está sumamente centralizado, hacer una carrera en instancias locales de la capital del país prácticamente equivale en importancia a hacerla en lo federal, por la visibilidad o presencia ante los medios, por la proximidad en la interlocución con los actores nacionales más importantes, porque en la capital están las sedes nacionales de los partidos, las autoridades federales electorales, etcétera. De tal modo que pasar de un espacio federal a uno capitalino no es un descenso, sino mantenerse en el primer plano de la actividad política del país.

Filiación Partidaria Sólida.- Es la de aquellos que tienen una larga trayectoria en el partido político, al menos de dos periodos electorales, que han ocupado cargos en sus comités ejecutivos nacional o estatales y han hecho campaña para ocupar un puesto de elección popular o participado activamente en la de un correligionario. En algunos casos esta *solidez* en la filiación se da por el hecho mismo de ser hijos de muy destacados militantes del partido (PRI y Partido Acción Nacional —PAN); en otros por ser fundadores de uno nuevo (Partido de la Revolución Democrática —PRD, Partido Verde Ecologista de

México —PVEM, Partido del Trabajo —PT y Convergencia por la Democracia); en algunos otros por el ingreso a ellos en edad temprana —universitaria— como resultado de una convicción o interés personal o de grupo.

Filiación Partidaria Incipiente.- Es el caso de quienes se afiliaron poco antes de su nombramiento en la función pública (menos de dos periodos electorales), que lo hicieron de manera simultánea a su nombramiento o que lo hicieron con posterioridad. Me refiero también a quienes ingresaron a un puesto de elección popular como candidatos externos.

Filiación Partidaria Nula.- Que no pertenece a partido político alguno o tuvo alguna filiación débil la cual no parece haber influido para su nombramiento.

Filiación Partidaria Aliada.- Es el caso de quienes están afiliados a un partido distinto al del presidente, coaligados electoralmente o en el gobierno.

Filiación Partidaria Opositora.- Es el caso de quienes están afiliados a un partido distinto al del presidente, el cual fue su adversario electoral y que se mantiene como opositor al gobierno.

Estos tipos tienen la intención de valorar los supuestos del reclutamiento político no en términos de si son vigentes o no, sino en la consideración a qué tanto siguen siendo explicativos de la realidad luego del triunfo de un presidente con una filiación partidaria opositora al PRI. Si no explican la totalidad de la realidad, puede ponderarse si lo hacen con una parte de ella, reconociendo así cuáles son sus límites. De modo que para poner a prueba los supuestos en los nombramientos en los gabinetes *transicionales* (de alternancia y el posterior, 2000 y 2006) y comparar los resultados con los previos, en los que se da por certera su validez, decidí elaborar un índice del siguiente modo: le asigno un valor de cinco puntos a cada ministro o secretario que tenga una carrera en administración pública sólida y

cinco por filiación partidaria sólida, de tal modo que quienes cumplan cabalmente con el perfil de los supuestos correspondientes al periodo previo a la alternancia o transición sumen diez. El caso opuesto, el de quienes carecen de experiencia en la administración y filiación partidaria no tienen puntos, le asigno cero por alejarse por completo de los supuestos. Considerando ambos extremos y las combinaciones posibles por grados de experiencia y filiación, dan un total de doce posibles tipos de reclutas, los cuales denomino por letras de manera consecutiva: “A” es el tipo que cumple cabalmente y “L” el que no en absoluto. Las consecutivas de “B” a “K” se refieren gradualmente a tipos que van diferenciándose progresivamente a “A” y acercándose a “L”.

Cuadro 2.1

Tipología de reclutas según su correspondencia con supuestos teóricos de carrera burocrática y filiación partidaria		
Tipo A = CAS + FPS	Tipo E = CAI + FPS	Tipo I = CAN + FPF
Tipo B = CAS + FPI	Tipo F = CAI + FPI	Tipo J = CAN + FPI
Tipo C = CAS + FPO	Tipo G = CAI + FPO	Tipo K = CAN + FPO
Tipo D = CAS + FPN	Tipo H = CAI + FPN	Tipo L = CAN + FPN

También les he asignado puntuaciones a los tipos de “B” a “K” que corresponden a la suma de los valores del par de categorías con que los he clasificado: 5, 3 y 0 en la dimensión burocrática; y 5, 3, 1 y 0 en la dimensión partidaria, según expongo en la siguiente tabla:

Tabla 2.1

Tipología de reclutas en los nombramientos de funcionarios públicos a partir de los supuestos principales y valores para su indexación			
	Eje de dimensión burocrática		
Eje de dimensión partidaria	Carrera en Administración Sólida (CAS) Valor = 5	Carrera en Administración Incipiente (CAI) Valor = 3	Carrera en Administración Nula (CAN) Valor = 0
Filiación Partidaria Sólida (FPS) Valor = 5	A = 10	B = 8	C = 5
Filiación Partidaria Incipiente (FPI) Valor = 3	D = 8	E = 6	F = 3
Filiación Partidaria Opositora (FPO) Valor = 1	G = 6	H = 4	I = 1
Filiación Partidaria Nula (FPI) Valor = 0	J = 5	K = 3	L = 0

El índice que propongo resulta de la sumatoria o total de puntos de todo el gabinete entre el número del máximo posible por el total de carteras o ministros. De tal modo, que en un gabinete de 20 puestos, la máxima puntuación posible es 200, igual a un índice de patrón tradicional de 1.0, y la mínima de cero puntos igual a un índice de patrón tradicional de 0.0. Un gabinete que fuese de 20 carteras y que sumase 100 puntos tendría un índice de 0.5, que trazaría justo un umbral entre lo tradicional y lo no tradicional. Si está por debajo de éste, cabe afirmar que no se cumplen los supuestos y hay que considerar que las demandas, las motivaciones, las reglas del procedimiento y las condiciones del entorno han cambiado o son de tal modo y grado distintos que requieren investigarlos y proponer nuevos supuestos. De cualquier modo, aun cuando el índice se encuentre por encima de este rango intermedio, los nombramientos de ministros o funcionarios correspondientes a los

tipos H, I, K y L constituyen por sí mismos casos novedosos que requiere ser investigados y explicados.

También considero importante identificar los cambios a lo largo de la duración de cada administración: por más estable, eficiente y legítimo que sea un régimen, no terminan todos los ministros que inician cada periodo administrativo. Por lo tanto, hay que distinguir al menos dos momentos: inicio y final.

En México, como en otros países, hay otro momento importante que se relaciona con cambios en el gabinete: el de las elecciones intermedias, que implican una posible variación en el apoyo u oposición al presidente en el congreso. Este momento en realidad es el de dos muy próximos: el de la campaña y el inmediato posterior a la elección. Para fines analíticos puede hacerse preferentemente un corte temporal en el segundo para considerar de qué manera y en qué magnitud este evento tuvo un efecto sobre la composición del gabinete, en las variaciones en las demandas, motivaciones y condiciones del país, si se cuenta o no con mayoría en el congreso, con mayor o menor apoyo de los distintos grupos del partido, si mejora o empeora la aprobación del presidente en la opinión pública, la percepción de las condiciones del país, etcétera.

A continuación clasifico los gabinetes según esta tipología y puntuación tanto para poner a prueba los supuestos como para compararlos entre sí e identificar los casos en los que se apartan de ellos. Para este propósito considero sólo dos momentos: inicio y final, con el propósito de reconocer las variaciones propias en cada uno y, tal vez, reconocer alguna tendencia.⁶

⁶ Con información de Musacchio (2002), López Díaz (2007), México. Presidencia de la República. Unidad de

Consideraciones sobre la integración del gabinete de Carlos Salinas de Gortari

El gabinete de Carlos Salinas de Gortari presenta en su primer momento características de un patrón tradicional, muy cerrado hacia la correspondencia con los supuestos: el 55 por ciento pueden ser clasificados claramente con el tipo "A", con una fuerte carrera política y burocrática, así como con una importante presencia del tipo "J", típico de tecnócratas o técnicos, y nadie por debajo del límite de los supuestos (menos de cinco puntos). Pero en el segundo momento aparece un caso negativo, es decir, que no corresponde al patrón tradicional y en una posición sumamente importante: el del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, constitucionalista con experiencia en un organismo autónomo, como rector de la Universidad Nacional.

Hay una marcada diferencia en las asignaciones: los ministerios de los ramos relativos a la economía o gabinete económico son ocupados en ambos momentos por miembros de su equipo, mientras que el gabinete político corresponde a quienes fueron sus adversarios en la competencia interna partidaria por la candidatura presidencial, así como por otros políticos con carreras largas y experiencia como gobernadores. Me parece que por esta composición el presidente Salinas logró importantes cambios para la modernización de la economía, como su prioridad y objetivo en su proyecto de gobierno, mientras que la modernización en lo político fue mucho más acotada.

Salinas expone las demandas generales para la integración de su gabinete. Destaca que "los secretarios de despacho son en realidad líneas de defensa del Presidente de la

la Crónica Presidencial (1993), la Sala de Prensa de la Presidencia de la República (en <http://www.presidencia.gob.mx>), la revista *Líderes Mexicanos*, especialmente de la entrevistas publicadas en la sección Nuestro Gobierno (en <http://www.lideresmexicanos.com>); la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República (en <http://www.senado.gob.mx>), principalmente para los nombramientos que han requerido ratificación de esta cámara, y revisión hemerográfica de los diarios nacionales de mayor circulación.

República frente a los intereses de las burocracias y de los grupos”, bajo la premisa que aprendió de Jesús Reyes Heróles: “lo que resiste apoya”, lo cual quiere decir que la mejor manera de lidiar con los adversarios es incluirlos, darles un espacio a cambio de su disciplina; pero aclara que no son embajadores de esos grupos ante el presidente, sino que tienen que trabajar para él negociando constantemente con los compañeros de gabinete, con legisladores de su partido, opositores, gobernadores, diversos dirigentes y, por supuesto, “para ayudar a resolver problemas” frente a esos grupos (Castañeda, 1998: 285-288), lo cual se concretó en “incorporar a todos los que habían sido precandidatos, con un ánimo de sumar y porque cada uno tenía tras de sí a su gente, con legítimas aspiraciones, pues de otra manera todos los equipos de quienes no resultaron con la candidatura hubieran quedado muy desalentados”. Esto tenía el propósito de “cohesionar a las distintas corrientes que siempre han existido y existían dentro del PRI” (pp. 326-327).

Uno de los factores por los que Salinas considera que el presidente De la Madrid se decidió a favorecerlo para la candidatura, es la de haberle presentado a su equipo de trabajo, lo que nos deja ver que una parte importante de quienes serían sus secretarios de gobierno estaba decidida previamente, por haber sido colaboradores suyos:

Llevarle a mi gente para que viera con quien iría yo a trabajar: a Pedro Aspe, a Manuel Camacho, a Luis Donald Colosio, que había salido de la Secretaría para irse de Diputado y Coordinador de la Comisión de Programación y Presupuesto en la Cámara; a Rogelio Montemayor, a Otto Granados, a Manuel Cavazos, María de los Ángeles Moreno, Patricio Chirinos, en fin, todo el equipo. Le estaba yo diciendo: “Este es el equipo” (pp. 303-304).

Las cualidades que encuentra o aprecia de los miembros de ese equipo, más allá de la confiabilidad, puede hallarse en su comentario a que “en la parte económica” “integré a

un gabinete muy cohesionado, con gente de mucha experiencia en las partes más complejas y difíciles”, es decir, su experiencia en trabajo especializado. Pero además la referencia al equipo como “muy cohesionado”, parece que le da una cualidad superior a cada uno por el hecho de pertenecer a éste por encima de la de sus méritos individuales: vale más el equipo como un todo que la suma de sus partes. Esto parece confirmarlo cuando dice que veía a los miembros del gabinete como “colaboradores de una gran capacidad y talento, y lo que necesitaba en ese momento era un equipo sólido, cohesionado, para enfrentar las circunstancias tan adversas en las que habíamos iniciado el sexenio” (p. 329).

Por otra parte, el nombramiento de Fernando Gutiérrez Barrios como secretario de Gobernación “era un mensaje a las oposiciones de que habría diálogo y habría firmeza; al partido, de que habría respeto a sus posiciones, y también a las oposiciones” (p. 327), lo cual me lleva a pensar en algo que no había considerado, que algunos nombramientos pueden tener una clara dimensión o intención simbólica, en la que destaca su historia personal, su fama o su leyenda, lo que se sabe o se supone de él. Asimismo, explica la causa de un nombramiento en particular como correspondencia a un favor personal que recibió. Se trata de Emilio Gamboa Patrón, quien lo promovió con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, siendo su secretario particular, para que se decidiera a favor de su candidatura durante el proceso de selección interno:

Supé reconocer lo que significó ese apoyo. Al grado de que fue a la única persona a la que le pregunté, a unos días de asumir la responsabilidad de la Presidencia de la República, qué opciones contemplaba. Me dijo tres y ocupó las tres: director del Infonavit y del Seguro Social, y secretario de Comunicaciones (p. 298).

Jorge de la Vega Domínguez, que había sido presidente del PRI durante su

candidatura ocupó una posición “muy destacada” en el gabinete, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, “que yo sabía que había sido siempre un área de interés profundo para él”. Y en lo que respecta al secretario de Defensa aporta dos datos interesantes: uno, no lo conoció con mucha anticipación a su nombramiento; otro, que una cualidad de relevancia fundamental de éste, Antonio Riviello Bazán, era “su calidad de ser el general de división de más antigüedad y prestigio militar” (p. 330).

En lo que respecta al momento final del gabinete, cuando se aleja del índice del momento de inicio para acercarse hacia la media, la demanda de funcionarios con perfiles en este sentido pudo estar influida por las condiciones del entorno, como la emergencia de un grupo armado al inicio de 1994 —el Ejército Zapatista de Liberación Nacional— que captó la atención de la opinión pública internacional y que goza de la simpatía de numerosos líderes que reconocieron como legítimas, por justas, las causas que enarbola. Respecto al exrector Jorge Carpizo, Salinas cuenta que se descartó de participar en el proceso de sucesión presidencial cuando era procurador de la República. Explícitamente le dijo: “Yo soy apartidista, yo no compito por la postulación del PRI” (p. 333).

Hasta ese momento el gabinete había sido un espacio o instrumento del presidente de la República para mantener cohesionado al partido, para evitar la confrontación entre sus grupos, y las secretarías se aprovechaban como fuente de recursos para que los políticos con mayor peso en la competencia colocaran a sus equipos.⁷

En referencia a los supuestos teóricos, debe señalarse que, salvo excepción, todos

⁷ La estabilidad del sistema político llegó a tal punto durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), que hubo solamente dos cambios en su gabinete: el de Gustavo Díaz Ordaz para ser candidato a la Presidencia, y el de Manuel J. Tello para ser candidato a senador. (Según datos de “Gabinetes” en *Enciclopedia de México*, Tomo 5, tercera edición, 1978, pp. 94-95).

los secretarios tienen trayectorias largas en el sector público, especialmente en la administración. Habían sido gobernadores, secretarios o subsecretarios y varios de ellos son hijo de secretarios o gobernadores, incluido el presidente. Ninguno tiene filiación partidaria opositora, pero sí los hay de filiación nula.

Tabla 2.2

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Momento 1: 1988			
(Primer periodo pretransicional 1988-1994)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Gobernación	Fernando Gutiérrez Barrios	A	10
Trabajo	Arsenio Farell Cubillas	A	10
Comunicaciones	Andrés Caso Lombardo	A	10
Educación	Manuel Bartlett Díaz	A	10
Desarrollo Social	Patricio Chirinos Caleros	A	10
Procuraduría	Enrique Álvarez del Castillo	A	10
Reforma Agraria	Víctor Cervera Pacheco	A	10
Turismo	Carlos Hank González	A	10
Pesca	María de los Ángeles Moreno	A	10
Agricultura	Jorge de la Vega Domínguez	A	10
Distrito Federal	Manuel Camacho Solís	A	10
Programación	Ernesto Zedillo Ponce de León	D	8
Relaciones Ext.	Fernando Solana Morales	D	8
Energía	Fernando Hiriart Balderrama	D	8
Hacienda	Pedro Aspe Armella	E	6
Comercio	Jaime Serra Puche	E	6
Salud	Jesús Kumate Rodríguez	J	5
Marina	Mauricio Scheleske Sánchez	J	5
Defensa	Antonio Riviello Bazán	J	5
Contraloría	María Elena Vázquez Nava	J	5
Sumatoria			166
Promedio			8.3
Índice			0.83

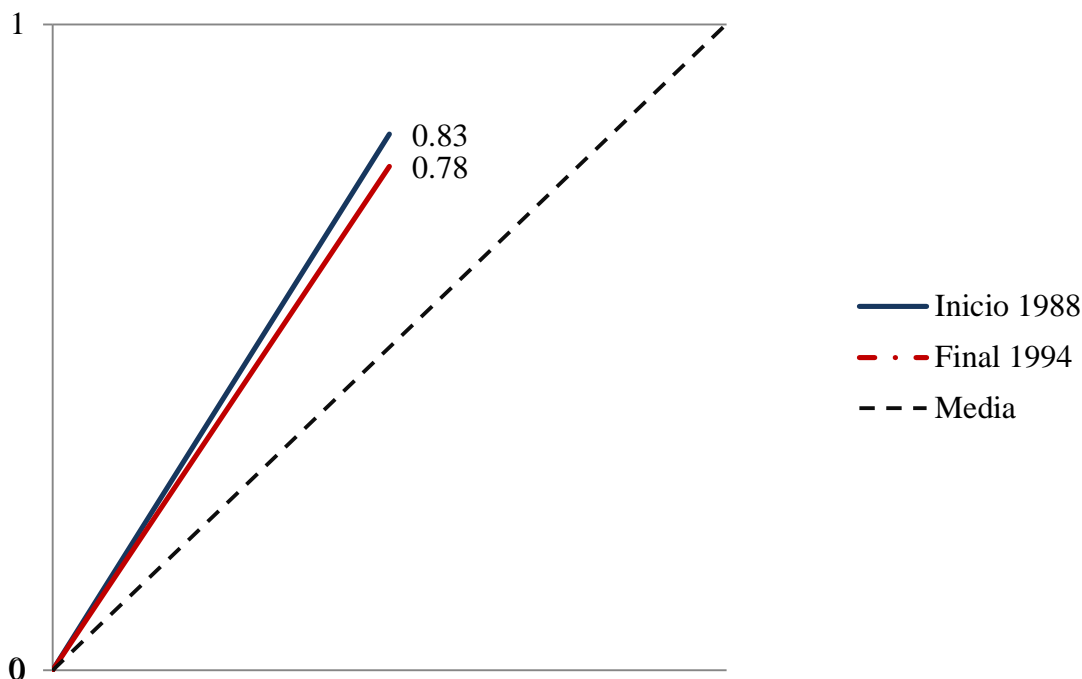
Tabla 2.3

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Momento 2: 1994			
(Primer periodo pretrancisional 1988-1994)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Energía	Emilio Lozoya Thalmann	A	10
Trabajo	Manuel Gómez Peralta	A	10
Comunicaciones (1992)	Emilio Gamboa Patrón	A	10
Educación	José Ángel Pescador	A	10
Desarrollo (1993)	Carlos Rojas Gutiérrez	A	10
Reforma Agraria	Víctor Cervera Pacheco	A	10
Turismo (1993)	Jesús Silva Herzog Flores	A	10
Pesca (1991)	Guillermo Jiménez Morales	A	10
Agricultura	Jorge de la Vega Domínguez	A	10
Distrito Federal (1993)	Manuel Aguilera Gómez	A	10
Hacienda	Pedro Aspe Armella	E	6
Comercio	Jaime Serra Puche	E	6
Relaciones Ext.	Manuel Tello Macías	J	5
Salud	Jesús Kumate Rodríguez	J	5
Marina	Luis Carlos Ruano Angulo	J	5
Defensa	Antonio Riviello Bazán	J	5
Contraloría	María Elena Vázquez Nava	J	5
Procuraduría (1994)	Diego Valadés Ríos	A	10
Gobernación (1994)	Jorge Carpizo McGregor*	I	1
Programación	extinta en 1992		
Sumatoria			148
Promedio			7.78
Índice			0.78

* En negritas como caso negativo

Gráfico 2.1

Medición del Patrón de Reclutamiento en el Gabinete de Carlos Salinas de Gortari
(Primer periodo pretransicional 1988-1994)



Consideraciones sobre la integración del gabinete de Ernesto Zedillo

Parece que mantiene un criterio idéntico o muy similar al de su antecesor. Tres secretarios no tienen experiencia en administración pública. Los demás tienen largas trayectorias en el sector público, especialmente en la administración. Varios que habían sido secretarios o subsecretarios y sólo uno que fue gobernador. Si bien en el momento inicial los ministros con una filiación partidaria sólida son minoría, hacia el segundo momento torna ligeramente en mayoría y con mayor experiencia en la función pública, con lo que eleva el índice hasta uno prácticamente idéntico al del presidente Salinas y sin la presencia de algún individuo con filiación partidaria opositora.

En cuanto a las demandas del procurador, primero uno de filiación partidaria opositora, y luego otro con un perfil vinculado a la academia, cercano a Jorge Carpizo, sin

filiación partidaria, posiblemente atribuible a la desconfianza en la opinión pública con relación a investigaciones de casos que conmovieron y despertaron sospecha como crímenes de Estado, como la matanza de campesinos en Aguasblancas, Chiapas que llamó la atención en la opinión pública internacional.

Destaca la permanencia en su cargo de la secretaria de Medio Ambiente, sin filiación partidaria ni carrera en la función pública (salvo diez meses previos en la dirección del Instituto Nacional de Ecología, organismo dedicado a la investigación científica), quien al término de la administración, lejos de buscar continuar una carrera en el gobierno o en algún partido político, se dedicó de lleno a las actividades académicas.

También puede llamar la atención que para el segundo momento el presidente Zedillo rompió una regla informal, la de que el secretario de Salud fuese médico, puesto en el que nombró al abogado José Antonio González Fernández para cubrir la vacante dejada por el doctor Juan Ramón de la Fuente, quien fue promovido por el propio presidente para que fuera rector de la Universidad Nacional Autónoma de México en un momento de crisis política. Esta regla sería luego restablecida o cumplida por sus sucesores de partido distinto, los presidentes Fox y Calderón.

Tabla 2.4

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León. Momento 1: 1994			
(Segundo periodo pretransicional, 1994-2000)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Trabajo	Santiago Oñate Laborde	A	10
Educación	Fausto Alzati Araiza	A	10
Desarrollo Social	Carlos Rojas Gutiérrez	A	10
Relaciones Exteriores	José Ángel Gurría Treviño	A	10
Energía	Ignacio Pichardo Pagaza	A	10
Turismo	Silvia Hernández Enríquez	A	10
Secretario particular	Liébano Sáenz Ortiz	A	10
DDF	Óscar Espinosa Villarreal	A	10
Gobernación	Esteban Moctezuma Barragán	D	8
Hacienda	Jaime Serra Puche	D	8
Agricultura	Arturo Warman Grij	E	6
Procuraduría	Antonio Lozano Gracia	I	1
Reforma Agraria	Miguel Limón Rojas	J	5
Defensa	Enrique Cervantes Aguirre	J	5
Marina	José Ramón Lorenzo Franco	J	5
Comercio	Herminio Blanco Mendoza	J	5
Comunicaciones y Transportes	Guillermo Ortiz Martínez	J	5
Función Pública	Norma Samaniego Breach	J	5
Salud	Juan Ramón de la Fuente Ramírez	K	3
Medio Ambiente	Julia Carabias Lilo	K	3
Sumatoria			139
Promedio			6.95
Índice			0.69

En negritas los casos negativos

Tabla 2.5

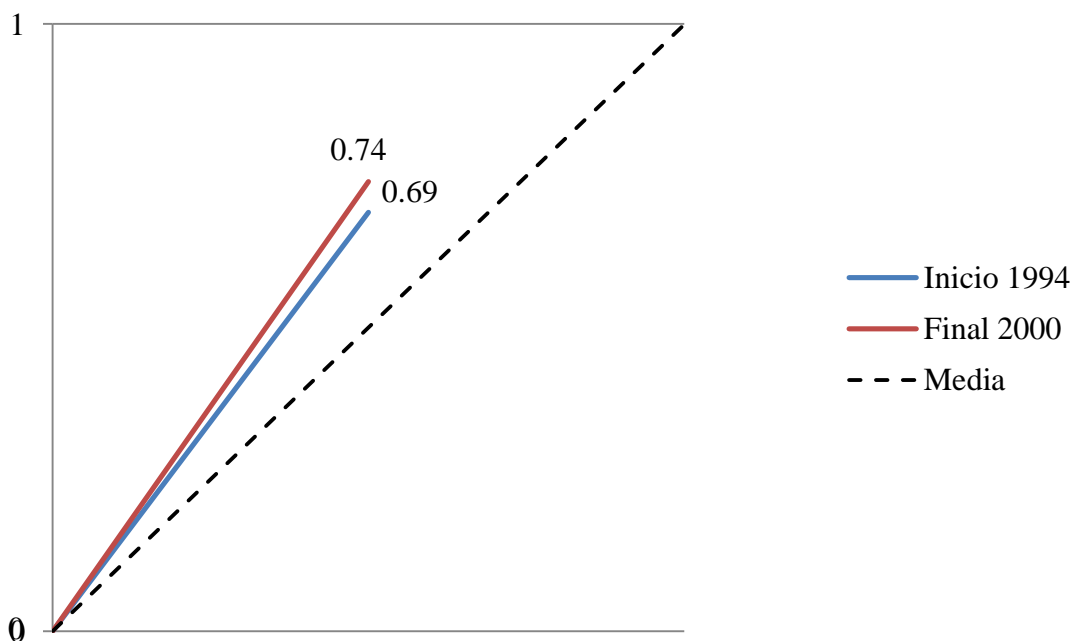
Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León. Momento 2: 2000			
(Segundo periodo pretransicional, 1994-2000)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Gobernación (1999)	Diódoro Carrasco Altamirano	A	10
Hacienda (1998)	José Ángel Gurría Treviño	A	10
Trabajo (1999)	Mariano Palacios Alcocer	A	10
Reforma Agraria	Eduardo Robledo Rincón	A	10
Agricultura (7 de septiembre de 2009)	Francisco Labastida Ochoa	A	10
Salud	José Antonio González Fernández*	A	10
Función Pública (enero de 1996)	Arsenio Farell Cubillas	A	10
Turismo (octubre de 1997)	Óscar Espinosa Villarreal	A	10
Secretario particular	Liébbano Sáenz Ortiz	A	10
Relaciones Exteriores (1988)	Rosario Green Macías	A	10
Energía (1997)	Luis Téllez Künzler	D	8
Educación (1995)	Miguel Limón Rojas	J	5
Desarrollo Social (1999)	Carlos Jarque Uribe	J	5
Defensa	Enrique Cervantes Aguirre	J	5
Marina	José Ramón Lorenzo Franco	J	5
Comercio	Herminio Blanco Mendoza	J	5
Comunicaciones y Transportes (diciembre de 1994)	Carlos Ruiz Sacristán	J	5
Procuraduría (diciembre de 1996)	Jorge Madrazo Cuellar	K	3
Medio Ambiente	Julia Carabias Lilo	L	0
Distrito Federal (gobierno local de elección popular desde 1997)			
Sumatoria			141
Promedio			7.42
Índice			0.74

En negritas los casos negativos

*Rompe la regla informal de que un médico debe ser el titular de la Secretaría de Salud.

Gráfico 2.2

Medición del Patrón de Reclutamiento del Gabinete de Ernesto Zedillo
(Segundo periodo pretransicional, 1994-2000)



Consideraciones sobre la integración del gabinete de Vicente Fox

El primer momento del gabinete del presidente Fox marca un cambio cualitativo de tal magnitud que bien puede afirmarse que da por agotado el patrón tradicional de reclutamiento para el nombramiento de los miembros del gabinete, dado que tiene un índice de 0.38, por debajo del umbral propuesto para así considerarlo así, de 0.50, coincidiendo, con mucha lógica, con la alternancia y el cumplimiento de la meta de “sacar al PRI de Los Pinos”. Lo que más destaca no es tanto la inexperiencia en la función pública de la mayoría de ellos, cuanto la ausencia de miembros de su partido con una filiación sólida. Pero en el segundo momento se nota un cambio importante al respecto, con la inclusión de varios panistas importantes, elevando así de manera importante el promedio y el índice de su

gabinete por encima de la media, de 0.61, el cual se acerca mucho al del primer momento del presidente Zedillo, y muy similar a los de Calderón. De modo que no puede afirmarse que hay un rompimiento del patrón tradicional ni que los supuestos han dejado de cumplirse. Más bien puede considerarse que prevalecen sin capacidad suficiente para explicar un proceso que se ha vuelto más complejo y en el que están interviniendo nuevas variables, como las relativas a la gobernabilidad democrática.

En relación con los supuestos a prueba, puede decirse que, salvo excepción especialmente en el momento inicial, los secretarios no tienen experiencia en el sector público ni pertenecen al partido del presidente. Prácticamente, hay un solo panista de carrera, Francisco Barrio; dos, si se considera a Juan de Dios Castro en la Consejería Jurídica, una posición menor; o tres, si se incluye a Javier Usabiaga, quien fue secretario de Fox en el gobierno de Guanajuato.

Los acuerdos electorales no se traducen en acuerdos de gobierno de coalición ni en coalición parlamentaria. En este caso, la Alianza del PVEM con el PAN no obtuvo como recompensa una secretaría, la de Medio Ambiente, lo que implicó que el voto de los legisladores verdes fuese contrario a las iniciativas del presidente panista a lo largo de todo su sexenio (que hubiera alcanzado para la aprobación de todas las que requiriesen mayoría simple). Al parecer los nombramientos responden, en primer lugar, a acuerdos extrapartidarios con grupos empresariales, a mantener alianzas y negociaciones con los grupos al interior del PAN y, en tercero, a recompensar al equipo del presidente.

Por otra parte, dada la alternancia, las filiaciones partidarias adquieren importancia en las motivaciones de los potenciales reclutas, lo que implica la posibilidad de rechazar ofertas de nombramientos. Por ejemplo, Vicente Fox propuso las secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente y de la Contraloría a miembros del PRD, a Amalia García,

Alejandro Encinas y Rosario Robles, respectivamente, quienes no aceptaron (Aguilar y Castañeda, 2007; 54-56). Esto constituye una novedad, la posibilidad de decirle no a una invitación del presidente, sea por diferencias ideológicas, congruencia o cálculo de elección racional a largo plazo,

Fox introdujo algunas novedades, las dos más importantes, la de una convocatoria pública abierta y la contratación de reclutadores profesionales. Desde antes de la elección, el 2 de julio, anunció su intención de integrar un gabinete en el que además de pluralidad partidaria tuviese representación de acuerdo con otros dos criterios: de género y regional o geográfico, para lo cual se ayudaría por profesionales de reclutamiento laboral o “headhunters”, encargados de buscar y seleccionar a “las y los mexicanos mejor calificados”, y que no se basaría en “amiguismos”. Para ello contrató a cinco despachos de “headhunters”: Korn Ferry International, Spencer Stuart y Asociados, Smith Search, Amrop International y Tasa (D’Artigues, 2002). De ellos, el primero fue el que reclutó a varios miembros del equipo de campaña que luego llegaron a ser titulares en el gabinete, como Pedro Cerisola y Luis Ernesto Derbez, así como a Francisco Ortiz que formó parte de la oficina de la Presidencia.

El objetivo de integrar un gabinete plural en lo partidario, de nombrar cuatro o cinco secretarios de partidos distintos al suyo, esperaba poder acordar con las dirigencias del PRI y del PRD la inclusión de algunos de sus miembros más destacados en el gabinete. Habló de la posibilidad de ratificar a dos de los que fueron secretarios en el gobierno de Ernesto Zedillo. Entre los posibles se consideró a Luis Téllez, Gurría y Uribe. Finalmente sólo Florencio Salazar, exgobernador de Guerrero, fue nombrado para el Plan Puebla Panamá. Respecto a los criterios con los que el presidente Fox trató de integrar su gabinete, días previos a su nombramiento y presentación pública, nos deja ver que su idea de pluralidad

no sólo era respecto a la filiación partidaria e ideológica, sino también en trayectorias profesionales diversas, puesto que declaró a la prensa: “habrá intelectuales, empresarios, profesionistas, rectores de universidades, miembros apasionados por la defensa de los derechos humanos; va a tener la presencia de quienes luchan por combatir la pobreza y la marginación, de quienes desde un punto de vista social, socialista, han luchado por estas causas de tiempo atrás. Diría yo, no es un equipo, ¡es un equipazo!, ¡un gabinetazo” (D’Artigues, 2002: 12).

Las variables de socialización continúan persistiendo como una variable explicativa para varios nombramientos. Hay cuatro grupos políticos principales vinculados a Vicente Fox en su trayectoria política hacia la Presidencia de la República: grupo Guanajuato, Grupo San Ángel, el equipo de campaña y el equipo de transición. Varios individuos de cada uno se incorporaron a su administración: como titulares de dependencias de la administración pública centralizada (secretarios o subsecretarios de Estado, o con un nivel equivalente al segundo caso), en el equipo de trabajo del presidente —o *staff*, como él mismo le llamó (asesores, secretaría particular y comunicación social); como titulares de nuevas instancias de coordinación de las áreas de gobierno (coordinadores de varias secretarías) o como jefes de nuevas oficinas con despacho en la misma residencia oficial con nivel homólogo a secretarios. A los equipos mencionados hay que agregar uno más, el que pudo darse al seno del Grupo Parlamentario del PAN, cuando fue diputado federal, de 1988 a 1991. En éste se dio su relación de camaradería con Rodolfo Elizondo Torres, con quien se identificó como de los que querían el “cambio para hoy”, “sin experiencia y menos ideología” (Fox y Allyn, 2007: 177).

Grupo Guanajuato.- Los amigos y colaboradores más cercanos a Vicente Fox durante su gubernatura en Guanajuato alentaron su ambición de llegar a ser presidente de la

República al punto de que aún en funciones comenzaron a realizar trabajo de campaña, desde la planeación hasta giras o recorridos por todo el país para promover la idea de que él podría llevar a cabo la meta de “sacar al PRI de Los Pinos”. Sin haberse denominado con nombre alguno, el decirle Grupo Guanajuato es una manera de identificar a los individuos que lo acompañaron desde ese momento y con quienes mantuvieron con él una relación personal de lealtad y no sólo un vínculo instrumental como el de compartir un proyecto de gobierno. Desde esta etapa son Marta Sahagún, Ramón Muñoz y Ramón Martín Huerta (Fox y Allyn, 2007: 240-241).

Equipos de precampaña y campaña.- La importancia de los reclutadores profesionales (*headhunters*) para los nombramientos del gabinete es mayor en la etapa previa a la elección que en la posterior, puesto que fue entonces cuando reclutaron a varios individuos para las actividades de la campaña, quienes luego pasaron a coordinar las mesas de transición en el periodo previo a la toma de posesión. Así son los casos de Pedro Cerisola Weber y Luis Ernesto Derbez, quienes fueron secretarios de Estado durante el sexenio completo. Luego de la elección de 1994, cuenta Fox (Fox y Allyn, 2007: 244), “reunimos a dirigentes del PAN y a tipos como los 500 de Fortune, o a magos de la mercadotecnia, como Paco Ortiz y Pedro Cerisola, dirigente de Aeromexico; a destacados economistas como el doctor Eduardo Sojo y Luis Ernesto Derbez, del Banco de México; a izquierdistas como el doctor Jorge Castañeda. Juntos esbozamos un plan que enfocaba nuestras metas características”. Prácticamente el equipo de campaña, encargado de ganar la elección interna para la candidatura por el partido, tuvo continuidad como equipo de campaña presidencial.

Grupo San Ángel.- Fue un espacio plural de políticos e intelectuales promotores del cambio democrático, que tuvo su nombre por reunirse en casa de Jorge G. Castañeda. Allí

Fox conoció también a Santiago Creel, Elba Esther Gordillo, Carlos Fuentes, Manuel Camacho, Adolfo Aguilar Zinser y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros (pp. 182-183).

Equipo de transición.- Durante el periodo en que el presidente fue electo hasta que toma posesión tras haber protestado al cargo con el propósito de ponerse al tanto de los asuntos que guardan los distintos despachos, los miembros de su equipo de campaña pasaron al de transición como coordinadores de áreas junto con otros individuos que se incorporaron, quienes quedaron distribuidos del siguiente modo: Santiago Creel y Rodolfo Elizondo, área política; Derbez y Ernesto Sojo, área económica; Carlos Flores y Maricarmen Díaz, área social; Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, relaciones internacionales; José Luis Reyes Vázquez y Francisco Molina, Justicia y Seguridad; Marta Sahagún y Francisco Ortiz, comunicación social; Carlos Rojas Magnon y Lino Korrodi, administración; Alfonso Durazo, secretario particular; Pedro Cerisola y Ramón Muñoz, asesores; y Porfirio Muñoz Ledo, mesa de estudio sobre reforma del Estado (Aguilar y Castañeda, 2008).

Si bien hubo de parte del presidente de la transición a la democracia una convocatoria abierta para integrarse al gobierno a quienes así quisieran hacerlo y seleccionar de entre ellos a los mejores con base en méritos, prevalecieron inercias del periodo previo, dado que las variables de socialización fueron muy importantes en las designaciones del gabinete legal y ampliado, así como de la oficina de la Presidencia, si consideramos que quienes formaron sus equipos de trabajo desde que ingreso a la política fueron nombrados como se indica en el siguiente cuadro, haya sido al inicio de su administración o en un momento posterior. Si bien no contaban con la experiencia en la administración pública o con filiación partidaria sólida, contaban con la cercanía al presidente como principal recurso para su demanda de confiabilidad:

Cuadro 2.2

Espacios de socialización política de Vicente Fox y nombramientos en su gabinete							
GPGPAN	Pacto de Guanajuato	Gobierno GTO	Grupo San Ángel	Equipo de precampaña	Equipo de campaña	Equipo de transición	Nombramiento en gabinete
Rodolfo Elizondo					Rodolfo Elizondo	Rodolfo Elizondo	Secretario de Turismo
	Ramón Martín Huerta	Ramón Martín Huerta					Secretario de Seguridad
	Marta Sahagún	Marta Sahagún		Marta Sahagún	Marta Sahagún	Marta Sahagún	Comunicación Social
	Ramón Muñoz	Ramón Muñoz		Ramón Muñoz	Ramón Muñoz	Ramón Muñoz	Jefe de oficina de Presidencia
		Javier Usabiaga					Secretario de Agricultura
		J.L. Romero Hicks					Bancomext
		Eduardo Sojo		Eduardo Sojo	Eduardo Sojo	Eduardo Sojo	Coord. Gabinete Económico
		Carlos Flores Alcocer		Carlos Flores Alcocer	Carlos Flores Alcocer	Carlos Flores Alcocer	Planeación Estratégica en Presidencia
			Santiago Creel		Santiago Creel	Santiago Creel	Secretario de Gobernación
			Jorge Castañeda	Jorge Castañeda	Jorge Castañeda	Jorge Castañeda	Secretario de Relaciones Ext.
			Adolfo Aguilar Zinser	Adolfo Aguilar Zinser	Adolfo Aguilar Zinser	Adolfo Aguilar Zinser	Coord. Gabinete de Seguridad
			Porfirio Muñoz Ledo	Porfirio Muñoz Ledo	Porfirio Muñoz Ledo	Porfirio Muñoz Ledo	Embajador de México ante la Unión Europea
				Paco Ortiz	Paco Ortiz	Paco Ortiz	Coord. Imagen Pública en Presidencia
				Pedro Cerisola	Pedro Cerisola	Pedro Cerisola	Secretario de Comunicaciones
				Ernesto Derbez	Ernesto Derbez	Ernesto Derbez	Secretario de Economía
					Carlos Rojas Magnon	Carlos Rojas Magnon	Oficial Mayor de Presidencia
					Arturo Durazo	Arturo Durazo	Secretario Particular
					Sari Bermúdez	Sari Bermúdez	Presidenta del Conaculta
						Carlos Abascal	Secretario del Trabajo
						Julio Frenk Mora	Secretario de Salud

Versiones periodísticas aseguran que varios nombramientos importantes del gabinete del presidente Fox, se explican por la pertenencia de su jefe de oficina, Ramón Muñoz, a una especie de logia católica, una sociedad secreta de juramentados de nombre Yunque. Y dado que él fue responsable de la integración de ternas y tuvo influencia en la decisión del presidente, podría suponerse que favoreció a varios de sus correligionarios. Entre los señalados están, además de Muñoz, José Luis Luege Tamargo (secretario de Medio Ambiente), Francisco Salazar Sáenz (secretario del Trabajo) y Ramón Martín Huerta (secretario de Seguridad Pública). Así lo consigna Luis Paredes (2009: 245), exdirigente confeso de ella con objetivos de conquistar posiciones de poder, del siguiente modo: “La Organización logró colocar a mucha gente en posición de ‘gran influencia’, pero no en donde estuvieran en juego asuntos estratégicos”. Y se pregunta retóricamente: pero las grandes decisiones “no estuvieron en sus manos ni en su alcance”. “¿Influyó la Organización durante ese sexenio? Sí. ¿Con carácter determinante? No.” En cuanto a las decisiones del presidente Calderón, asegura que al inicio de su gobierno “hubo una profunda recomposición tanto en el partido como en el gobierno de la República que restringió de manera notoria la influencia de la Organización en ambas instancias” (p. 231). Se trata de afirmaciones de las que se puede dudar, y que han sido negadas por los aludidos, pero que no deben dejar de mencionarse como un posible recurso a favor de esos reclutas para sus nombramientos. El hecho es que Martín Huerta gozaba de una sólida y añeja relación de amistad y de trabajo con el presidente, que Francisco Salazar tenía una larga e importante carrera partidaria, además de que ganó experiencia y visibilidad como subsecretario de Carlos Abascal, y que José Luis Luege contaba con una posición de liderazgo dentro del partido. Que el presidente Fox no tuvo inclinaciones para nombrar a su gabinete según coincidencias de fe, se prueba en el hecho de que en su gabinete original

nombró a tres judíos, según consigna Castañeda (2007).

Habiendo hecho estas consideraciones, puede afirmarse que los nombramientos de Vicente Fox resultaron de lo siguiente:

-De la relación personal a partir de compartir espacios de socialización de los que fue integrando a su equipo en los que socializó desde que fue diputado hasta la transición a la presidencia, así como de las contrataciones que fueron hechas por profesionales de reclutamiento durante la campaña como Cerisola, Derbez y Ortiz.

-Presiones del partido y las postulaciones de varios miembros destacados de él para ser incluidos junto con sus equipos como en los casos de Francisco Cárdenas Jiménez, gobernador de Jalisco, y de Fernando Canales Clariond, gobernador de Nuevo León, quien recomendó a María Teresa Herrera Tello (D'Artigues, 2002).

-De la falta de motivaciones de opositores para aceptar su nombramiento, que por identidad (partidaria o ideológica) o por estrategia (en elección racional de costos y beneficios a largo plazo), no quisieron formar parte del nuevo gobierno. Lo que nos muestra que los despachos no siempre se ocupan con quien idealmente se tiene considerado o con la primera opción (D'Artigues, 2002).

-De la distinta correspondencia de las motivaciones respecto a las demandas, como en el caso de Xóchitl Gálvez, comisionada de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por solicitud de ella, y no como secretaria de Desarrollo Social o Comunicaciones y Transportes, según la invitación del presidente.

-Solamente en el caso de Leticia Navarro Ochoa en la Secretaría de Turismo parece que fue el resultado de una labor neta de *headhunters* sin que intervinieran otros factores. Ella comenta que la contrataron porque requerían a alguien con un perfil en venta de

productos y servicios, capaz de comercializar con experiencia en mercados internacionales (D'Artigues, 2002).

-Cuando se presentaron vacantes las ocupó con gente de su confianza por movilidad lateral o ascendente. Es decir, efectuando enroques de titulares de una secretaría a otra y promoviendo a otros desde posiciones inmediatas inferiores.

Puede constatar que los cambios en el marco institucional y en el entorno modifican las demandas y las motivaciones. Hay preminencia en la especialización técnica y confianza en el experto por parte de los grupos interesados nacionales y extranjeros, sobre la filiación partidaria del funcionario. De modo que los principales cambios en el patrón de reclutamiento en la administración de Vicente Fox son los siguientes:

-La carrera profesional no necesariamente se lleva a cabo en la capital del país.

-La experiencia profesional en el sector público no necesariamente se lleva en el gobierno federal, sino que puede ser exclusivamente en nivel local.

-Convocatoria pública, abierta a toda la población, sin requisito o condición de filiación partidaria.

-Participación contratada de porteros de reclutamiento profesionales (“*headhunters*”) sin filiación partidaria.

-Demanda manifiesta de políticos de filiación partidaria opositora y de mujeres.

-Por primera vez el presidente no cuenta con los secretarios que desea, según sus demandas, cuando no encuentra motivaciones de parte de ellos.

-No hay presión alguna para que los funcionarios cedan en su identidad partidaria opositora o apartidaria (ciudadana u opositora) a favor de la identidad partidaria del presidente.

Tabla 2.6

Presidencia de Vicente Fox Quesada. Momento 1: 2000			
(Primer periodo postransicional, 2000-2006)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Función Pública	Francisco Barrio Terrazas	A	10
Jefe de Oficina de Presidencia	Ramón Muñoz Gutiérrez	B	8
Gobernación	Santiago Creel Miranda	C	5
Agricultura	Javier Usabiaga Arroyo	E	6
Desarrollo Social	Josefina Vázquez Mota	F	3
Hacienda	Francisco Gil Díaz	G	6
Seguridad Pública	Alejandro Gertz Manero (1939)	G	6
Secretario particular	Arturo Durazo Moreno	G	6
Educación	Reyes Tamez Guerra	J	5
Procuraduría	Rafael Macedo de la Concha	J	5
Defensa	Gerardo Clemente de la Vega García	J	5
Marina	Marco Antonio Peyrot González	J	5
Salud	Julio Frenk Mora	J	5
Medio Ambiente	Víctor Lichtinger Weissman	J	5
Relaciones Exteriores	Jorge Castañeda Gutman	L	0
Trabajo	Carlos Abascal Carranza	L	0
Reforma Agraria	María Teresa Herrera Tello	L	0
Energía	Ernesto Martens Rebolledo (1933)	L	0
Economía	Luis Ernesto Derbez	L	0
Comunicaciones y Transportes	Pedro Cerisola y Weber	L	0
Turismo	Bertha Leticia Navarro Ochoa (1953)	L	0
Sumatoria			80
Promedio			3.8
Índice			0.38

En negritas los casos negativos

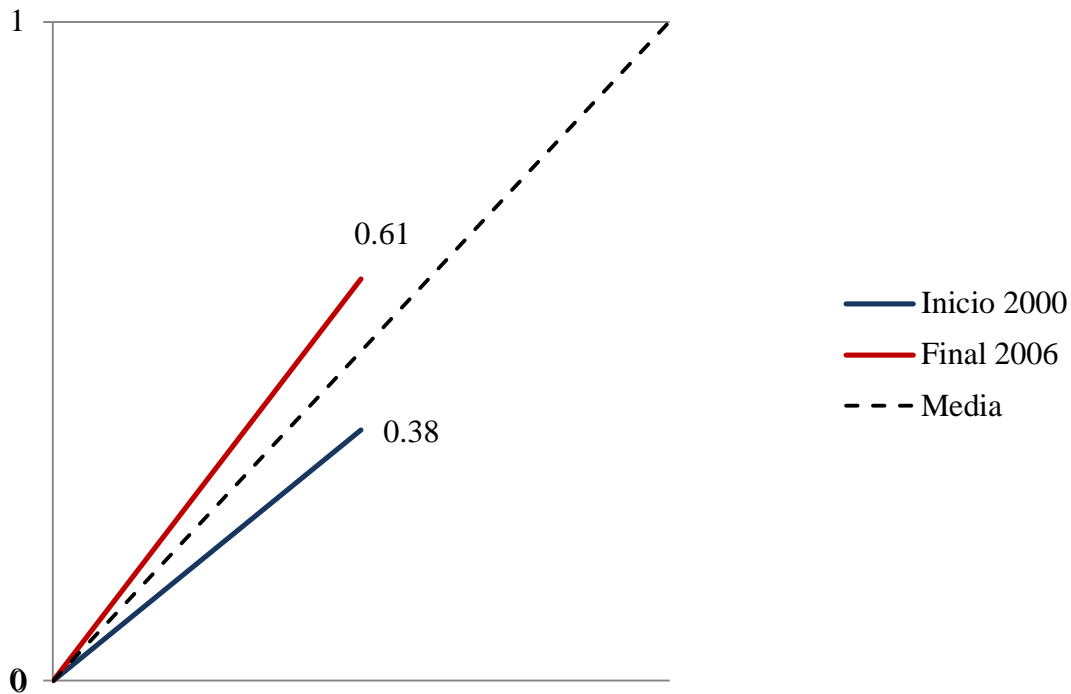
Tabla 2.7

Presidencia de Vicente Fox Quesada. Momento 2: 2006			
(Segundo periodo postransicional, 2000-2006)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Agricultura (28 de septiembre de 2005)	Francisco Mayorga Castañeda	A	10
Economía (28 de septiembre de 2005)	Sergio García de Alba	A	10
Función Pública (28 de septiembre de 2007)	Eduardo Romero Ramos	A	10
Trabajo (2 de junio de 2005)	Francisco Javier Salazar Sáenz	B	8
Desarrollo Social (enero de 2006)	Ana Teresa Aranda	B	8
Energía (enero de 2005)	Fernando Canales Clariond	B	8
Turismo (29 de julio de 2003)	Rodolfo Elizondo Torres	B	8
Jefe de Oficina de Presidencia	Ramón Muñoz Gutiérrez	B	8
Medio Ambiente (23 de junio de 2005)	José Luis Luege Tamargo	C	5
Reforma Agraria (abril de 2006)	Abelardo Escobar Prieto	D	8
Seguridad Pública (20 de septiembre de 2005)	Eduardo Medina Mora	D	8
Hacienda	Francisco Gil Díaz	G	6
Educación	Reyes Tamez Guerra	J	5
Defensa	Gerardo C. de la Vega García	J	5
Marina	Marco Antonio Peyrot González	J	5
Salud	Julio Frenk Mora	J	5
Relaciones Exteriores (enero de 2003)	Luis Ernesto Derbez	K	3
Procuraduría (27 de abril de 2005)	D. Francisco Cabeza de Vaca	K	3
Gobernación (1 de junio de 2005)	Carlos Abascal Carranza	L	0
Comunicaciones y Transportes	Pedro Cerisola y Weber	L	0
Secretario particular	vacante		
Sumatoria			123
Promedio			6.15
Índice			0.61

En negritas los casos negativos

Gráfico 2.3

Medición del Patrón de Reclutamiento en el Gabinete de Vicente Fox Quesada



Consideraciones de la integración del gabinete de Felipe Calderón

En general, los secretarios tienen poca experiencia en administración pública. Tres sin ninguna y, sin considerar a la milicia, cuatro con seis años o menos. Quienes tienen más experiencia no son panistas, salvo Francisco Ramírez Acuña. No obstante, se puede considerar que es un gabinete experimentado en comparación al de la administración previa.

En el momento inicial hay sólo ocho panistas, de ellos, con carrera en el partido son tres: Francisco Ramírez Acuña, Beatriz Zavala y Germán Cáceres. Solamente Francisco Ramírez Acuña, precisamente, tiene carreras largas e importantes en la administración pública y en el partido (y duró menos de un año en el cargo). Aunque la biografía personal y política hubiera podido suponer que Calderón tuviese en su gobierno una representación

mayor de cuadros panistas, no hay una variación importante respecto al gobierno de su predecesor. A diferencia del gabinete de Fox, el de Calderón no manifiesta una clara vinculación con los grupos empresariales. No queda claro, al menos no parece, que los nombramientos sean identificables a camarillas o grupos políticos más allá de quienes tienen vínculos con el expresidente reciente y los miembros del equipo del presidente.

Más todavía que su predecesor, Felipe Calderón ha integrado a su gabinete a varios de los miembros de los equipos de trabajo que ha formado a lo largo de su carrera profesional y partidaria, así como a individuos con los que compartió espacios de socialización a partir de la cual establece una relación de confianza personal (amistad) o profesional (afinidad intelectual). Por un lado están los de camaradería política, dados por la afiliación partidaria de su padre, compartida con él desde la infancia. Señala, por ejemplo, a Francisco Ramírez Acuña como un amigo de juventud (Calderón, 2006); luego están quienes han sido sus compañeros de bancada en los grupos parlamentarios en las legislaturas en que ha sido diputado; a quienes conoció durante sus estudios de maestría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Harvard; y ellos mismos van a venir a acompañarlo a la precampaña, a la campaña o al periodo de transición entre la elección y la protesta como presidente.

Al ver las trayectorias en conjunto, destaca que tanto el gabinete ampliado como la oficina de la Presidencia son espacios en los que el presidente cuenta con una fuente de reserva de confiabilidad de la que a lo largo de su administración puede ir disponiendo para ascensos a las titularidades de los ministerios, mientras esos colaboradores leales adquieren la experiencia que les permita estar a la altura que las responsabilidades del nivel más alto de exigencias para la gobernabilidad, las presiones y la exposición a los medios; o muestran no tener la capacidad para ello y acaban por salir de la estructura o acomodándose en

posiciones de menor perfil.

Tabla 2.8

Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Momento 1: 2006			
(Segundo periodo postransicional, 2006-2010)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Gobernación	Francisco Javier Ramírez Acuña	A	10
Agricultura	Alberto Cárdenas Jiménez	A	10
Turismo	Rodolfo Elizondo Torres	B	8
Jefe de oficina de Presidencia	Juan Camilo Mouriño	B	8
Trabajo	Javier Lozano Alarcón	C	5
Desarrollo Social	Beatriz Zavala Peniche	C	5
Salud	José Ángel Córdoba Villalobos	C	5
Función Pública	Germán Martínez Cáceres	C	5
Secretario particular	César Nava	C	5
Hacienda	Agustín Carstens	D	8
Reforma Agraria	Abelardo Escobar Prieto	D	8
Economía	Eduardo Sojo Garza-Aldape	E	6
Medio Ambiente	Juan Rafael Elvira Quezada	E	6
Educación	Josefina Vázquez Mota*	F	3
Comunicaciones y Transportes	Luis Tellez Kunzler	G	6
Procuraduría	Eduardo Medina Mora Icaza	J	5
Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Cantellano	J	5
Energía	Georgina Kessel Martínez	J	5
Defensa	Guillermo Galván Galván	J	5
Marina	Mariano Sainez Mendoza	J	5
Seguridad Pública	Genaro García Luna	J	5
Sumatoria			128
Promedio			6.09
Índice			0.61

*En negritas como caso negativo

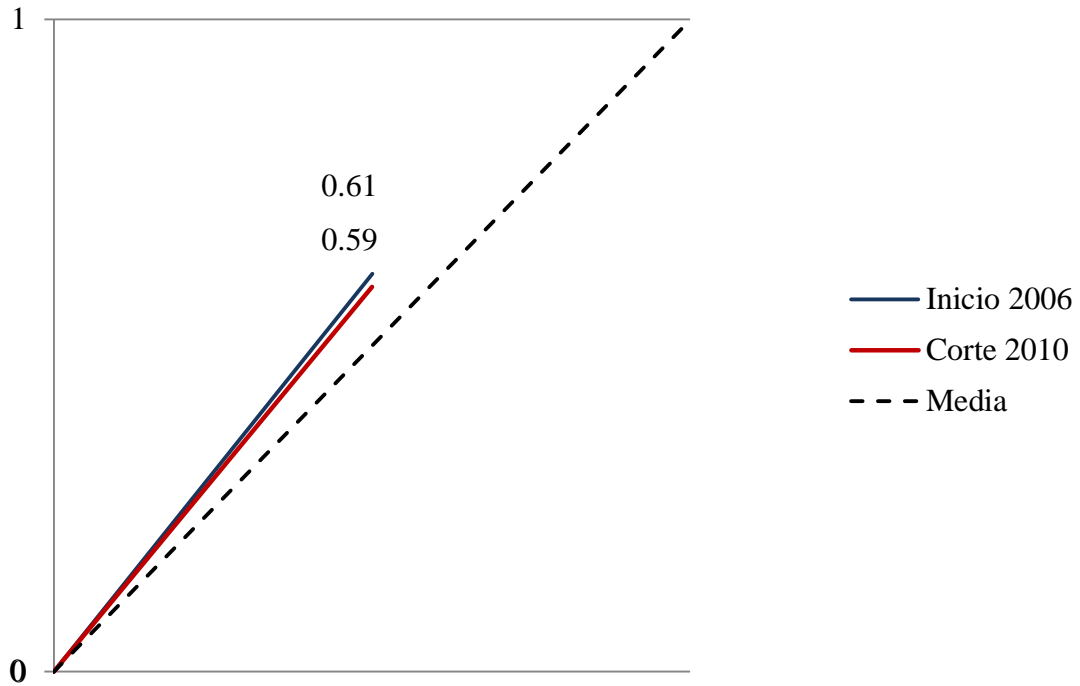
Tabla 2.9

Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Momento 2: 2010			
(Segundo periodo postransicional, 2006-2010)			
Despacho	Titular	Tipo	Puntos
Agricultura (7 de septiembre de 2009)	Francisco Mayorga Castañeda	A	10
Función Pública (28 de septiembre de 2007)	Salvador Vega Casillas	B	8
Gobernación (10 de noviembre de 2008)	Fernando Gómez Mont	C	5
Trabajo	Javier Lozano Alarcón	C	5
Economía (6 de agosto de 2008)	Gerardo Ruiz Mateos	C	5
Salud	José Ángel Córdoba Villalobos	C	5
Secretario particular	Luis Felipe Bravo Mena	C	5
Hacienda (9 de diciembre de 2009)	Ernesto Cordero Arroyo	D	8
Procuraduría (24 de septiembre de 2009)	Arturo Chávez Chávez	D	8
Desarrollo Social (9 de diciembre de 2009)	Heriberto Félix Guerra	D	8
Reforma Agraria	Abelardo Escobar Prieto	D	8
Comunicaciones y Transportes (3 de marzo de 2009)	Francisco Molinar Horcasitas	D	8
Medio Ambiente	Juan Rafael Elvira Quezada	E	6
Jefe de oficina de Presidencia	Patricia Flores Elizondo	E	6
Educación (6 de abril de 2009)	Alonso Lujambio Irazábal	J	5
Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Cantellano	J	5
Energía	Georgina Kessel Martínez	J	5
Defensa	Guillermo Galván Galván	J	5
Marina	Mariano Saynez Mendoza	J	5
Seguridad Pública	Genaro García Luna	J	5
Turismo	Gloria Guevara Manzo*	L	0
Sumatoria			125
Promedio			5.95
Índice			0.59

*En negritas como caso negativo

Gráfico 2.4

Medición del Patrón de Reclutamiento en el Gabinete de Felipe Calderón Hinojosa
(Segundo periodo postransicional, 2006-2010)



Cuadro 2.3

Espacios de socialización política de Felipe Calderón y nombramientos en su gabinete										
Familia y PAN-Michoacán*	Escuela Libre de Derecho 1987	ITAM 1997-1998	Harvard 1999	GPGPAN 1988-1991 1991-1994 2000-2003	CEN PAN 1993-1994 1996-1999	Banobras y Secretaría de Energía 2003-2004	Precampaña 2004-2005	Campana 2006	Transición 2006	Nombramiento 2006 o posterior
F. Javier Ramirez Acuña							F. Javier Ramirez Acuña			Secretario de Gobernación
	Javier Lozano Alarcón						Javier Lozano Alarcón	Javier Lozano Alarcón	Javier Lozano Alarcón	Secretario del Trabajo
				Rodolfo Elizondo Torres	Rodolfo Elizondo Torres		Rodolfo Elizondo Torres	Rodolfo Elizondo Torres	Rodolfo Elizondo Torres	Secretario de Turismo
		Georgina Kessel Martínez				Georgina Kessel Martínez				Secretaría de Energía
		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Subsrio. de Egresos SHCP
		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Secretario de Desarrollo Social
		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo		Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Ernesto Cordero Arroyo	Secretario de Hacienda
		Josefina Vázquez Mota		Josefina Vázquez Mota		Josefina Vázquez Mota	Josefina Vázquez Mota	Josefina Vázquez Mota	Josefina Vázquez Mota	Secretaría de Educación
Salvador Vega Casillas				Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas		Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas	Subsrio. de la Función Pública
Salvador Vega Casillas				Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas		Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas	Salvador Vega Casillas	Subsrio. de la Función Pública
Germán Martínez Cáceres				Germán Martínez Cáceres	Germán Martínez Cáceres		Germán Martínez Cáceres	Germán Martínez Cáceres	Germán Martínez Cáceres	Secretario de la Función Pública
Fernando Gómez Mont	Fernando Gómez Mont									Secretario de Gobernación
							Patricia Espinosa Cantellano			Secretaria. de Relaciones Exteriores

Espacios de socialización política de Felipe Calderón y nombramientos en su gabinete										
Gabinete ampliado										
Familia y PAN-Michoacán*	Escuela Libre de Derecho 1987	ITAM 1997-1998	Harvard 1999	GPGPAN 1988-91 1991-94 2000-03	CEN PAN 1993-1994 1996-1999	Banobras y Secretaría de Energía 2003-04	Precampaña 2004-20505	Campaña 2006	Transición 2006	Nombramiento 2006 o posterior
			Daniel Karam Toumeh					Daniel Karam Toumeh	Daniel Karam Toumeh	Director del Seguro Popular
			Daniel Karam Toumeh					Daniel Karam Toumeh	Daniel Karam Toumeh	Director del Seguro Social
			Daniel Chertorivski							Director de Diconsa
			Daniel Chertorivski							Director del Seguro Popular
								Juan Molinar Horcasitas	Juan Molinar Horcasitas	Director del IMSS
								Juan Molinar Horcasitas	Juan Molinar Horcasitas	Secretario de Comunicaciones

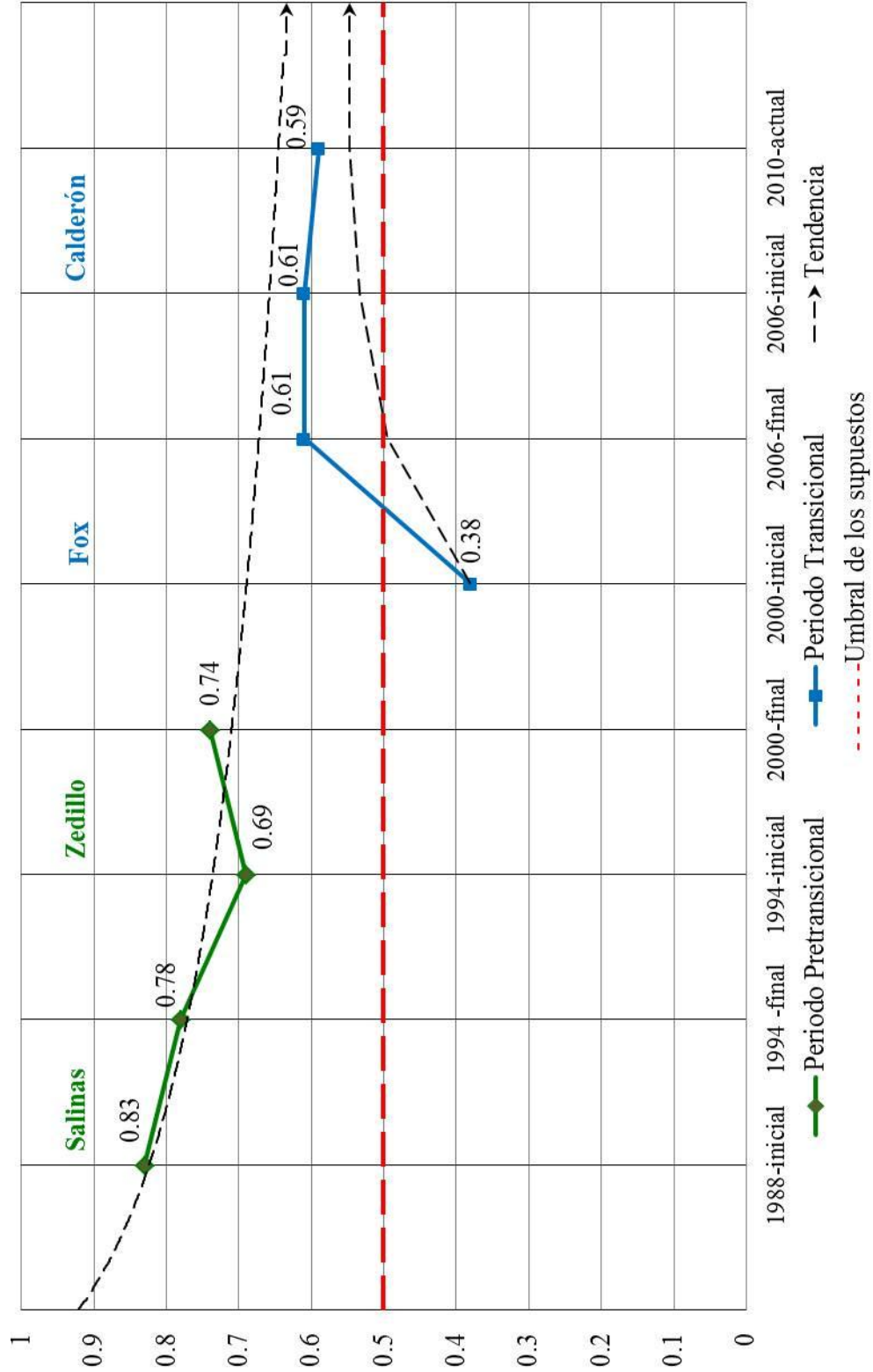
* Se refiere Ramírez Acuña fue su amigo de juventud y “muy apreciado desde la década de los setenta” por su padre Luis Calderón Vega (Calderón, 2006: 23) fue cofundador del PAN con Felipe Gómez Mont, padre de Fernando. “Siempre ha sido una relación muy estrecha de compañeros y amigos: se veían todos los días en la Libre y en la militancia del PAN”, puntualiza María Teresa Gómez Mont

Espacios de socialización política de Felipe Calderón y nombramientos en su gabinete												
Oficina de Presidencia												
Familia y PAN-Michoacán*	Escuela Libre de Derecho 1987	ITAM 1997-1998	Harvard 1999	GPGPAN 1988-91 1991-94 2000-03	CEN PAN 1993-1994 1996-19999	Banobras y Secretaría de Energía 2003-2004	Precampaña 2004-2005	Campaña 2006	Transición 2006	Nombramiento 2006 o posterior		
				Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Jefe de Oficina		
				Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Juan Camilo Mourriño	Srio de Gobernación		
			Antonio Vivanco Casamadrid							Coordinador de asesores		
				Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Coord de Gabinetes y Proyectos		
				Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Jefe de Oficina		
				Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Srio. de Economía		
				Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Gerardo Ruiz Mateos	Jefe de Oficina (2ª vez)		
				Patricia Flores Elizondo			Patricia Flores Elizondo		Patricia Flores Elizondo	Jefa de Oficina		
				César Nava Vázquez			César Nava Vázquez	César Nava Vázquez	César Nava Vázquez	Secretario Particular		
				Luis Felipe Bravo Mena						Secretario Particular		
						Alejandra Sota Mirafuentes	Alejandra Sota Mirafuentes	Alejandra Sota Mirafuentes	Alejandra Sota Mirafuentes	Coord. de Estrategia y Mensaje		
						Max Cortázar Lara	Max Cortázar Lara	Max Cortázar Lara	Max Cortázar Lara	Comunicación Social		

De la ruptura a la regresión en el patrón general

Al comparar las *mediciones* de los hechos con los supuestos (Gráfica 2.5), se puede considerar lo siguiente: Durante el período previo a la transición, los supuestos fueron perdiendo progresivamente su capacidad explicativa. En el momento más alejado a la transición (1988) está cerca (0.83) a la correspondencia completa (1.00), pero al inicio (2000) de la administración del presidente Zedillo(0.69), se encuentra más cerca del umbral mínimo de la categoría como *tradicional* (0.50) que al más alto posible (1.00). El momento de la transición, al inicio de la administración del presidente Fox (2000), aparece como un punto de ruptura (0.38) respecto al patrón tradicional, pero es el único por debajo del umbral explicativo de los supuestos. La tendencia es regresiva al paso de los años, con un número importante de ministros del tipo "L". El punto más bajo en el período previo a la transición (0.65) es casi equivalente al periodo de la postransición del presidente Calderón.

Gráfica 2.5
 Comparación dinámica la correspondencia entre los supuestos y los nombramientos en los gabinetes,
 de acuerdo con el índice
 1.0 = Correspondencia (total) y 0.0 = No Correspondencia



Puede afirmarse que si bien los supuestos prevalecen, han perdido capacidad de explicar un amplio espectro de la realidad, por lo que hay cambios importantes que deben ser explicados a partir del análisis de las carreras previas de los ministros, así como de las demandas y motivaciones que posibilitaron sus nombramientos.

Asimismo, hay constantes para todas las administraciones relacionadas con la permanencia de las reglas formales e informales. Hay al menos una estructura de oportunidad común a todos los gabinetes, que es la de nueva administración. Sin embargo, está limitada por el número total de entidades y dependencias que están determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por las asignaciones para el gasto público decretadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Un presidente que recién entra en funciones no dispone a su antojo de la posibilidad de crear todas las secretarías que considere necesarias, sino que tendrían que aprobarse por el Congreso en esta ley (Art. 90 de la Constitución). Puede, sí, decretar nuevos espacios en la función pública en forma de *comisiones* que dependan directamente de su mando. De este modo sus titulares, *comisionados*, no secretarios, tienen capacidad de instituir políticas públicas (en todas sus fases), de operar programas de gobierno y de influir en el ejercicio del gasto público. Fue así que el presidente Vicente Fox creó varios consejos dentro de la oficina de la presidencia que conforme avanzó su administración fue transfiriendo sus funciones, programas y titulares a distintas secretarías. Otra limitación que tiene esta estructura es la temporalidad, que es perentoria al periodo por el que fue electo el presidente (Art. 83 de la Constitución), y aunque existe la posibilidad de la ratificación por el sucesor, en los hechos no ocurre.

El mecanismo para los nombramientos está determinado por una regla formal, la

Constitución le confiere al presidente, entre otras facultades, “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes” (Art. 89, fracc. II). Dado que dice: “libremente”, esto ha implicado que el procedimiento sea privado (cerrado), por lo que la decisión se toma como en una caja negra, desconocida para todos los que no participan de ella. Los que están determinados “de otro modo en la constitución” son los que el mismo artículo señala, lo que implica, en un caso, que el nombramiento requiere la aprobación del Senado para el personal del servicio exterior (fracc. II), los oficiales superiores del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea (fracc. III), así como de su ratificación para el procurador General (fracc. IX); y en otro, que propone ternas para los ministros de la suprema corte al Senado, en el que recae la decisión (fracc. XVIII). Esto ha implicado, en los hechos, que la aprobación del personal del servicio exterior y de los oficiales de las fuerzas armadas se resuelva a partir de reglas informales (abundaré posteriormente en ese apartado), y que la ratificación del procurador por el Senado de la República en votación favorable de dos terceras partes de los presentes implica el convencimiento o la negociación con al menos una dirigencia partidaria opositora que influya en el voto de sus senadores.

Sin embargo, pueden reconocerse varias reglas no escritas: una, que los secretarios de Defensa Nacional y de Marina no son civiles, sino miembros de las propias corporaciones militares; otra, que el titular de la secretaría de salud debe ser médico, que han permanecido inclusive en los gobiernos de la alternancia y posterior. Desde que el ejército dejó de ser un sector del PRI, su filiación partidaria ha venido desdibujándose hasta el punto en que puede llegar a considerarse que los secretarios de estas dependencias son

equidistantes a este partido como a cualquiera otro (véase Medina, 1994: 47 y ss.). La regla parece, más bien, que es la confirmación del respeto a la representación de los intereses y valores de las corporaciones castrenses. Los nombramientos de los secretarios parece que resultan de la competencia de los grupos de poder al seno de ellas ponderados por el presidente, pero sin violentar las reglas informales que les son propias.

Que ha habido un acuerdo tácito de respeto a los intereses gremiales como se ha hecho con los sindicatos, es que el PRI incluyó entre sus legisladores a militares retirados o con licencia, de tal modo que presidieran las comisiones de Marina y Defensa en las cámara de Diputados y de Senadores, desde las cuales se encargaban de dictaminar los asuntos que les fuese turnados relativos a estos ramos, así como para defender en tribuna la posición de las fuerzas armadas en cualquier debate que así lo requiriera. Entre ellos puede mencionarse a los generales Álvaro Vallarta, Ramón Mota y Enrique Garfias. Estos dictámenes incluyen los ascensos y condecoraciones otorgadas a los miembros de las fuerzas armadas ninguno de los cuales ha sido alguna vez discutido ni votado en contra. Es decir, de facto ejército y marina son autónomos para el reconocimiento de méritos y la integración de sus estados mayores. Aunque durante el gobierno de Vicente Fox estas comisiones legislativas fueron presididas por civiles, ajenos, por lo tanto, a la milicia, para el gobierno del presidente Calderón el PAN incluyó en su lista a diputados plurinominales al hijo del secretario de Marina, quien preside la comisión legislativa del ramo correspondiente. El punto es: aunque en otros países la transición ha implicado el nombramiento de mandos civiles para las fuerzas armadas, en México no.

La regla informal en relación con el secretario de Salud, que sea un médico destacado por su jerarquía en las asociaciones de esta profesión, y no por filiación partidaria, como en el caso del doctor Jesús Kumate, parece deberse a que es un gremio

numeroso, educado y con buenos ingresos, que forma en buena medida a las clases medias. Su fuerza se hizo notar en el movimiento médico de 1964 y 1965 (Medina, 1994: 206-208). El presidente Zedillo cumplió al inicio de su administración con esta regla no formal, pero durante ella la rompió, al nombrar a un secretario ajeno a la profesión médica y sus asociaciones. Sin embargo, durante el periodo postransicional se ha recuperado la pertenencia gremial como requisito para el nombramiento. Fox se decidió por el doctor Julio Frenk, con carrera administrativa dentro del sector Salud, mientras que Calderón *reinventó* la condición, al nombrar secretario José Ángel Córdova, sin carrera administrativa, pero con su misma afiliación partidaria. Respeta la regla, pero la condiciona a la correspondencia con su identidad política.

En respuesta a la pregunta planteada al inicio de este capítulo, puede decirse que los supuestos permiten explicar la mayoría de los casos inclusive en el periodo posterior a la transición, pero hay evidencia de que, de manera constante, hay una minoría de casos que resultan negativos. Es decir, los cambios inherentes a la transición han erosionado a esos supuestos y han abierto nuevas posibilidades propias de una realidad más compleja, las cuales requieren ser analizadas e interpretadas según la investigación de los cambios y continuidades en las demandas y motivaciones en relación con las nuevas condiciones de gobernabilidad. La respuesta es: los supuestos son insuficientes, pero falta responder por qué lo son y qué ha cambiado para ello. Por lo pronto, este capítulo alcanza a reconocer que lo que no ha cambiado para que mantengan una limitada capacidad explicativa es la vigencia de reglas formales e informales del presidencialismo.

Tabla 2.10

Condiciones generales en el patrón de reclutamiento				
Categorías de análisis	Gabinetes			
	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón Hinojosa
Demandas generales	-Lealtad al proyecto (afinidad intelectual) o -Liderazgo en el partido	n/d	-Opositores o -Mujeres -Representación regional del país -Carácter	n/d
Motivaciones generales	-Realizar un proyecto (modernización) o -Mantenerse en la competencia por la sucesión	n/d	-Realizar un proyecto (transitar a la democracia, hacer el cambio).	n/d
Estructuras de oportunidad	-Nueva administración -Nuevos organismos públicos	-Nueva administración -Nuevos organismos públicos	-Nueva administración -Nuevos organismos públicos	-Nueva administración -Nuevos organismos públicos
Marco institucional (diseño y reglas formales)	-Art. 82 constitucional -Ley Orgánica de la APF	-Art. 82 constitucional -Ley Orgánica de la APF <i>-Organismos autónomos</i>	-Art. 82 constitucional -Ley Orgánica de la APF <i>-Organismos autónomos</i> <i>-Ley del Servicio Profesional de Carrera</i>	-Art. 82 constitucional -Ley Orgánica de la APF <i>-Organismos autónomos</i> <i>-Ley del Servicio Profesional de Carrera</i>
Reglas informales	-Pertenencia al equipo -Cuotas a gremios: Marina, Defensa y Salud. -Acuerdo con grupos del partido	-Pertenencia al equipo - Cuotas a gremios: Marina, Defensa y Salud -Acuerdo con grupos del partido <i>-Inclusión de opositores</i>	-Pertenencia al equipo - Cuotas a gremios: Marina y Defensa -Acuerdo con grupos del partido <i>-Inclusión de opositores</i> -Acuerdo con el SNTE	-Pertenencia al equipo - Cuotas a gremios: Marina y Defensa y -Acuerdo con grupos del partido <i>-Inclusión de opositores</i> -Acuerdo con el SNTE
Procedimiento de selección	-Decisión centralizada	-Decisión centralizada <i>-Ratificación del procurador</i>	-Decisión centralizada <i>-Ratificación del procurador</i> <i>-Convocatoria pública abierta</i> <i>-Reclutadores profesionales</i>	-Decisión centralizada <i>-Ratificación del procurador</i>
Recursos	-Dinero: asignado en el Presupuesto -Tiempo: * de la elección a la toma de posesión	-Dinero: asignado en el Presupuesto -Tiempo: de la elección a la toma de posesión	-Dinero: asignado en el Presupuesto -Tiempo: de la elección a la toma de posesión	-Dinero: asignado en el Presupuesto -Tiempo: de la elección a la toma de posesión
Espacios de socialización	-Facultad de Economía -Harvard -IEPES del PRI -BdeM, -SPP	-Yale -Equipo de campaña de Colosio -Equipo de campaña propio -BdeM, SPP	-Gobierno de Guanajuato -Grupo San Ángel -GPPAN en CdeD -Equipo de campaña -Equipo de transición	-ITAM -Harvard -PAN Michoacán -GPPAN en CdeD -CEN-PAN -Banobras y Sec. de Energía

Situación del país	<ul style="list-style-type: none"> -Escisión del partido y elección competitiva -Elección presidencial impugnada y legitimidad cuestionada -Estabilidad económica -Con mayoría absoluta en el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> -Elección presidencial competitiva, pero sin conflictos posteriores. -Asesinatos de políticos del más alto nivel -Guerrilla con amplia simpatía -Estabilidad económica previa a la elección y crisis grave a los pocos días del nuevo gobierno -Sin mayoría absoluta en el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> -Transición a la democracia, amplia legitimidad, -Estabilidad económica y altos ingresos por petróleo. -Sin mayoría absoluta en el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> -Elección presidencial impugnada y legitimidad cuestionada -Estabilidad económica -Creciente inseguridad pública -Sin mayoría absoluta en el Congreso
--------------------	--	---	---	--

n/d Datos no disponibles

* El tiempo es un recurso limitado, en el sentido de que la decisión no se puede aplazar indefinidamente y hay que cumplir con una regla formal que establece un plazo perentorio para el inicio de funciones del nuevo gobierno.

Capítulo III. Causalidad de los cambios en los nombramientos en la función pública y condiciones para la continuidad

El capítulo previo comprobó empíricamente que los supuestos establecidos por la literatura sobre los nombramientos en los niveles más altos de la administración pública — las titularidades de los ministerios del gabinete—, no explican todos los casos antes de la transición a la democracia (año 2000) y menos a partir de ella, dado que ha habido nombramientos de los tipos I, K y L. A estos nombramientos debe denominárseles casos negativos, puesto que constituyen el núcleo del problema de investigación como un novedoso fenómeno.

Tan importante como lo anterior es la evidencia de una tendencia regresiva, la cual permite considerar que si bien esos supuestos no bastan para explicar la totalidad del fenómeno, tampoco pueden considerarse caducos: sigue habiendo nombramientos de los tipos A, D y E. Hay cambio, pero no es total ni progresivo ni constante. El objetivo de este capítulo es, por lo tanto, identificar tanto las causas del cambio como las condiciones que permiten que la mayoría de los nombramientos aún puedan seguir siendo considerados como casos positivos

Gobernabilidad y buen gobierno

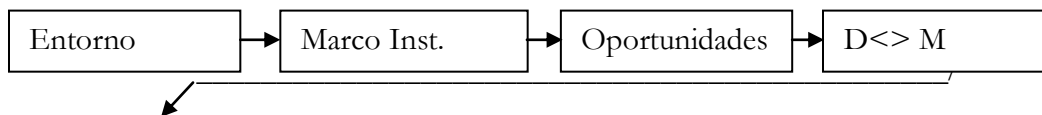
Para poder dar cuenta de qué ha cambiado y por qué, es necesario recurrir a las categorías de análisis planteadas en el primer capítulo, de modo que hago un recuento de cambios en el entorno, el marco institucional, en las oportunidades y en la correspondencia entre combinaciones de demandas y motivaciones (D<>M). La idea central es que los cambios

en el entorno plantean nuevas condiciones para la gobernabilidad, especialmente en lo que se refiere al cambio en el patrón de gobernabilidad, que se mueve de lo autoritario a lo democrático. Esto ha causado algunas reformas institucionales para establecer reglas formales e informales, las cuales han creado nuevas y más oportunidades para el nombramiento de individuos con carreras profesionales o políticas con el perfil dado por nuevas combinaciones de demandas y motivaciones. La idea, de manera sintética, es:

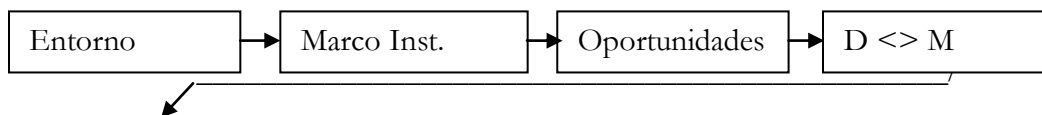
(E)1 causa (MI) causa (O) causa (D<>M) causa (E)2

y gráficamente puede explicarse así:

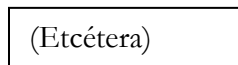
Momento 1



Momento 2



Momento 3



E = Entorno
 MI = Marco Institucional
 O = Oportunidades
 D<>M = Correspondencia entre Demandas y Motivaciones

De acuerdo con la literatura sobre gobernabilidad democrática, ésta se compone de tres

dimensiones: eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. La primera se refiere a la *razón de Estado*, como probabilidad de mantener un adecuado *grado de gobierno* sobre una sociedad,⁸ es decir, para poder hacer cumplir una decisión política. La segunda tiene que ver con la noción de *buen gobierno*, en un sentido normativo, por el cual la justificación y fin último del gobierno se finca en que sus acciones tiendan a la realización de “valores morales, de razón, de justicia, de orden”. Y la tercera cruza a ambas, en tanto se define como “la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo”, en cuanto a su flexibilidad institucional y adaptación a los cambios internos y externos (Camou, 2001: 33-37).

Puede polemizarse respecto al concepto, puesto que la eficacia-eficiencia es fuente de legitimidad, y la estabilidad es, a fin de cuentas, el resultado de ser eficaz-eficiente durante un periodo prolongado de tiempo, así como de la capacidad de poder seguir siéndolo. También puede suponerse que la legitimidad le da a un gobierno mayor probabilidad u oportunidad de ser eficaz-eficiente y, por ello, más estable.⁹ Por eso, en tanto dimensiones, no dejan de concebirse permanentemente interrelacionadas e interdependientes, pero su tratamiento específico facilita el análisis.

Interesa aquí destacar la segunda dimensión, la de legitimidad, constituida como una “impronta moral”. Es decir, que un gobierno goce del reconocimiento de que es el mejor

⁸ El *grado de gobierno* se refiere a una tipología de *situaciones* de la gobernabilidad, que conceptualmente establece sus límites extremos, por un lado, en la “ideal”, y, en el opuesto, la ingobernabilidad. Entre sus puntos intermedios las *situaciones* pueden ir de lo “normal” a la “crisis”, y, entre ambas está la de “déficit” (Camou, 2003: 38-39). La eficacia se refiere al cumplimiento efectivo de las metas, mientras que la eficiencia se refiere a su cumplimiento con un uso racional de los recursos, que implique bajos costos de transacción.

⁹ Linz (2000), por ejemplo, sostiene que la legitimidad de un sistema político fortalece la eficacia y la efectividad de las decisiones, con lo que se fortalece la persistencia y estabilidad de un régimen. La estabilidad, por cierto, implica el cambio, no el mantenimiento del *status quo*. Las crisis son probablemente más el resultado de la resistencia al cambio que su consecuencia.

posible por parte de sus gobernados a partir de la *calidad* de su acción. En concreto, en Estados modernos se presentan amenazas a la gobernabilidad “provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad” que hay para muchos ciudadanos “de acceder a una vida digna”, por lo que se “debe recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil”, relativa a la atención de estos problemas, “haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva” (Camou, 2001: 33-37). Otro elemento o ingrediente de legitimidad es el que deriva de la legalidad, el de *estado de derecho*. Es decir, que en un Estado moderno, en una democracia representativa avanzada, un gobierno es legítimo tanto por su origen legal como porque sus acciones se apegan al *imperio de la ley* (Salazar: 2000).

No obstante, desde los supuestos de la teoría del reclutamiento político planteados en el capítulo primero, un gobierno no da muestra de su legitimidad sólo por la calidad de sus acciones, sino también porque incluye en la dirección de ellas a los políticos o ciudadanos que por su *buena reputación* contribuyan a darles la *impronta moral* necesaria. Es una manera de hacer visible la buena voluntad en las acciones de gobierno con base en las decisiones que las precedieron y los procedimientos por los cuales se tomaron. De modo que la inclusión de individuos cuyo origen profesional está en la sociedad civil en decisiones gubernamentales de carácter público, apunta a favorecer la gobernabilidad democrática especialmente en su dimensión de legitimidad. Teóricamente, desde la perspectiva del poder, su reclutamiento no tiene tanto la intención de resolver problemas técnicos, aunque eventualmente tengan el perfil de expertos o especialistas, como sí el de hacer evidente el proceso de institucionalización de *buen gobierno*, y de confirmar una relación gobernante-ciudadano sin mediación partidaria o de partido, que demuestre la voluntad de los gobernantes para resolver los problemas, de dar respuesta a las demandas

del mejor modo posible, con transparencia, rindiendo cuentas, por medio de la consulta o la supervisión y compartiendo las responsabilidades.

También es necesario hacer explícito que todo reclutamiento, en el marco de una gobernabilidad democrática, necesariamente ha de procurar el fortalecimiento de cada una de sus dimensiones. Es decir, que cada nombramiento supone que se quieren resultados positivos en cuanto a eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. Pero en el proceso de su decisión ha sido una más que las otras la que primordialmente ha tenido mayor peso o se le ha dado más importancia dependiendo de las necesidades de cada área de gobierno y las presiones e influencias que los grupos interesados manifiesten. De modo que si se afirma que el reclutamiento político en la sociedad civil tiene sentido primordialmente en cuanto a la legitimidad que se le supone o reconoce a sus representantes, no deja de suponerse que también ha de procurar la eficiencia y la estabilidad, sólo que ha sido la dimensión que se ha privilegiado en el proceso de decisión. Si bien cualquier acción de gobierno y discurso oficial tiene de fondo abonar a su legitimidad o favorecer la credibilidad en ella, la inclusión de ciudadanos sin filiación partidaria ni experiencia en profesional en el gobierno, necesariamente tiene una intención *moralizadora* de la función pública,¹⁰ especialmente en el marco o contexto de descrédito en políticos profesionales, partidos políticos y burocracias.

¹⁰ La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional. Comprende normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz (CLAD, 2003). Asimismo, funcionarios públicos son los titulares de los mandos altos y medios de la administración pública y servidor público todo el personal operativo, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México.

La liberalización del sistema político y el cambio institucional

En las democracias representativas los nombramientos se deciden en marcos institucionales de racionalidad limitada, en los que inciden: *a)* las presiones e intereses de distintos grupos de poder, *b)* una pluralidad de actores sociales con múltiples demandas, *c)* inercias burocráticas y *d)* reglas formales e informales, que en conjunto influyen en el arbitrio de quien decide de entre un universo (o *pool*) de potenciales reclutas con distintas capacidades, méritos y otros recursos. Es decir, el reclutamiento de individuos con los perfiles correspondientes a los tipos I, K y L del capítulo anterior, es consecuencia de un conjunto de transformaciones institucionales que ha favorecido la transición de un régimen progresivamente menos autoritario a uno más democrático.

Para explicar los cambios, considero pertinente la literatura que trata sobre transición a la democracia. De acuerdo con ella, el cambio hacia ésta desde el autoritarismo se da como resultado de la *liberalización*, que es “el proceso por el cual se hacen efectivos ciertos derechos que protegen tanto a individuos como a grupos sociales de los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o terceras partes” (O’Donell, Schmitter y Whitehead, 1988: 7). Comúnmente la liberalización es una reforma al sistema autoritario propiciada por un grupo *desde arriba*, como una fase temprana del proceso de transición. En palabras de Przeworski (1988: 103-105), se trata de “una apertura controlada del espacio público que busca relajar la tensión social y fortalecer la posición de los reformistas dentro del régimen”. En coincidencia, entre otros teóricos de la democracia, Dahl (1989: 16-19) considera la liberalización junto a la representación como las condiciones necesarias para que un régimen autoritario u “oligarquía cerrada” transite a la democracia o “poliarquía”. En su esquema, para que la transición pueda ser estable, la liberalización correspondería a la variable independiente y la democratización a la dependiente.

Cuadro 3.1

Condiciones de reclutamiento previas a la liberalización			
Entorno	Marco Institucional	Oportunidades	Motivaciones y demandas
-Elecciones con baja competencia -Subordinación de poderes federales y locales al presidente la República -Control de medios de comunicación	-Proceso: cerrado y centralizado; el presidente es el <i>fiel de la balanza</i>	-Marcadas por la ley -Dadas por la competencia interna entre los distintos grupos del partido y la burocracia	Motivaciones: -Hacer carrera en el partido -Hacer carrera en la administración pública -Representar los intereses de un grupo o gremio de manera no partidaria Demandas: -Pertener a una camarilla o equipo -Capacidad para resolver problemas -Disciplina y lealtad -Representación de población meta
	-Partido hegemónico: organización corporativa y relaciones clientelares con la sociedad		
	-Reglas formales: facultades constitucionales del presidente (presidencialismo)		
	-Reglas informales: facultades <i>metaconstitucionales</i> , uso patrimonialista de los recursos públicos para recompensar o castigar (presidencialismo autoritario)		

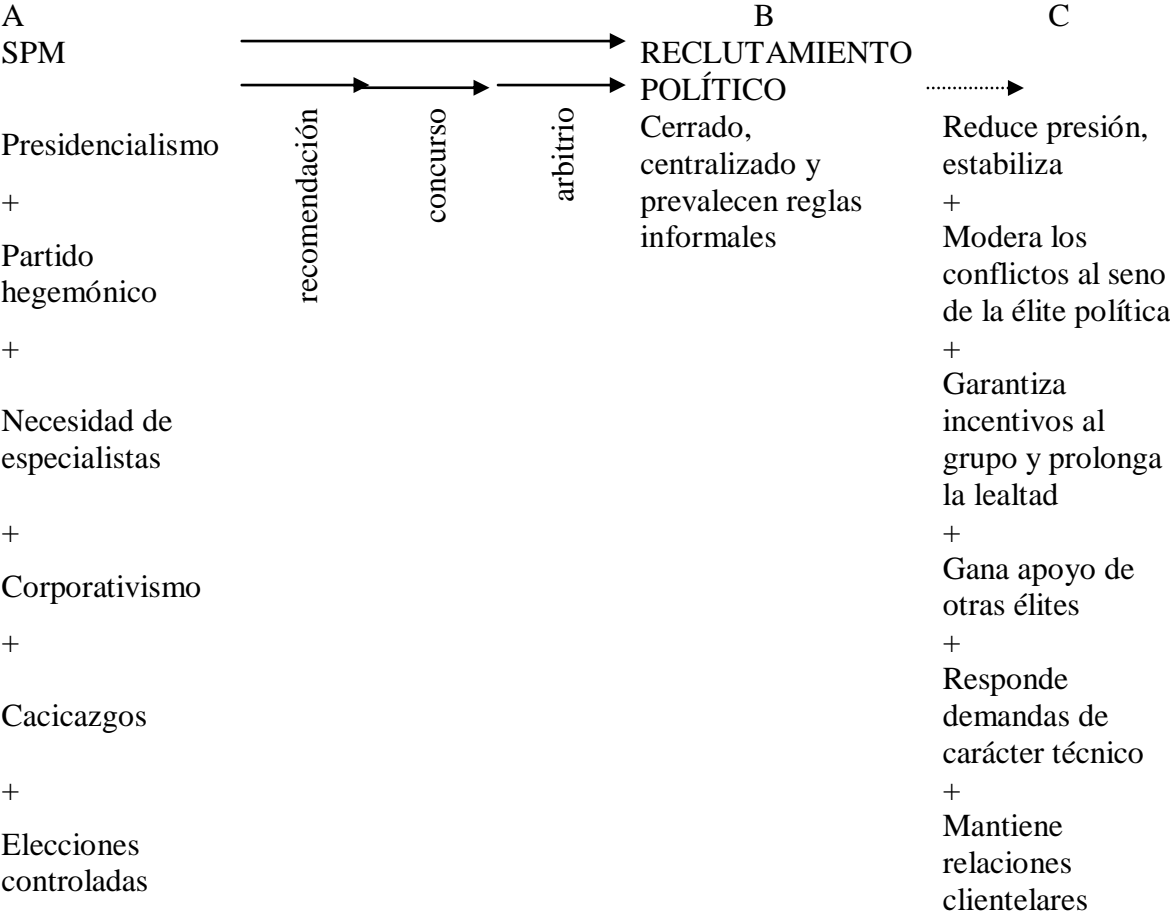
En el caso de México, el proceso ha estado determinado por la concentración del poder en el presidente de la República, con capacidad de controlar las elecciones y a un partido hegemónico en el que se definía internamente la competencia entre los políticos y sus grupos. El resultado, entonces, estaba mediado por el patrimonialismo —el uso arbitrario de los recursos públicos con fines políticos personales— y el clientelismo —la prestación o concesión de servicios públicos condicionada al apoyo electoral—, como incentivos para recompensar o sancionar a individuos o grupos; recursos que los dirigentes políticos

sumaban a sus capacidades, méritos profesionales y atributos personales para continuar su carrera o patrocinar las de otros afines o subordinados.

Otra manera de representar esta transformación es vectorialmente, de modo que los factores de “A” —el sistema político— son causa de “B” —el reclutamiento—, dadas las condiciones del proceso de toma de decisión, con la intención o expectativa de lograr o causar “C” —los efectos del reclutamiento.

Esquema 3.1

Explicación del reclutamiento político en el periodo del autoritarismo



Un proceso cerrado y centralizado quiere decir que las decisiones se toman en privado por un pequeño número de personas (que concentran el poder). Y las reglas de disciplina y lealtad quieren decir dos cosas: una, que los pocos que toman las decisiones pueden premiar o castigar a los aspirantes o demandantes según hayan o no demostrado estas cualidades; y la segunda, que los aspirantes o demandantes deben aceptar el resultado aunque no les parezca satisfactorio, como condición para poder conservar una posición y aspirar en la siguiente oportunidad a una mejor.

A partir de ello, el siguiente cuadro (3.2) sintetiza qué ha cambiado y cómo durante el proceso de liberalización y cuáles han sido los efectos específicos que han resultado en el reclutamiento político. Posteriormente procedo a explicar y exponer detalles a los que se refiere cada cuadro, pero básicamente puede decirse que todas las demandas y presiones para promover la democracia han tendido a distribuir el poder que concentraba el presidente entre numerosos actores, y esto quebrantó los incentivos de que disponía para condicionar el reclutamiento, dando lugar a un nuevo escenario con distintas condiciones, reglas por definirse, nuevas demandas de los reclutadores e inciertas motivaciones de los potenciales reclutas. Los cambios están determinados por nuevas reglas formales para las elecciones, la distribución del presupuesto entre las entidades y la federación, la fiscalización de los recursos públicos y la transparencia en su ejercicio, en la autonomía de la banca central y en la creación de un organismo autónomo para la defensa y promoción de los derechos humanos ante la autoridad. Estos cambios propiciaron, a la vez y como novedades, la competencia electoral y el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno tripartito. Y la consecuencia de esta competencia ha influido para que la selección de los candidatos en los partidos se haga por medio de procesos más o menos abiertos y descentralizados, en quebranto de las reglas de disciplina y lealtad que prevalecieron en el

pasado autoritario.

Cuadro 3.2

Condiciones de reclutamiento dadas por la liberalización			
Entorno	Marco Institucional	Oportunidades	Motivaciones y demandas
-Elecciones competidas -Equilibrio y autonomía de poderes republicanos -Medios de comunicación independientes -Capacidad de una sociedad plural más crítica y participativa para influir en políticas públicas	-Proceso: cerrado y centralizado; pero hay nombramientos que deber ser ratificados o sólo dependen del Legislativo	-Convocatoria pública para postulaciones en algunas vacantes -Creación de nuevos organismos o despachos que abren vacantes.	Nuevas motivaciones: -Respeto a la identidad apartidaria u opositora -Promover una agenda de derechos ciudadanos Nuevas demandas: -Tener buena reputación -No tener filiación partidaria
	-La fidelidad de los políticos a los partidos puede estar condicionada por las oportunidades de hacer una carrera ascendente; la disciplina es frecuentemente débil	-Posibilidad de que reclutadores profesionales (externos) evalúen y recomienden.	
	-Reglas formales: Persiste el presidencialismo; pero acotado y sin mayoría en el Congreso	-Posibilidad de nombrar a opositores	
	-Reglas informales: facultades <i>metaconstitucionales</i> menoscabadas, patrimonialismo acotado.		

Nuevas reglas formales

Legislación electoral

La reforma electoral al Código Federal Electoral de 1996 propició:

-Cabal autonomía al IFE, que le quitó al gobierno la capacidad de participar en la toma de decisiones, incluida la de nombrar o elegir consejeros.

-La constitución de un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo posible contar con un organismo acreditado para resolver litigios que resultasen de los comicios.

-Equilibrio de la competencia entre partidos, al establecer topes de gasto en las campañas y reglas para determinar los recursos que reciben.

-La creación de una fiscalía especializada en delitos electorales.

-Elecciones para elegir a los jefes de gobierno del Distrito Federal y delegacionales.

-La ampliación de la representación proporcional en los congresos.

En conjunto, estas reformas favorecen tanto el efectivo derecho de los ciudadanos para elegir a sus representantes, como el de los partidos políticos para participar en condiciones de equidad y con garantías de que los procesos electorales se realicen con apego a la ley e instituciones que la hagan cumplir. La legislación electoral vigente restringe la posibilidad de uso de recursos públicos con fines electorales, ante la posibilidad efectiva de que los competidores puedan acudir al tribunal electoral, y de ello resulte una sanción. En conjunto, el presidente de la República pierde la capacidad de controlar las elecciones y con ello no puede cumplir con cuotas en las legislaturas para los sectores de su partido, el cual pierde así los incentivos para garantizar la disciplina y la lealtad. Paralelamente, se amplía la capacidad de los partidos de oposición para retribuir a sus cuadros los recursos que aportan y constituirse en opciones viables para hacer una carrera política.

Legislación fiscal y para el federalismo

Los gobiernos locales adquieren mayores recursos, es decir, dinero, y tienen mayores responsabilidades para proporcionar servicios públicos, a partir de dos factores:

-El ramo 33 en los decretos anuales de Presupuesto de Egresos de la Federación transfiere cuantiosos recursos a los gobiernos de los estados, en un conjunto de fondos para infraestructura y realización de programas.

-La firma de acuerdos entre los gobiernos de las entidades y la federación ha descentralizado servicios públicos, como la educación, para dar lugar a sistemas estatales.

La descentralización y el federalismo favorecen a los gobiernos estatales y acotan al federal a competencias más específicas. Los gobernadores adquieren el poder de administrar más recursos y atribuirse el mérito de la construcción de la obra o la ejecución del programa. Adquieren así mayor poder e incentivos para interactuar con los políticos de su localidad y con el centro (Hacienda, Gobernación y Educación Pública, principalmente, en segundo, con la Procuraduría, Semarnat y Sagarpa).

Legislación en transparencia y rendición de cuentas

Aquí inciden conjuntamente lo que se refiere a la transparencia de la información pública, a la contraloría del servicio público y a la auditoría del gasto público:

-La Ley Federal de Acceso a la Información Pública crea al instituto que permite a la ciudadanía recibir la información pública del gobierno que demande.

-La normatividad relativa a las contralorías internas y generales en la administración pública, contribuye a poner orden al servicio público para racionalizar el uso o empleo de los recursos, normar criterios para las compras, las contrataciones y las adquisiciones, y la vigilancia y sanción de los funcionarios para que su desempeño se apegue a derecho.

-La ley de la Auditoría Superior de la Federación es más estricta para la fiscalización del gasto público y el nombramiento de su titular resulta de un acuerdo entre los Grupos Parlamentarios del Senado a una terna propuesta por el presidente.

En conjunto la transparencia, las auditorías, y la rendición de cuentas reducen la posibilidad del patrimonialismo, es decir de que los funcionarios utilicen los recursos públicos de manera discrecional o arbitraria para premiar a sus allegados o aliados, o para castigar a sus adversarios, lo que mina su capacidad de mantener lealtades o sostener alianzas.

Legislación para el servicio profesional de carrera

La Ley para el Servicio Profesional de Carrera establece criterios de mérito por capacidad, experiencia y conocimientos evaluables para nombrar a los titulares de los altos mandos y medios de la administración pública. Esto reduce la posibilidad de los poderosos de disponer indiscriminadamente de la burocracia como capital político para colocar a toda la gente de su camarilla y base operativa. Langston (1995) ha probado la importancia de la alta administración pública en el reclutamiento del personal político y en la configuración de las camarillas y los grupos político-burocráticos. Este tipo de lógicas, fundamentales para el sistema de premios, incentivos y castigos que regulan el sistema político, es incompatible con la instauración de un servicio civil, que ofrece grados relativos de autonomía de la burocracia.

Autonomía de la banca central

La independencia de la banca central es una de las condiciones que autores como Lijphart (2000: 216-225) consideran como características de las democracias consensuales. Es decir,

que el presidente o director de ella no dependa del titular del poder Ejecutivo ni para su nombramiento ni remoción. Esto es lo común en las democracias avanzadas. En el caso particular, la autonomía del Banco de México decretada por el presidente Ernesto Zedillo, le quitó a sí mismo y a sus sucesores el poder de emitir moneda arbitrariamente y, en consecuencia, de gastarlo de manera patrimonialista.

Derechos humanos

Las demandas de una sociedad progresivamente más heterogénea, plural, diversa, participativa y crítica para el respeto y promoción de sus derechos humanos, respaldada o vigilada por agentes internacionales o en el exterior (gobiernos, organizaciones multinacionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comerciales, opinión pública, etcétera) han requerido respuestas institucionales que han dado lugar a:

-Las leyes orgánicas que le han dado autonomía a las comisiones nacional y estatales de derechos humanos contribuye a reducir la impunidad en el ejercicio autoritario y fuera de la ley por parte de las autoridades, a la vez que contribuyen a la construcción o difusión de una cultura democrática, que implica el ejercicio de las libertades de expresión, asociación y participación.

-Instrumentos internacionales firmados y ratificados por México que comprometen al Estado a garantizar el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de equidad, con apego a la ley y vigiladas por observadores internacionales.

-Un conjunto de leyes de reciente creación que procuran atender demandas económicas, sociales y culturales a favor de numerosos grupos vulnerables

La legitimidad del gobierno al interior y al exterior del país se relaciona, así también, con el cumplimiento de estos compromisos y obligaciones. El reclutamiento político entonces, hay que destacar para la particularidad de esta tesis, podrá tener entre los criterios de sus reclutadores los que procuren la gobernabilidad democrática, y en sus potenciales reclutas cualidades o méritos que no sean necesariamente la experiencia en la administración pública o partidista.

Novedades en la competencia electoral

Encontramos aquí dos transformaciones clave que han transformado el reclutamiento político, especialmente en sus procesos de selección o elección para postular candidatos: el tránsito de elecciones controladas —por el peso del aparato o maquinaria electoral del partido hegemónico o por distintas formas de fraude electoral— a elecciones competidas y, en consecuencia, el cambio de un sistema de partido hegemónico a uno con tres partidos competitivos.

De elecciones controladas a elecciones competidas

No como relación causa efecto, pero sí como una condición, en la medida en que el sufragio se ha hecho efectivo en las elecciones federales y estatales, en que se ha restado la capacidad o las posibilidades de cometer fraudes electorales o que queden impunes, ha aumentado la competencia entre los partidos. La incertidumbre previa a la elección respecto a un ganador, la garantía de que el proceso se efectúe con equidad, legalidad y transparencia, que el resultado se respete y las impugnaciones se diriman en un tribunal especializado, resultan en que el PRI dejó de ser la única posibilidad para quién realizar una carrera política profesional exitosa. El PRI “dejó de ser capaz de ofrecer recompensas

políticas de largo plazo a sus seguidores” (Banco Mundial, 2007: 13). La consecuencia ha sido la deserción de muchos de sus cuadros y militantes que han encontrado mejores oportunidades o expectativas en otros partidos o coaliciones electorales. Los incentivos pasaron a favor de ellos. Salvo excepciones, los otros partidos abrieron sus puertas de par en par a los desertores priistas sin la menor recriminación, con tal de que aumentaran sus posibilidades de triunfos electorales o al menos les garantizaran un crecimiento importante en las votaciones. La oposición de izquierda y de derecha “abandonó progresivamente posturas doctrinarias” “a favor de la lucha reformista por cargos de elección popular”. A la vez que en el PRI, aunque con resistencias y reticencias se ajustaban a procesos y reglas “que les arrancaban privilegios y canonjías capaces de garantizar *ex ante* el triunfo electoral” (Salazar: 2001, 24).

Puntualmente puede precisarse que la competitividad electoral trastornó el viejo sistema de cuotas sectoriales con que el PRI asignaba sus candidaturas a la Cámara de Diputados a favor de la ampliación de espacios de gobernadores y estados; y que, por lo tanto, la competitividad ha dado lugar a una representación proporcional más amplia, que asegura a los partidos de oposición “el acceso constante a un número creciente de oportunidades políticas”, y también fortalece “su capacidad de reclutar cuadros políticos” (Elizondo y Nacif: 2003).

Del partido hegemónico al tripartidismo

En este apartado, el cambio más importante que resulta de la liberalización del régimen es el tránsito de un sistema de un partido hegemónico a uno tripartita —es decir, con tres partidos nacionales importantes—, en el que varios partidos pequeños pueden sumarse a uno o a otro en alianza electoral. El partido hegemónico era el principal agente de

reclutamiento para el servicio público, controlaba el acceso a la mayoría de los cargos “mediante un sistema informal de incentivos centrados alrededor de redes de circuitos personalistas (las llamadas camarillas)” (Banco Mundial, 2007: 9). De esto resultaba que “el partido del presidente era el único medio para desarrollar carreras políticas largas y exitosas”, por lo que el presidente gozaba de un “poder de patronazgo de alcances prácticamente ilimitados”, que le permitía “premiar y castigar a los cuadros políticos” por el “control de acceso a los cargos públicos”. Influyó decisivamente tanto en “la conformación de cualquier órgano constitucional” (cámara del Congreso, gubernaturas y Suprema Corte de Justicia) y además podía “someterlo a tutela” (Elizondo y Nacif, 2003: 21).

Desde su fundación el PNR instituyó como incentivo la recompensa, cooperar con sus dirigentes “se convirtió en la clave para conseguir los bienes proporcionados por el gobierno y para tener acceso a las oportunidades políticas”, por lo que “los políticos de oposición enfrentaban un prospecto de carrera breve y oscuro. Con casi todas las oportunidades políticas monopolizadas por el PRI, lo máximo a lo que un político de oposición exitoso podía aspirar era a un escaño como diputado por tres años”) El resto de las oportunidades “estaba sometido a un estricto control”. (p. 25)

Novedades en los procesos de selección de candidatos

El efecto en el reclutamiento político de estas dos transformaciones ha sido el paso de procesos cerrados y centralizados de elección de candidatos a otros más abiertos y descentralizados. Tras la derrota en las elecciones intermedias de 1997, y también como consecuencia de que el presidente Ernesto Zedillo manifestó su voluntad de mantener una “sana distancia” con su partido, el PRI, en 1998 el PRI adoptó “como método frecuente” la

elección abierta a toda la ciudadanía para postular candidatos a gobernador. “Este cambio fue un rompimiento con las prácticas tradicionales conocidas como ‘el dedazo’ y ‘el tapadismo’” (Elizondo y Nacif, 2003: 9-10). De modo que las reglas de no anticiparse o *esperar los tiempos*, ilustrada en la frase de Fidel Velázquez: “el que se mueve, no sale en la foto, resultó agotada y sustituida de facto por la de: *el que no se mueve, no sale en la foto*, según las palabras de Francisco Labastida, candidato a la Presidencia de la República en 2000. Precisamente en esa elección y en la de 2006, con Roberto Madrazo, el PRI realizó las postulaciones de sus candidatos mediante votación abierta a toda la ciudadanía entre precandidatos. Si bien se efectuaron con numerosas irregularidades o ilícitos, lo que se advierte es que el ganador depende ahora de sus recursos, ya no de la voluntad del presidente de la República, y quizá tampoco de la presidencia de su partido.¹¹ Implica el tránsito de una competencia regulada o arbitrada por el presidente a la libre competencia entre los aspirantes-contendientes.

En lo que se refiere a la organización interna de los partidos políticos, puede comprobarse que hay un fuerte vínculo entre ella y las condiciones de la competencia. Bajo las condiciones hegemónicas y de la liberalización hay cambios en cómo y por qué procesan las nominaciones de sus políticos para candidaturas y ocupar cargos públicos. Los partidos han cambiado sus reglas o prácticas informales. El PAN ha sido un partido extremadamente descentralizado para la elección de sus candidatos a puestos de elección

¹¹ Que no haya nuevas reglas, que no sean claras o no haya algún actor con capacidad de hacerlas respetar, no implica que dejen de existir *valores entendidos* que deben ser respetados. Que Roberto Madrazo no haya ganado en un solo distrito en esa elección, la misma en la que triunfaron por amplia mayoría en varios estados sus compañeros de partido postulados a diputados o senadores, parece indicar que los gobernadores priistas no movieron un dedo a favor de él, como resultado del fraude que cometió en perjuicio del otro contendiente a la candidatura presidencial, Arturo Montiel, apoyado abiertamente por varios de ellos.

popular mientras había bajas expectativas de triunfo, pero cuando han aumentado se ha complicado por el mayor número de aspirantes y políticos de reciente ingreso que sólo tienen interés en ganar y no en los principios (Langston, 2004). No obstante, el PAN al igual que el PRI y el PRD que han tenido procesos altamente centralizados, permitieron las “candidaturas externas” para reclutar a políticos con importantes recursos que les permitan ganar una elección, fortalecer a sus grupos parlamentarios o aumentar su presencia en alguna zona del país.

Casar (1998: 22) demuestra que el contraste entre forma y práctica constitucional tiene su origen en el control ejercido por el jefe del ejecutivo, mediante el PRI, sobre la estructura de oportunidades políticas. Una de sus conclusiones es que el régimen autoritario consistía en limitar el poder del ejecutivo abriendo un canal de acceso estable y regular para dar oportunidades políticas a organizaciones independientes no sometidas al tutelaje del presidente. El clientelismo, entendido como “el acceso condicionado a los beneficios, gravosa y discrecionalmente dosificados por la autoridad, lo que sostiene la cooperación con los dirigentes” sirvió para cooptar movimientos políticos nacientes y contener el conflicto dentro del partido hegemónico”. Si el clientelismo no era suficiente, el fraude electoral y en último caso la represión eran recursos para mantener la hegemonía. En contraste, el periodo de la alternancia se caracteriza porque “los presidentes tenían menos que ofrecer a los seguidores leales a costa de la población en general. Las reglas del juego formales e informales, habían cambiado ya” (Banco Mundial, 2007: 12).

Novedades en el entorno

La liberalización del sistema político ha favorecido el ejercicio de los derechos políticos, ampliado los espacios y formas de participación, así como la figuración de expectativas

respecto a la democracia promisorias de un futuro mejor, según se describe a continuación, las cuales necesariamente van a modificar las condiciones de gobernabilidad:

El ejercicio de las libertades.- La transición ha tenido también, además de mecanismos sociales institucionales solventes “un entorno político capaz de darle viabilidad”, compuesto por una nueva distribución del poder a nivel nacional, medios de comunicación más autónomos y críticos, multiplicación de organizaciones y movimientos sociales “en los márgenes de la estructura corporativa”, que en conjunto constituyen un marco de libertades individuales y colectivas consolidado en lo básico (Gutiérrez, 2001: 265-266).

Nuevos espacios de participación.- La alternancia propicia la introducción de nuevas formas políticas para responder a las preferencias de los votantes e innovaciones en la gestión de las políticas públicas, tales como la creación de nuevos espacios de participación y la institución de nuevos organismos públicos, de carácter autónomo o no, que vienen a atender demandas relativas a las causas de organizaciones de la sociedad civil: comisiones de derechos humanos, centros para prevenir y eliminar la discriminación, institutos de las mujeres e institutos de transparencia, más otros que vienen configurándose para la atención de adultos mayores, personas con capacidades diferentes y diversos grupos vulnerables.

La figuración de expectativas.- Las demandas a favor de la democratización han tenido como correlato la protesta contra las condiciones que causan y mantienen la pobreza, la pauperización de las clases medias y la concentración de la riqueza en una pequeña minoría. El discurso electoral de la democracia pasó por el de la justicia social, por lo que la idea de *sacar* al PRI de Los Pinos ha implicado la visión prometedora de vivir mejor.

Cuadro 3.3

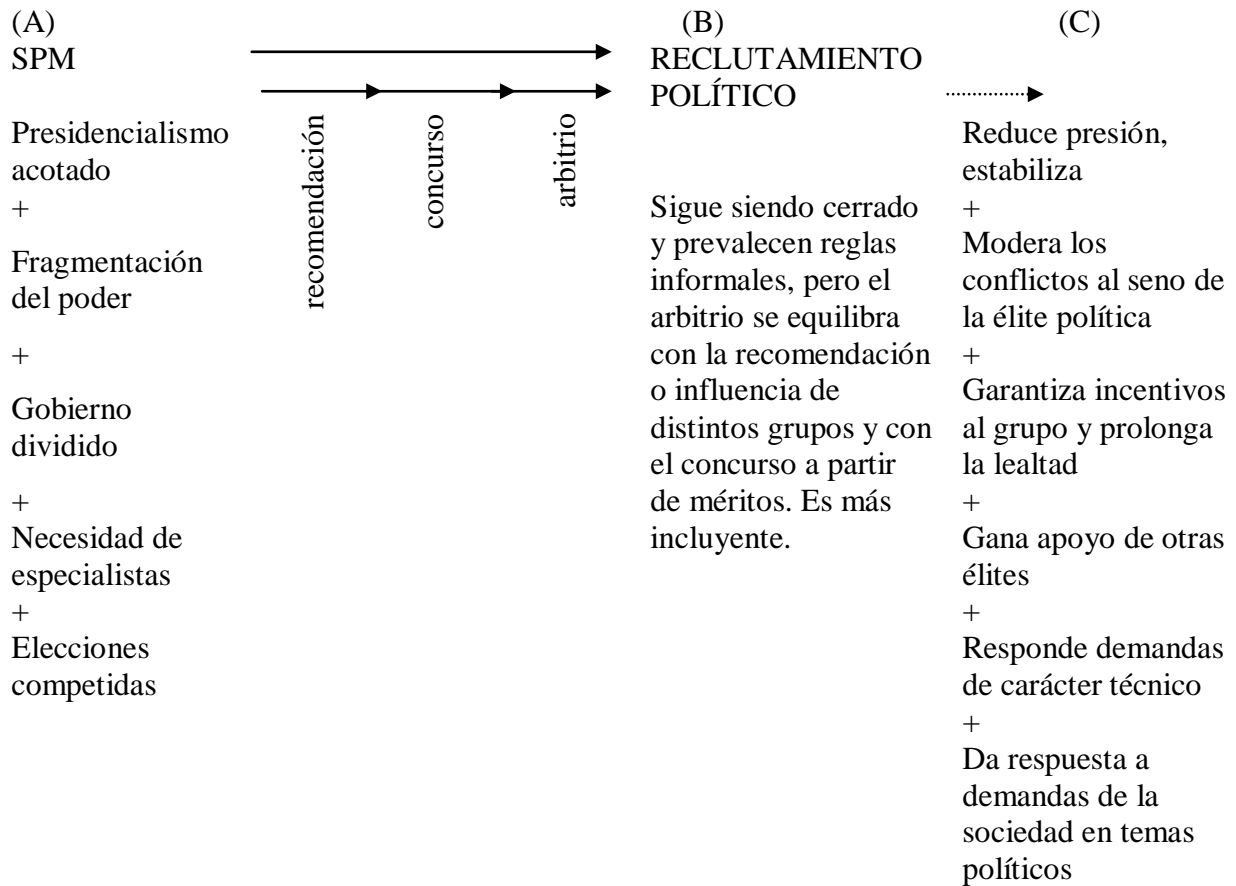
Efectos del cambio institucional en el reclutamiento político				
Instituciones	Antes de la liberalización	Resultan de la liberalización	Efecto en el reclutamiento	
Electores	IFE depende de Segob	IFE autónomo	El presidente no puede decidir cuáles políticos o grupos van a ser recompensados con escaños en el Congreso, ni quiénes van a gobernar los estados.	
	No hay Trife	Trife		
	No hay Fiscalía Electoral	Fiscalía Electoral		
	Elecciones controladas	Elecciones competidas	- Favorecen que los procesos para postular candidatos sean más abiertos y descentralizados. - Menoscaban la designación (dedazo) y la competencia como proceso cerrado (<i>tapados</i>).	
Partidos	Partido hegemónico	Tripartidismo y alianzas electorales	Las opciones o posibilidades de hacer una carrera política exitosa se amplían, lo cual permite romper con las reglas de disciplina y lealtad. Los recursos de cada político se vuelven centrales tanto para su ambición como para las expectativas de triunfo de los partidos.	
Congreso	Poca representación proporcional	Mayor representación proporcional	Posibilita a todos los partidos reclutar cuadros externos y recompensar a los propios	
	Gobierno con amplia mayoría	Gobierno dividido*	- Los gobernadores fortalecen su liderazgo entre los políticos locales y el Congreso - Algunos nombramientos requieren la aprobación de opositores al presidente. - Cambian las demandas y se descentralizan las decisiones	
Financieras	Fiscal y presupuestal	Centralización	Fortalece al federalismo	- Los gobernadores adquieren mayores recursos como incentivos entre los políticos locales
	Banca	Depende del Ejecutivo	Autonomía	- Se anula la posibilidad del presidente de emisión de dinero para aumentar el gasto público, en menoscabo del patrimonialismo - Se menoscaba el patrocinio de carreras - Se acotan las recompensas

A d m i n i s t r a t i v a s	Transpa- rencia	No hay transparencia	Instituto para transparencia	-Se reduce la capacidad del presidente y su gabinete para hacer uso patrimonialista del gasto público y el servicio público (plazas). -El mérito por capacidad, experiencia y conocimiento se vuelve un recurso valioso para el potencial recluta sin filiación partidaria
	Servicio profesional	Casi no hay servicio profesional	Se instituye el servicio profesional	
Presidencia de la República	Presidencialis- mo autoritario	Presidencialis- mo acotado		-Se hace más incluyente el proceso de reclutamiento, a opositores y ciudadanos sin filiación partidaria -Los recursos de los políticos se convierten en su principal motor para hacer carrera política. No necesariamente dependen del presidente
	Gobernadores subordinados	Gobernadores con más poder		
	Suprema Corte subordinada	Suprema Corte autónoma		-Las decisiones de los nombramientos pueden prescindir de los méritos partidarios, de las relaciones de camarilla o la experiencia en el sector público en orden a la legitimidad basada en buena reputación o representación descriptiva o simbólica
	Corporativismo	Menos corporativismo, más pluralismo y asociaciones independientes		
	Disciplina y lealtad	Gobernabilidad democrática		-La decisión de los nombramientos puede también considerar la opinión o juicio de actores internacionales o extranjeros
	El contexto internacional influye poco	Influyen más los organismos internacionales (y la opinión pública)		
Valores	Paternalismo	Menos paternalismo, más participación	-Demanda de legisladores y servidores públicos con buena reputación (honestos, responsables y que den resultados para la atención de necesidades como reducir la pobreza, el desempleo y la inseguridad). -Oportunidad por representatividad -Participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas	
Medios de comunicación	Medios controlados	Medios más autónomos	-La opinión pública presiona a favor de nombramientos a favor de individuos con buena reputación	

Derechos humanos	Limitado ejercicio de derechos políticos	Mayor ejercicio de derechos políticos	-Cambian las motivaciones de los políticos que son reclutas en potencia y los recursos que se aprecian de ellos
	No hay ombudsman	Comisión Nacional de Derechos Humanos Autónoma	-Demanda individuos con buena reputación y no partidarios -Su capacidad de sanción moral constituye un criterio de legitimidad en la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos en cuanto a su buena reputación
* Gobierno dividido quiere decir que la mayoría de los legisladores en el Congreso son de partidos opositores al presidente. Véase: Casar, 1999 y 2000; Díaz, 2005; y Guerrero, 2001.			

Aunque el proceso sigue siendo cerrado y centralizado, las decisiones sobre el reclutamiento se toman en una situación en que hay más actores poderosos que presionan o influyen para ello dentro y fuera del sistema político, en la que no se cuenta con los incentivos y reglas de antaño, hay mayor incertidumbre y se tiene que considerar tanto lo que favorezca la gobernabilidad democrática como los recursos materiales o simbólicos con los que cuenta cada político. También se puede explicar vectorialmente del siguiente modo, según el cual “A” es causa de “B” que quiere ser causa de “C”:

Esquema 3.1



Nuevo patrón de legitimidad

El problema de la legitimidad tiene como imagen ilustrativa para su discusión, la del presidente electo Felipe Calderón en el momento en que toma protesta de su cargo como presidente (legal) constitucional en 2006, en medio de una protesta impugnatoria al proceso y resultado de su elección. Sin embargo, no cabe circunscribirlo sólo a ese importante episodio de la vida pública reciente del país. Se trata de un asunto que no es personal ni coyuntural, puesto que es el régimen el que está en un proceso de transición más o menos inacabado y estancado, a medio camino entre una vieja gobernabilidad autoritaria y una nueva gobernabilidad democrática. Esto implica un cambio en el patrón de legitimidad, en

sus fundamentos y en las formas para coordinar y hacer operativas las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como entre los poderes republicanos.

La legitimidad, sea la de un gobierno o una institución, se finca en varias posibilidades: por su origen, por los procedimientos de cómo toma sus decisiones, por sus fines y, preferentemente, por la suma parcial o total de las anteriores. En el caso de México ésta ha ido modificándose al paso del tiempo y de la modernización (Loza Otero, 2008). Puede incluso hablarse de un *nuevo patrón* o un *cambio completo* del patrón. De acuerdo con González Bárcena (2000), el sistema político mexicano ha tenido tres fuentes de legitimidad: una *revolucionaria*, derivada de la Revolución Mexicana, que se basó en la ideología del nacionalismo revolucionario y las expectativas de justicia social que resultaban de la Constitución de 1917; otra, posterior, la de *eficacia económica*, que correspondió al crecimiento y desarrollo durante el periodo de *el milagro*; y en tercer lugar, una *democrática*, en tanto mantuvo formalmente un sistema electoral con partidos de oposición. Pero, a partir de la *diferenciación* que se ha venido dando entre los sistemas político, económico y jurídico, propia de la complejidad del Estado moderno, Millán (2002: 204-205) considera que se “tiende a resolver de otra manera la unidad de la diferencia entre elaboración de fines, decisiones y consensos”, “mediante otro patrón de legitimidad que no se soporta sólo en la función distributiva ni en el intercambio político o en vínculos de control corporativo”, sino en la articulación de un eje en que “la legitimidad no podrá prescindir de la legalidad”; es decir, que no requiere tanto de consensos plenos como de “una plena vigencia del Estado de Derecho”. En ello coinciden Fix y López (2001: 386-387), quienes destacan que la configuración jurídica de los procesos de decisión favorecen la legitimidad y, a la vez, ésta le da a la autoridad el apoyo social suficiente para aplicar la ley contra un grupo inconforme o rebelde.

Además de la legalidad en las decisiones, en democracia no basta la legitimidad de las urnas, aunque sea una condición necesaria; un gobierno requiere legitimarse en su administración y cada vez más en los procesos de toma de decisiones que incluyen la participación de los ciudadanos para influir y participar en ellas. De modo que la legitimidad en la gobernabilidad democrática está relacionada en buena medida con un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad civil. El supuesto es que un gobierno democrático y sus instituciones tienen como una condición para su legitimidad, la incorporación de los temas que las organizaciones de la sociedad colocan en la agenda pública, y que establecen sus objetivos y procedimientos para la toma de sus decisiones con la participación ciudadana en forma de gobernanza.¹² Es decir, la *ciudadanización* de la política y de la función pública se ha vuelto referencia a la legitimidad como componente de la dimensión moral de una gobernabilidad democrática, tal como se irá exponiendo con ejemplos, referencias y argumentos en los párrafos y páginas siguientes.

Sociedad civil y legitimidad democrática

Jeffrey Alexander (1994: 73-89) destaca la “dimensión ética del eje constitutivo de la sociedad civil, en tanto se sustenta en un conjunto de principios y valores compartidos por los ciudadanos”, que constituyen un comportamiento cívico cifrado en la solidaridad y fomentan su capacidad de asociación, lazos que “apelan a los más altos valores

¹² Gobernanza es un proceso “mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia”, así como “las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. El concepto alude también a una dimensión factual respecto a “la distribución de autoridad y responsabilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos” para el logro de esos objetivos (L. Aguilar, 2007: 90-91).

generalizados”. Pero así como se puede suponer una dimensión ética que le caracteriza, la sociedad civil posee también una dimensión política. Uno de los aspectos inherentes a la idea moderna de ella, de acuerdo con Álvarez (2003: 41-45), es que considera “la pérdida de la legitimidad en las democracias representativas” y la crisis del socialismo real, así como la aparición de nuevos actores sociales y políticos, y la expansión del asociacionismo ciudadano. Señala, por lo tanto, la función de la sociedad civil en los procesos de transformación como “catalizador”, un factor de presión y movilización que influye en las élites y genera condiciones para la apertura de la negociación.

Un elemento más que considero necesario incluir en la argumentación es el del reconocimiento a la sociedad civil como ámbito de legitimidad en la gestión del bien público. De modo que un gobierno con legitimidad, un *buen gobierno*, al parecer, es también el que abreva de ella en las áreas donde se encuentra de manera preclara sin sospecha y entre los sujetos a los que se les reconoce ampliamente por su calidad moral. Por un lado, las instituciones de la *sociedad política* (partidos, parlamentos y agencias gubernamentales) presentan problemas de legitimidad en las democracias liberales. Schmitter (2005) señala que están a la baja la participación electoral, el interés en los asuntos públicos y el prestigio de los políticos, en tanto que hay un aumento en las denuncias por corrupción y en las candidaturas antipartidarias. En contraste, encuentro que las asociaciones voluntarias que revisten el carácter de *sociedad civil* (aunque los partidos también son asociaciones voluntarias), gozan de legitimidad por las siguientes fuentes:

-Representatividad y objetivos. Ante el debilitamiento de la representación política tradicional, a partir de la distancia entre electores y líderes políticos, así como por la desconfianza hacia las instituciones partidarias, aparecen nuevos actores del sector privado, de la sociedad civil, los organismos internacionales, grupos y ciudadanos que reclaman el

derecho a participar en las decisiones que les afectan (Luna y Velasco, 2011). Las asociaciones que surgen en esta esfera “generan oportunidades de participación e influencia en varios niveles de la sociedad, a grupos excluidos de la representación política”; y su acceso “a la voz pública”, por medio de sus dirigentes, “produce un efecto de representatividad, ya que asumen objetivos socialmente legítimos”. En ese sentido, portan “una representación simbólica, de lo que se considera son los mejores objetivos de una sociedad democrática” (Gordon, 1997: 54 y 63). Además, esta representación resulta efectiva en la medida en que garantiza “que los diversos intereses de la sociedad sean tomados en cuenta por el poder público” (Puga, 2005: 73)

-Efectos en la formación ciudadana. En tanto las asociaciones de la sociedad civil juegan el papel de canales de agregación, articulación y representación de intereses distintos de los partidos políticos, más que los partidos, “son creadoras de ciudadanía”, contribuyen a “la mayor socialización de las decisiones públicas”, a “generar el sentido público y la confianza pública”, así como a controlar “los excesos autoritarios del gobierno” (Gordon, 1997: 54; y Puga, 2005, 73).

-Métodos para tomar decisiones y organizarse. La participación de asociaciones en gobernanza se finca, entre otras cualidades, en “la transparencia de sus procedimientos” y la posibilidad de diálogo con otras “que representan intereses semejantes y opuestos” (Puga, 2005: 81). Asimismo, de acuerdo con la teoría del capital social, las asociaciones tienen la capacidad de generar redes de confianza, con base en la identidad y los objetivos compartidos por sus asociados que favorecen la cooperación y la solidaridad (Putnam, 2000).

-Autorrepresentación. La imagen que de sí mismos parecen tener los ciudadanos que forman las asociaciones civiles es la de *reserva moral de la democracia* (Arditi, 2005:

14).

-Plataforma para una nueva interlocución. En la medida en que el universo de las asociaciones de la sociedad civil se ha venido constituyendo de manera paralela al de los partidos políticos y el corporativismo, ha emergido un nuevo escenario de interfaces y mecanismos de interlocución e interrelación entre las diversas expresiones y formas de organización de la ciudadanía con las distintas y numerosas agencias gubernamentales (Olvera, 2003).

Al respecto, puede asegurarse que en México las reformas electorales y otros cambios institucionales son más que concesiones del gobierno a los partidos de oposición, puesto que resultan también de la movilización a gran escala de la esfera pública y la participación que ha incluido a numerosos actores influyentes que se adhirieron a los partidos en esta y otras demandas. Uno de los más importantes ha sido Alianza Cívica como observador electoral imparcial, que logró convocar para esta actividad a destacados intelectuales dando forma pública a la crítica en los medios y llamando la atención en temas como los derechos de las mujeres y el desarrollo de una cultura política que considerase la transparencia y la rendición de cuentas. “La sociedad civil ha sido enormemente exitosa en contribuir a las bases institucionales para el pluralismo genuino”. Se puede entender la emergencia entre intelectuales mexicanos de un interés teórico en la esfera pública que ha sido estimulada por un consenso crítico de que el Estado no es más un vehículo legítimo para lograr la integración social igualitaria (Álvarez, 2004: 70-71).

Coincidentemente, Lara (1998: 66-69) propone una interpretación de la transición a la democracia en México relacionada con su concepción normativa, la cual enfatiza la importancia de “las capacidades morales de la sociedad civil y su habilidad para inspirar

acciones altruistas”. Sugiere que los actores sociales han pretendido reconfigurar su “autoentendimiento” a través de intervenciones morales en la esfera pública que son de orden simbólico, las cuales han sido “centrales” para la transición. Apunta la importancia de la cultura democrática como un “reordenamiento simbólico” entre distintos grupos para conquistar el espacio público y formar la opinión por medio de nuevas narrativas. Según esto, el estudio de la transición debe pasar por considerar cómo nuevos y diversos actores pudieron haber entrado a la vida pública “en la cara” de un régimen autoritario para proponer nuevos modelos de relación entre Estado y sociedad.

Asimismo, esta nueva relación Estado-sociedad puede reconocerse en México en lo siguiente: se han creado consejos para la participación de representantes de la sociedad civil en la administración pública; se destina por concurso financiamiento a organizaciones de la sociedad, y en algunos casos se han nombrado como funcionarios públicos a individuos con carrera profesional en ellas. Inclusive se ha vuelto una condición, una regla formal o informal, el de la buena reputación del funcionario titular de estos organismos avalada por ellas.

En lo que se refiere a altos mandos de la administración pública y la titularidad de sus entidades y dependencias, la apertura en el reclutamiento político ha tenido el propósito de dar respuestas a los principales desafíos a la gobernabilidad democrática, como son:

- La complejidad del Estado moderno y la especialización requerida para su operación eficiente, para lo que resulta irrelevante la filiación o simpatía partidaria.

- La oposición de fuerzas políticas de otros partidos electoralmente competitivos.

- La presión de grupos empresariales para la promoción de sus intereses, que han sido activamente participativos para influir en los procesos electorales y las decisiones de gobierno.

-La crítica o movilización de una sociedad plural cada vez más y mejor organizada en numerosas asociaciones con relativa autonomía o independencia a partidos y sindicatos.

En el primer caso, el reclutamiento se abrió a expertos o especialistas sin importar su filiación ideológica o que carecieran de afiliación partidista; en el segundo, se abrió a políticos de otros partidos, fuesen opositores o aliados electorales o parlamentarios; en el tercero, según se expuso en el capítulo anterior, para incluir a empresarios o administradores recomendados por grupos con mucho poder económico; y en el cuarto se incluye la participación de ciudadanos en calidad de representantes de la sociedad civil y sus organizaciones.

En cuanto a la dimensión del fenómeno, puede decirse que, especialmente en contextos de transición a la democracia o de liberalización del sistema político, varios países han nombrado a individuos que han hecho su carrera profesional en la sociedad civil. En Filipinas, por ejemplo se dio una importante experiencia de reclutamiento entre líderes de organizaciones no gubernamentales para varios ministerios. Este fenómeno se dio como novedad durante el gobierno de Corazón Aquino, al suceder en 1986 al dictador Ferdinand Marcos, a partir principalmente de su inclusión en el ministerio de la Reforma Agraria, con el propósito de aprovechar su relación con las comunidades en el reparto de tierra de cultivo. Su participación en la función pública se dio también en oficinas de Seguridad Social, Vivienda, Educación y la Comisión Nacional Antipobreza. En este caso hubo tanto una alianza con la presidenta desde que era opositora, pues en buena medida su victoria fue resultado del apoyo que estas organizaciones le dieron en la lucha contra la dictadura, y también un reconocimiento a su conocimiento de la población meta de las políticas públicas para operar con mayor oportunidad de éxito los programas gubernamentales (Lewis, 2008).

Otro caso es el de Perú, donde varios líderes y equipos de activistas en la promoción de derechos humanos pasaron a ocupar los ministerios del Interior, el más importante y responsable de la seguridad pública, y de Defensa, por invitación del presidente Alejandro Toledo, sucesor de Alberto Fujimori. Dos de ellos, Costa y Basombrío (2004: 9-11) dan testimonio de que “el desprestigio al que el régimen anterior llevó a las fuerzas armadas” y a la Policía Nacional de Perú les “dio la oportunidad de introducir cambios que, en otras circunstancias no habría sido posible”. El contexto era el de la alternancia a un gobierno que dejó un saldo de graves violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden y corrupción, y tenía como propósito el de restablecer la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. En su caso también se consideró la capacidad de ellos para organizar, y por su parte procuraron establecer un estilo diferente para gobernar, que califican como de “contacto directo” y de puertas abiertas tanto al ciudadano como a los servidores públicos de todos los niveles o rangos. También firmaron convenios con organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas para ahorrar recursos del gasto público, así como para la coordinación de la participación civil en tareas de seguridad pública. Sin embargo, antes de dos años estos líderes ciudadanos renunciaron con base en sus convicciones y principios por situaciones o resistencias que les parecieron inaceptables para cumplir con su misión. El caso es que su salida se dio luego de que había pasado el periodo de alternancia como tema en la opinión pública y, quizá, en la agenda de gobierno. En México hay varias experiencias locales que dan cuenta de la influencia de las asociaciones y movimientos de la sociedad en términos de legitimidad para la gobernabilidad democrática, así como de reclutamiento político. Entre los casos que cabe citar está el del Área Metropolitana de Guadalajara, pues desde mediados de los años noventa varios organismos de carácter conservador establecieron redes con el Partido

Acción Nacional (PAN), un sector del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Cámara de Comercio y el clero, de tal modo que se convirtieron en un factor importante para la alternancia a favor del PAN, con cuyos gobiernos mantienen una relación de apoyo en tanto mantengan canales de interlocución y participación. En este caso, el PAN ha llevado a las presidencias municipales y sus secretarías a políticos provenientes de la organización Desarrollo Humano Integral A.C. (DHIAC) (Ramírez Sáiz y De la Torre, 2003. Véase también: Quero, 2003).

En el gobierno federal, el reclutamiento a ciudadanos en calidad de representantes de la sociedad civil se potenció de manera especial a partir de 2000, con la alternancia o transición a la democracia (debate que no viene al caso tratar para los objetivos de la tesis), con objetivos explícitos tanto para el desarrollo social como para el político. En el primer caso los objetivos fueron combatir la pobreza, la ampliación de la seguridad social y el impulso a actividades productivas (Aguilar Valenzuela, 2006: 175). En el segundo, el apoyo de organizaciones de la sociedad civil a la campaña del candidato Vicente Fox, llevó a sus representantes a una mesa de diálogo con él como presidente electo. Como resultado de la nueva relación entre gobierno y sociedad civil se crearon un marco legal que la norma, mecanismos para su participación en las políticas públicas y se otorga financiamiento para actividades de sus organizaciones, lo que implicó también que “algunos cuadros centrales”, “en espacios clave”, tuviesen “sus orígenes en la militancia en OSC”, que aportó además la conveniencia de que tuviesen “otra sensibilidad hacia el sector asociativo” (p. 208).

Legitimidad democrática y diseño institucional

En referencia a la legitimidad como componente de la dimensión moral de una

governabilidad democrática, algo importante que se ha hecho es la reciente creación de dependencias y entidades en la administración pública que tienen un propósito explícito de moralizar la acción gubernamental y la función pública. Un ejemplo es el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus homólogas en cada entidad, cuyas recomendaciones no son vinculantes sino que se basan en la *fuerza* de su *autoridad moral*, en el hecho de que son emitidas por consejeros ciudadanos de reconocida honorabilidad. La CNDH, primer organismo de este tipo en el país fue creada por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari,¹³ cuya legitimidad, por cierto, fue seriamente cuestionada por la sospecha de fraude en el proceso electoral del que resultó triunfador. Si bien no puede decirse que la CNDH acabó por darle legitimidad al presidente Salinas, sí cabe considerar que por su diseño institucional cumple la función de evaluar y certificar la legitimidad del gobierno y de sus funcionarios: un gobierno que respeta los derechos humanos es legítimo; si acepta las recomendaciones que al respecto se le presenten, confirma su voluntad de respetarlos y promoverlos.¹⁴

¹³ El 13 de febrero de 1989, apenas a los dos meses que tomó posesión la nueva administración (1988-1994), se creó la Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de esta Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de enero de 1992, se elevó a rango constitucional bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *DOF* el 13 de septiembre de 1999, se constituyó con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos (Véase: “Antecedentes” en <http://www.cndh.org.mx>, dominio de la CNDH).

¹⁴ Las comisiones de derechos humanos federal y de las entidades reciben miles de quejas al año, pero sólo algunas llegan a un proceso de conciliación entre la víctima y la autoridad, y apenas una decena aproximadamente resultan en una recomendación. Durante el procesamiento de las quejas, una parte no califican dentro de su competencia y la mayoría se desestiman para promoverlas en conciliación o emitir recomendación. Puede reconocerse que entre las recomendaciones están las que dan respuesta a casos que han ocupado atención en la opinión pública y se han convertido en parte del juego y la disputa política, o que tienen relación con la agenda de las organizaciones sociales que orientan sus acciones en tal o cual derecho o demanda. El abono a la legitimidad puede darse tan solo por aceptar la recomendación, y no tanto por

En la Ley de la CNDH se reconoce explícitamente el supuesto de que cuenta con “autoridad moral” (art. 35) y establece como uno de los requisitos para ser elegido como su presidente, además de experiencia “en materia de derechos humanos”, el de “gozar de buena reputación” (art. 9º, fracciones III y IX) y ordena a la comisión correspondiente para ello en el Senado a “una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos” (art. 10) para proponer al pleno una terna o la ratificación del titular. Su consejo consultivo, ordena también esta ley, deberá estar integrado por diez personas que como primer requisito “gocen de reconocido prestigio en la sociedad” (art. 17). El titular de la secretaria ejecutiva también requiere entre los requisitos para su nombramiento el de “gozar de buena reputación” (art. 21, fracción II), y el de una visitaduría, “ser de reconocida buena fama” (art. 23, fracción IV). Tenemos, entonces, una institución con autoridad moral presidida por un ciudadano de reconocida buena reputación entre organizaciones sociales.

Es así que el diseño de varias instituciones nuevas que acompañan y promueven la transición a la democracia en México, así como otras que han sido reformadas, establecen como requisito para quien sea su titular, que tenga buena reputación. De manera concreta, implica que sea un individuo sin militancia en partidos políticos y en algunos caso que no haya sido funcionario público. Se trata de un fenómeno emergente que limita al presidente

cumplirla. Siempre puede haber pretextos para no cumplir cabalmente una recomendación: falta de presupuesto, impedimentos por normatividad, etcétera. Cuando en 2008 se presentó una crisis por la muerte de varios jóvenes civiles y policías en la discoteca News Divine (*sic*) en la Ciudad de México, el jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, restituyó su legitimidad en el momento mismo en que recibió de manos del ombudsman capitalino, Emilio Álvarez, la recomendación al respecto (que él le solicitó), previo despido de dos miembros de su gabinete. El cumplimiento de esa recomendación está fuera del interés en la opinión pública, no está vigente en la agenda.

de la República en cuanto a su facultad para nombrar libremente a miembros del Poder Ejecutivo, a la vez que rompe con el patrón tradicional. Demostrarlo permite afirmar que la legitimidad democrática tiene como una de sus fuentes a la participación de la sociedad civil en la función pública. El siguiente cuadro nos permite ver puntualmente y de manera comparada un conjunto de estas nuevas instituciones en el nivel federal, las cuales se reproducen o imitan también en lo estatal.

Cuadro 3.4

Requisitos para candidatos a titulares en nuevas instituciones para la gobernabilidad democrática				
Requisitos	Instituciones			
	Instituto Federal Electoral	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Auditoría Superior de la Federación	Instituto Federal de Acceso a la Información
Ciudadanía	ciudadano por nacimiento y que no adquiriera otra nacionalidad	ciudadano mexicano por nacimiento	ciudadano mexicano por nacimiento y que no adquiriera otra nacionalidad	Ser ciudadano mexicano
Edad	Más de 30	Al menos 35	Al menos 35	Al menos 35
Certificación	título profesional obtenido cinco años antes	preferentemente título de licenciado en Derecho	Al menos diez años con título de licenciado en Contaduría, Derecho, Economía, Administración u otro relacionado con la fiscalización expedido por institución facultada	
Experiencia o conocimiento	la que le permita realizar sus funciones	en materia de derechos humanos, o actividades afines	al menos cinco años en fiscalización de recursos	Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia
Reputación	buena y no haber sido condenado por delito	Buena y no haber sido condenado por delito	buena y no haber sido condenado por delito	
Residencia	mayor a dos años en el país previamente a designación		mayor a dos años en el país previamente a designación	
Membresía	en el Registro Federal Electoral		(informalmente favorece la membresía o liderazgo en un colegio de contadores o profesionistas afines)	
Condición de exclusividad	salvo para asociaciones no remuneradas			salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia
Autonomía	de cuatro años a gobiernos, partidos, legislaturas, elecciones y del servicio profesional del IFE	de un año a partidos y gobiernos	de cuatro años a gobiernos, partidos ni postulado a puesto de elección popular	de un año a gobiernos, partidos y legislaturas

Fuentes: Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, art. 9; -Código Federal de Instituciones y Procedimientos Políticos Electorales, arts. 112 y 113; Ley de Fiscalización y Auditoría Superior de la Federación, art. 73; y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 35.

Puede suponerse que para distintos objetivos de gobernabilidad se constituyen diferentes espacios y mecanismos de participación con los actores de mayor capacidad de presión, que demuestran más interés o los que están más relacionados con determinada política pública. Es decir, que hay distintos niveles de participación en cada área del gobierno con la ciudadanía y sus organizaciones, así como respecto a la iniciativa privada y sus representantes, según los intereses y demandas de cada cual. Por ejemplo, los espacios de gobernanza en la Secretaría de Economía podrían incluir la participación de representantes de organismos empresariales y sus objetivos están relacionados con el crecimiento y el desarrollo económico, la desregulación o simplificación administrativa y la competitividad. El punto es que la participación de individuos procedentes de la sociedad civil necesariamente está vinculada con sus intereses y demandas, y, por lo tanto, que se encuentra en mayor o menor medida, con más o menos autoridad, responsabilidades y recursos, en unas áreas de gobierno que en otras. Loaeza (2008) señala al Instituto Nacional de Desarrollo Social, la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, el Instituto Federal Electoral y los institutos electorales estatales como “espacios de apertura” en los cuales varios de quienes han tenido liderazgo en la sociedad civil, y con base en su socialización política y redes, “para impulsar iniciativas” que desde sus organizaciones habían venido promoviendo, lo cual nos indica que la intención de cumplir desde el gobierno con la agenda de un movimiento o red de asociaciones es una motivación importante para el ingreso desde la sociedad civil a la función pública, sea como respuesta a una invitación o promoviendo su nombramiento como solicitante.

Es necesario señalar que si se objeta la inclusión de individuos de la sociedad civil

en algunas áreas de gobierno o espacios de gobernanza como puramente nominal o decorativa, o que su dirección ha sido fugaz y sin continuidad cuando han ocupado espacios importantes, puede decirse que estos hechos deben considerarse también como señales o datos que abonan al argumento de que sus reclutamientos tienen un sentido de moralizar la función pública, de favorecer la gobernabilidad democrática. Si no tienen efectiva capacidad de tomar decisiones o no cuentan con recursos importantes, ¿entonces por qué fueron creados consejos para su participación?, por ejemplo. Así como se crean institutos que no acaban de resolver los problemas a los que deben dar atención, fideicomisos o banca pública que no promueven el desarrollo económico, y subsidios para reducir la pobreza sin éxito o en un mínimo deseable, hay urgencia por *ciudadanizar* la función pública y las acciones de gobierno.

Consideraciones generales

La competencia electoral, el gobierno dividido, la pérdida de las facultades metaconstitucionales del presidente y la consecuente indisciplina partidaria causan también inestabilidad en el gabinete, es decir, que en varias secretarías los titulares sean removidos o renuncien una o más veces a lo largo del sexenio. Si antaño, cuando no había competencia electoral, el gabinete servía, entre otras cosas, para trabar acuerdos intrapartidarios, ahora puede desempeñar también la función de servir como “espacio privilegiado” para “sellar alianzas interpartidistas” (Guerrero, 2001: 48-49). Sin embargo, no puede hablarse de transformación, sino de algunos cambios, pues prevalecen características propias del periodo autoritario. Es decir, si preguntamos en qué no se manifiesta la liberalización del sistema político en la integración de los gabinetes, se puede responder que:

-El presidente de la República sigue teniendo experiencia profesional en el sector público, tanto en la administración pública como en el poder legislativo.

-El proceso sigue siendo cerrado y centralizado.

-Prevalecen reglas no escritas para nombramientos de manera inercial, como los de las secretarías de Marina y Defensa.

-Los nombramientos, excepto el del procurador General y los titulares de organismos autónomos siguen sin requerir la ratificación o aprobación del Congreso o del Senado.

-Los gabinetes siguen sin ser de coalición; es decir, no representan alianzas electorales ni parlamentarias.

-Aunque hay nombramientos que no corresponden a los supuestos de contar con carrera partidaria o burocrática, sí pueden explicarse a partir de variables de socialización, como la amistad, el haber sido compañeros de escuela, las recomendaciones y, especialmente, haber formado parte del equipo de campaña.

En cambio, si consideramos qué efectos ha tenido efectivamente el proceso de liberalización del sistema político para el reclutamiento político en general, puede decirse que:

-Todos los cambios han conducido a restarle poder al presidente de la República y distribuirlo entre numerosos actores: partidos, grupos parlamentarios, organismos autónomos, poder judicial y gobernadores o grupos regionales. A la vez que permiten actuar con mayor libertad a los medios de comunicación, las cámaras empresariales, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

-La distribución del poder en detrimento del presidencialismo autoritario ha

permitido elecciones competidas, gobiernos divididos y alternancia.

-La competencia electoral le quita al presidente los incentivos que sustentaban las reglas de lealtad y disciplina para dirimir las disputas entre grupos políticos, así como para cooptar a disidentes u opositores.

-La conquista del ejercicio efectivo de las garantías individuales ha favorecido el debate público, la crítica al poder presidencial y le ha restado a éste la posibilidad de reprimir impunemente.

-Al no operar las reglas de lealtad y disciplina, el reclutamiento se abre afuera del partido del presidente y de la burocracia. Los recursos de cada político se convierten en su principal motor para realizar una carrera a largo plazo de manera lateral o ascendente.

En referencia a cómo se manifiesta el proceso de liberalización y sus efectos en el reclutamiento, particularmente en la integración de los gabinetes, se puede afirmar que:

-Para ser presidente de la República, ya no se requiere ser postulado por el partido del que está en funciones, ni ser su secretario; aunque sí se necesita la candidatura por uno de los tres partidos más importantes.

-Para ser miembro del gabinete no se requiere haber hecho carrera en el partido del presidente. Sólo la minoría pertenece al mismo partido del presidente o tiene una filiación partidaria incipiente.

-Para ser miembro del gabinete tampoco se requiere haber hecho carrera en la administración pública. La minoría tiene experiencia en ella.

-Para ser miembro del gabinete no se requiere pertenecer a una camarilla o grupo político. Sólo la minoría parece serlo.

-El *pool* de potenciales miembros del gabinete se abre afuera de los partidos

políticos-congresos y la burocracia.

-Hay nuevas oportunidades y demandas para que individuos con carreras profesionales y políticas en la sociedad civil puedan ingresar al sector público como funcionarios de alto nivel.

-Que habiendo realizado sus carreras políticas fuera o la margen de los partidos y la burocracia participaron o influyeron en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y su legislación.

-Que habiendo sido algunos de ellos promotores de la liberalización del sistema político, también han sido actores que contribuyeron a la gobernabilidad democrática desde el sector público.

-Que sin haber sido promotores de la liberalización, otros individuos pueden ser considerados positivamente para la gobernabilidad democrática por el solo hecho de contar con una carrera profesional fuera del sector público, especializada y bien reputada.

IV. Estudio de casos negativos a los supuestos de los nombramientos en la función pública

En el capítulo previo se argumentó que la transición a la democracia ha implicado un cambio en las condiciones de gobernabilidad, tanto por nuevas reglas formales que han erosionado la concentración del poder presidencial como por la competencia electoral en condiciones más equitativas y con el entorno demandante de una legitimidad basada en la legalidad, el buen gobierno y la buena reputación de sus funcionarios. Estas transformaciones han afectado las demandas y las motivaciones en el patrón de reclutamiento, favoreciendo así los nombramientos de individuos sin carreras sólidas en la burocracia y en la política partidaria.

El objetivo de este capítulo es, por lo tanto, perfilar el campo de exploración trazado en el segundo capítulo para conocer las combinaciones de demandas y motivaciones que expliquen los casos negativos a los supuestos establecidos por la literatura sobre la élite política en México. Para ello se procede a hacer una selección de los casos justificada en orden al objetivo, aquellos que la evidencia empírica prueba que su variable de control es falsable y de los que se posee información pertinente y suficiente; luego, a elaborar un conjunto de indicadores que permitan registrar los datos correspondientes a las demandas y motivaciones, a interpretar en lo general del conjunto de casos con base en la frecuencia de los indicadores de las variables, y a correlacionar los indicadores de las variables para inferir tendencias de un patrón.

Perfiles y selección de casos

Con el objetivo de perfilar el universo de casos negativos a los supuestos —los tipos F, H, I, K y L—, así como he considerado que deben distinguirse las carreras en la función pública y partidarias entre sólidas e incipientes en los nombramientos, así también es necesario diferenciar entre las carreras de quienes han sido reclutados fuera del ámbito de los partidos políticos y la administración pública, es decir, por debajo de una puntuación de “5”, según la clasificación del capítulo segundo. Para ello, en vez de la filiación partidaria y la carrera administrativa, considero la filiación política no partidaria (o sólo filiación política) y filiación asociativa, las cuales también pueden ser diferenciadas por su intensidad en fuerte, incipiente y nula, definiéndolas del siguiente modo:

Filiación Política Fuerte (FPF).- Es la de quienes ejercen constantemente la crítica a los actores políticos, especialmente de los partidos, los legisladores, los funcionarios públicos y los ministros. Participan en movimientos de protesta o apoyo en temas de interés público; cuentan con recursos simbólicos persuasivos porque poseen un liderazgo reconocido por su calidad moral, su independencia y la promoción de una agenda de reivindicaciones en materia de derechos con la que esté vinculada su identidad y representatividad, de modo que tienen atención por parte de medios de comunicación o participan activamente en ellos. En algunos casos, su actividad profesional coincide plenamente con su actividad política no partidaria, sea como escritor, periodista o como directivo en organizaciones de la sociedad civil

Filiación Política Débil (FPD).- Aunque participan en movimientos de protesta o actividades de *advocacy* (presión o cabildeo), carecen de notoriedad pública por esas actividades, no tienen liderazgo entre los participantes ni reconocimiento por parte de otros interesados. Poseen un compromiso con determinadas convicciones relativas a la

participación o la responsabilidad social, pero mantienen un bajo perfil.

Filiación Política Nula (FPN).- Corresponde a quienes, además de no militar en partidos políticos, no tienen visibilidad pública como representantes de causas ciudadanas. Se dedican de lleno a sus actividades profesionales —así sea en organizaciones de la sociedad civil— sin tratar de influir en las decisiones de gobierno o en las políticas públicas. Si tienen notoriedad en medios de comunicación o reconocimiento entre la ciudadanía o una parte de ella no es por ejercer la crítica a los actores políticos ni por hacer propuestas para que mejoren su desempeño.

Filiación Asociativa Fuerte (FAF).- Así me refiero a quienes forman parte de asociaciones civiles o ciudadanas, sea que promuevan temas de agenda pública en derechos, la representación de los intereses patronales o que se dediquen a la filantropía. No sólo participan en ellas sino que las han dirigido, fundado o tutelado como consejeros, aunque no estén dedicados profesionalmente a ello de tiempo completo.

Filiación Asociativa Débil (FAD).- Es el caso de todos aquellos que además de no estar afiliados a un partido tampoco han fundado, dirigido o hecho una carrera profesional o como voluntario en asociaciones de carácter no lucrativo. Participan como miembros o asociados, pero su actividad profesional, por la cual se destacan, se desarrolla de manera paralela o al margen de ello.

Filiación Asociativa Nula (FAN).- No son dirigentes de asociaciones, pueden ser miembros o asociados, pero su participación en los temas públicos generalmente es por medio de su capacidad para tener presencia o liderazgo en la opinión pública, por su presencia en medios masivos de comunicación y el prestigio que les reconocen en medios académicos, intelectuales y entre la propia sociedad civil.

En relación con la filiación asociativa es importante distinguir entre los distintos

objetivos o campos de acción entre ellas, porque necesariamente éstos tienen relación con las demandas y motivaciones para el reclutamiento. Unas son las patronales, las relativas a las cámaras y organismos empresariales; otras trabajan en reivindicaciones de derechos humanos y promoción social; y otras más se dedican a actividades filantrópicas o de asistencia.

En la filiación política va a ser muy importante la identidad, generalmente manifiesta como *ciudadana*, a veces explícitamente como *sociedad civil* y frecuentemente *apartidaria*; luego, el hecho de haberse incorporado a una campaña política; es una filiación al candidato más que al partido, de dos tipos de individuos, los que ya desempeñan un rol activo y los que hasta que se suman a la campaña adquieren la filiación, sea a sueldo, como profesionales contratados, o por convicción o por ambas.

En suma, el cuadro 4.1 presenta las combinaciones posibles de perfiles para los nombramientos que califican como casos negativos (en los tipos F, H, I, K y L), caracterizándolos por sus filiaciones. Los números denominados para cada uno de ellos tienen una intención meramente nominal y no indican dato cuantitativo alguno, sino que se presentan así para poder combinarlos con la nomenclatura alfabética de un modo simple y con menor riesgo de que se confundan los niveles.

Cuadro 4.1

Perfiles de los tipos de casos fuera del patrón tradicional de reclutamiento				
		Filiación Política		
		Fuerte	Incipiente	Nula
Filiación Asociativa	Fuerte	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3
	Incipiente	Perfil 4	Perfil 5	Perfil 6
	Nula	Perfil 7	Perfil 8	Perfil 9
Perfil 1 = FPF + FAF		Perfil 4 = FPI + FAF	Perfil 7 = FPN + FAF	
Perfil 2 = FPF + PAI		Perfil 5 = FPI + FAI	Perfil 8 = FPN + FAI	
Perfil 3 = FPF + FAN		Perfil 6 = FPI + FAN	Perfil 9 = FPN + FAN	

En cuanto a las formas concretas que estos perfiles pueden caracterizar:

-El perfil 1 correspondería muy probablemente al líder de una organización de la sociedad civil de las que permanentemente están impulsando temas en la agenda pública para influir en programas de gobierno y reformas legislativas.

-El perfil 3 indicaría el de quienes se dedican a la filantropía o a la asistencia social, comprometidos con *lo social*, pero desafectos a la política como grupo de presión, que ven su actividad como complementaria a la del gobierno y no como oposición a éste.

-El perfil 7 podría ser para dos posibilidades: un intelectual que tiene notoriedad porque participa continuamente en medios de comunicación, pero que no forma parte de un movimiento social ni de organizaciones de la sociedad, aunque sus opiniones sean apreciados y reproducidos por varias de éstas o reconozcan en él autoridad moral o prestigio como experto; otra la de quien se integra a una campaña política como un profesional o voluntario externo al partido.

-El perfil 9 parece el indicado para reconocer a profesionistas exitosos en sus

carreras en la iniciativa privada, que carecen de la notoriedad que se obtiene por presencia en medios de comunicación, pero que en sus gremios o entre los interesados en su especialidad les reconocen prestigio.

Habiendo esbozado estos perfiles y de acuerdo con la revisión empírica realizada en el capítulo segundo, los casos negativos hallados (no explicados) son los del Cuadro 4.2. En ellos se anota el correspondiente a su tipo para diferenciar las correspondencias entre demandas y motivaciones relacionadas entre sí, de acuerdo con los distintos objetivos de gobernabilidad y recursos de los reclutas. De estos casos se procederá a explicar los de la columna derecha, en razón de la posesión de información pertinente suficiente.

Cuadro 4.2

Primera selección de casos negativos			
Casos	Tipo/Perfil	Casos	Tipo/Perfil
Carlos Abascal Carranza (1)*	L-1	Julia Carabias Lilo (1)*	K-7
Carlos Abascal Carranza (2)*	K-1	Julia Carabias Lilo**	L-7
Francisco Cabeza de Vaca	K-9	Luis Ernesto Derbez Bautista (1)*	L-7
Juan Ramón de la Fuente	K-6	Luis Ernesto Derbez Bautista (2)*	K-7
Jorge Madrazo Cuéllar (2)*	L-9	Josefina Vázquez Mota (1)*	F-3
		Josefina Vázquez Mota (2)*	F-3
		Pedro Cerisola y Weber	K-7
		Jorge Castañeda Gutman	L-7
		Ernesto Martens Rebolledo	L-9
		Bertha Leticia Navarro Ochoa	L-9

* Los números indican el momento de la administración en el que se da el nombramiento; (1), al inicio de la administración; (2), en un momento posterior. En el caso de Jorge Madrazo Cuellar indica que su ingreso se dio para ocupar una vacante por movilidad de su titular previo. En los casos de Carlos Abascal y Luis Ernesto Derbez se refieren a que su ingreso fue al inicio de la administración (1) y que tuvieron una movilidad lateral para cubrir la vacante de otra secretaría (2).

** En este caso, su ingreso a la función pública se dio durante el último año de la administración previa. Su nombramiento como secretaria en la nueva administración equivale a un ascenso.

Para ampliar la base empírica se procede a recurrir al universo de los casos en la función pública que resultan también negativos a los supuestos, a partir de los cuales está hecha la siguiente selección:

Cuadro 4.3

Segunda selección de casos negativos		
Titular	Tipo	Despacho
Rogelio Gómez Hermosillo (1)	L-1	Directora del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) en la Sedesol (2000-2001)
Rogelio Gómez Hermosillo (2)	K-1	Coordinador Nacional del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de la Sedesol (2001-2006)
Guadalupe Morfín Otero (1)	L-1	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (1997-2001)
Guadalupe Morfín Otero (2)	K-1	Comisionada especial para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en Ciudad Juárez de la Segob (2003-2006)
Guadalupe Morfín Otero (3)	J-1	Fiscal Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas de la PGR (2008-2009)
José Luis Soberanes Fernández (1)	L-9	Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999-2004)
José Luis Soberanes Fernández (2)	K-9	Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2004-2009)
Xóchitl Gálvez Ortiz (1)	L-3	Titular de la Oficina para la Atención de los Pueblos Indígenas de la Presidencia (2000-2003)
Xóchitl Gálvez Ortiz (2)	K-3	Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003-2006)
Mariclaire Acosta Urquidi (1)	L-1	Embajadora Especial para Derechos Humanos y Democracia (2000-2001)
Mariclaire Acosta Urquidi (2)	K-1	Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2001-2003)
Sara Guadalupe Bermúdez Ochoa	L-9	Presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2000-2006)
Rubén Aguilar Valenzuela (1)	L-1	Coord. Gral. de la Secretaría Particular de la Presidencia (2002-2004)
Rubén Aguilar Valenzuela (2)	K-1	Coord. Gral. de Comunicación Social de la Presidencia (2004-2006)
Cecilia Loria Savignon	L-1	Directora del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) en la Sedesol (2001-2005)

La selección de todos los casos queda justificada del siguiente modo y junto con ella la resolución al problema de investigación. Los supuestos de la literatura sobre la élite política de México expuestos en el capítulo primero han explicado así los nombramientos en los gabinetes:

En una ecuación en la que

$$Y = X \vee Z$$

Y = variable dependiente (reclutamiento)

X = variable independiente (pertenencia a camarilla)

Z = variable independiente (tecnócrata)

\vee = *Disyunción*, operador lógico análogo a O,

la causa del reclutamiento es la pertenencia a una camarilla o una carrera en la administración pública con base en la especialización. Sin embargo, la evidencia empírica presentada en el capítulo segundo encuentra nombramientos en los que la variable independiente no cuenta como causa de la dependiente. Es decir,

$$Y = X \vee Z$$

ó

$$Y = ?$$

En cambio, el siguiente modelo se compone por una variable dependiente o Y que es

el *Reclutamiento* (R), la cual es el resultado de dos variables independientes agregadas o X y Z que son causas necesarias. La primera de éstas es que exista una *Oportunidad* (O), manifiesta en el hecho de que haya una vacante, un despacho sin titular (causa necesaria, pero no suficiente); y la segunda es una *variable integrada* por al menos una *Demanda* (D) del reclutador y una *Motivación* del recluta (M), cuya complejidad va aumentando en tanto haya más de cada una. El modelo está concebido según esta representación:

$$Y = X * Z$$

En la ecuación, Y es *Reclutamiento* (R), el signo “*” es el operador lógico *AND* (suma), X es *Oportunidad* (O) y Z es la *Correspondencia* entre al menos una *Demanda* y una *Motivación*. Puesto que Z implica dos conceptos de causas necesarias, $Z = Z_1 * Z_2$, y debe expresarse del siguiente modo:

$$Y = X * (Z_1 * Z_2)$$

$$\text{ó}$$

$$R = O * (D * M)$$

[Un Reclutamiento es el resultado de una Oportunidad y la Correspondencia de al menos una Demanda y una Motivación]

Es decir, que sólo hay *Reclutamiento* cuando están presentes las dos condiciones necesarias, la *Oportunidad* y la *Correspondencia de Demanda y Motivación*, según se representa en esta tabla con los valores 1 (uno) = existe y 0 (cero) = no existe:

Tabla 4.1
Operación lógica: Variables dependiente e independientes

	<i>X</i>	<i>Z</i>	=		<i>O</i>	<i>D * M</i>	<i>O * (D * M)</i>
<i>Y</i>	1	1		<i>R</i>	1	1	1
(no hay <i>Y</i>)	1	0		(no hay <i>R</i>)	1	0	0
(no hay <i>Y</i>)	0	1		(no hay <i>R</i>)	0	1	0
(no hay <i>Y</i>)	0	0		(no hay <i>R</i>)	0	0	0

Si hay una o más demandas sin al menos una motivación, no puede haber reclutamiento, y viceversa, porque no existe la variable sin uno de sus integrantes (por eso precisamente el operado lógico *AND* o “*”), según se representa en esta tabla con los valores 1 (uno) = existe y 0 (cero) = no existe:

Tabla 4.2
Operación lógica: Agregación de las variables independientes

<i>Z₁</i>	<i>Z₂</i>	<i>Z</i>	=	<i>D</i>	<i>M</i>	<i>D * M</i>
1	1	1		1	1	1
1	0	0		1	0	0
0	1	0		0	1	0
0	0	0		0	0	0

Siguiendo con este orden lógico, solamente puede haber casos negativos en este modelo si no se cumpliera la condición de que haya al menos la correspondencia entre una demanda y una motivación, según se marca en negritas en la siguiente tabla, descartando como improbable la posibilidad de un reclutamiento sin una vacante.

Tabla 4.3
Operación lógica: Variable de control

Casos positivos		
X	Z	Y
1	1	1
1	0	0
0	1	0
0	0	0

Casos negativos		
X	Z	Y
1	1	1
1	0	1
0	1	0
0	0	0

Variable de control		
Z ₁	Z ₂	Z
1	1	1
1	0	0
0	1	0
0	0	0

$$Y = X * Z$$

$$Y = X * ?$$

$$Z = ?$$

$$Z = Z_1 * Z_2$$

Conceptos operativos e indicadores

Dado que es necesario hacer operativos los conceptos para hallarlos en forma de datos en la investigación, es posible llevarlos al nivel de indicadores. En primer lugar, el concepto *reclutamiento político* o *Reclutamiento* puede referirse a cualquier estructura de poder formal, por lo que resulta más preciso el de *nombramiento*, traducido del que en inglés se denomina *appointment*, el cual aplica para las contrataciones de todos los puestos en la administración pública que no son ocupados haciendo carrera en el servicio profesional (basada en la competencia por méritos y con una decisión basada en resultados de concurso), sino que se determinan según la decisión personal del reclutador, que como superior en la cadena de mando tiene facultades legales para decidir quiénes son sus subordinados; o según la decisión que por mayoría en el Poder Legislativo haya resultado en los casos que así establece la ley. Tenemos, entonces, tres tipos de *nombramiento* (*N*): personal (*n₁*), por decisión de un individuo en el Poder Ejecutivo; colegiado (*n₂*), por votación de una mayoría parlamentaria; y mixto (*n₃*), que requiere la aprobación o ratificación en ambos poderes. La variable dependiente queda expresada en la siguiente

tabla del lado izquierdo en su forma general y del lado derecho expresada como concepto operativo, en ambos casos con el operador lógico *OR* (*ó*) de manera implícita (un tipo *ó* el otro *ó* el otro; nombramiento personal *ó* nombramiento colegiado *ó* nombramiento mixto). El valor 1 (uno) indica que la existencia de un solo tipo de *nombramiento* es necesario y suficiente para cumplir la condición de variable.

Tabla 4.4
Operación lógica: Tipos de nombramiento

y_1	y_2	y_3	Y	n_1	n_2	n_3	N
1	0	0	1	1	0	0	1
0	1	0	1	0	1	0	1
0	0	1	1	0	0	1	1
0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Y = variable dependiente = concepto operativo nombramiento (N)</i>				<i>N = nombramiento n₁ = personal n₂ = colegiado n₃ = mixto</i>			

Las variables independientes también deben ser comprobadas a partir de la desagregación de sus conceptos operativos hasta el nivel de indicadores.¹⁵ Es decir, la investigación debe hallar o identificar los datos de qué *Oportunidad* y cuáles *Demandas* y *Motivaciones* específicas explican la variable dependiente o *nombramiento*.

La *Oportunidad* (*O*) se pueden trabajar a partir del concepto operativo *Vacante* (*V*) y reconocerse empíricamente con indicadores que he construido y agrupado en tres clases: *Nueva Administración* o *NAdmon*, *Nueva Oficina* o *NOfna* y *Sustitución* o *Sust*. El tercero

¹⁵ Para la elaboración de estos indicadores resultó estimulante la lectura de los trabajos de Montero y Morlino, 1993; y de Montero, Gunther y Torcal, 1998.

se puede desagregar en *Sustitución por Despido o Renuncia*, al que denomino *SustR*; *Sustitución por Movilidad* o *SustM*; y *Sustitución por Defunción* o *SustD*. Los indicadores de *X*, entonces, se registran así:

Tabla 4.5

Indicadores de Vacante				
General	Particular			
Por Nueva Administración	Por Nueva Oficina	Por Sustitución		
<i>NAdmon</i>	<i>NOfna</i>	<i>SustR</i>	<i>SustM</i>	<i>SustD</i>
0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Valores para los indicadores: 0 (no hay) o 1 (dato)				

Asimismo, la variable *Demanda*Motivación* puede operarse con los indicadores para cada concepto que la integra. Es pertinente agrupar al primer agregado en orden a las dimensiones de gobernabilidad, de modo que tenemos Indicadores de Demanda de Eficacia, Indicadores de Demanda de Estabilidad e Indicadores de Demanda de Legitimidad. En los de eficacia deben considerarse Conocimientos, Experiencia y Personalidad, a los que denomino *Know*, *Xper* y *Pers*, respectivamente; en los de Estabilidad están Confiabilidad y Apoyo, expresados como *Reliab* y *Agency*; y los de Legitimidad son Representatividad y Buena Reputación o *Repr* y *BRep*.

A la vez, la vez, los indicadores de Motivación pueden agruparse en tres tipos: Motivación Personal, Motivación de Grupo y Motivación Pública. Al primero corresponden Ambición, Realización Profesional y Respeto a su Identidad, denominados respectivamente *Ambi*, *RPro* e *Iden*; el segundo, Impulsar Agenda y Representar a un

Grupo o *Agend* y *RepG*; y el tercero cabe expresarlo sólo como Servir al País o *SPaís*. De modo que la variable *D*M* está desagregada en trece indicadores, siete de *Demanda* y seis de *Motivación*, según se expresa en la siguiente tabla:

Tabla 4.6

Indicadores de <i>Demanda</i>*<i>Motivación</i>												
Indicadores de <i>Demanda</i>							Indicadores de <i>Motivación</i>					
De Estabilidad		De Eficacia			De Legitimidad		Personal			De grupo		Pública
<i>Relia</i>	<i>Agency</i>	<i>Know</i>	<i>Xper</i>	<i>Pers</i>	<i>Repr</i>	<i>BRep</i>	<i>Ambi</i>	<i>RPro</i>	<i>Iden</i>	<i>Agend</i>	<i>RepG</i>	<i>SPaís</i>
0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Valores para los indicadores: 0 (no hay) o 1 (dato)												

Aunque son trece indicadores, debe subrayarse que basta el registro de sólo uno de *Demanda* y uno de *Motivación* para que haya esta variable independiente. Expresado con las categorías de análisis consideradas a partir de la revisión teórica, las explicaciones de todos los casos analizados quedan dentro del universo de combinaciones de la ecuación:

$$\begin{array}{l}
 Y \\
 \textit{nombramiento} \\
 \textit{personal} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{nombramiento} \\
 \textit{colegiado} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{nombramiento} \\
 \textit{mixto}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{l}
 X \\
 \textit{nueva} \\
 \textit{administración} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{nueva oficina} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{por baja} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{por movilidad}
 \end{array}
 *
 \begin{array}{l}
 (Z_1 \\
 \textit{confiabilidad} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{apoyo} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{conocimiento} \\
 \textit{especializado} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{experiencia} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{representatividad} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{buena reputación}
 \end{array}
 *
 \begin{array}{l}
 Z_2) \\
 \textit{ambición} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{realización} \\
 \textit{profesional} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{respeto a su} \\
 \textit{identidad} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{impulsar una agenda} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{representar a gremio} \\
 \textit{o grupo de poder} \\
 \textit{ó} \\
 \textit{servir al país}
 \end{array}$$

Tabla 4.7

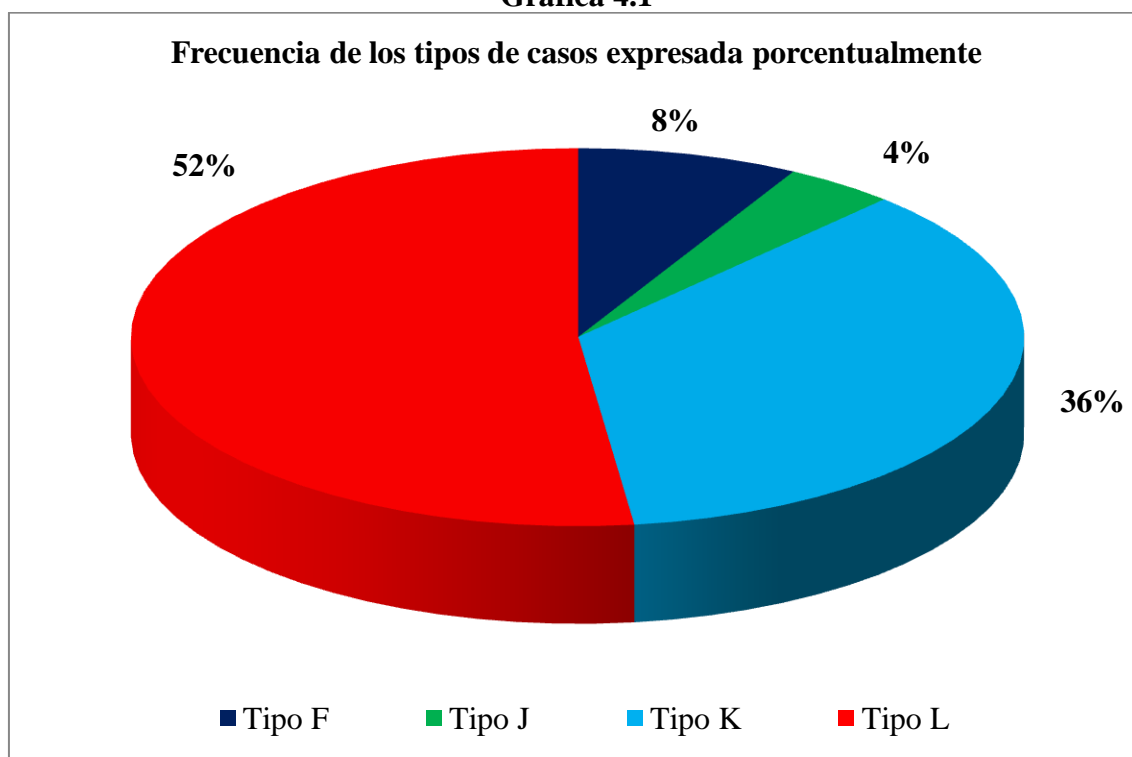
Indicadores																		
Indicadores de <i>Vacante</i>						Indicadores de <i>Demanda</i> * <i>Motivación</i>												
Casos	General	Particular				Indicadores de <i>Demanda</i>						Indicadores de <i>Motivación</i>						
	Nva. Admón.	Nva Oficina	Por Sustitución			De Estabilidad		De Eficacia			De Legitimidad		Personales			De grupo		Públicas
	NAAdmon	NOfna	SustR	SustM	SustD	Relia	Agency	Know	Xper	Pers	Repr	BRep	Ambi	RPro	Iden	Age	RepG	SPais
F-3	1					1		1	1	1			1					
F-3				1				1	1		1			1	1	1		
J-1				1				1	1		1			1	1	1		
K-1				1				1	1		1			1	1	1		
K-1				1				1			1	1			1	1		
K-1	1							1				1		1				1
K-1		1						1						1				
K-3	1							1	1						1	1		
K-7	1					1		1		1			1					
K-7			1			1		1	1	1			1					
K-7	1									1	1		1					
K-9		1								1	1	1		1	1	1		
L-1	1							1			1			1	1	1		
L-1				1				1	1		1			1	1	1		
L-1			1					1	1	1				1				
L-1		1						1		1	1	1	1	1	1	1		
L-1	1							1				1		1				1
L-3	1					1		1		1	1		1	1				
L-7		1						1				1				1		
L-7	1					1		1		1			1	1				1
L-7	1					1			1				1					
L-9	1							1		1	1							1
L-9	1							1		1								1
L-9	1	1								1	1	1		1	1	1		
L-9	1	1						1		1	1	1	1		1	1		
Sum	14	6	2	5		6		21	9	13	13	8	9	13	11	12		5

(Véase el Anexo al final de esta tesis para el desglose de los datos).

Análisis de datos

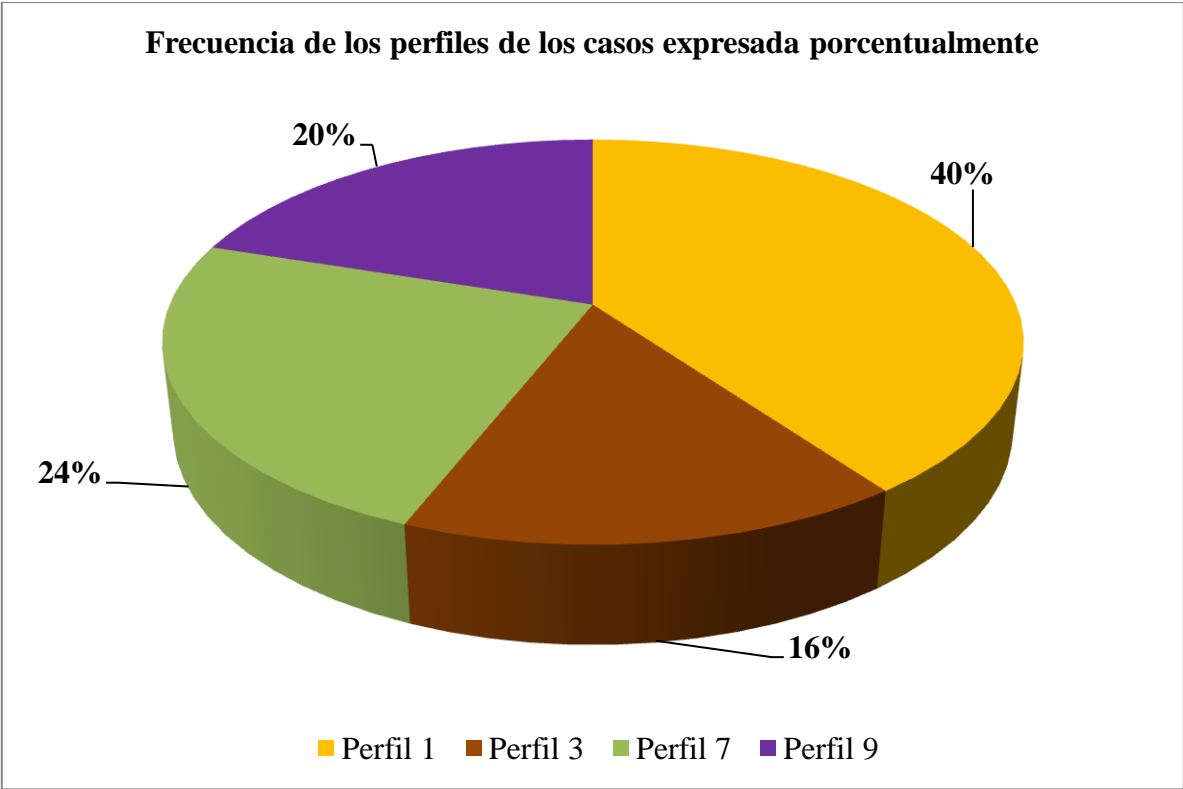
El resultado del estudio de los casos a partir de referencias a datos hallados en entrevistas y fuentes documentales, registrados según los indicadores, se expresa en las series de la tabla 4.7. De acuerdo con ella (Gráfica 4.1), el 88 % de los casos corresponden a los tipos K y L; 36% son K, es decir, con una carrera en administración incipiente y sin filiación partidaria, y 52% son L, sin ambas. Sólo el 12% corresponden al tipo F, con una filiación partidaria incipiente y sin carrera administrativa. Hay un caso que por tener una carrera administrativa sólida sin filiación partidaria, tipo J, califica como propio del patrón tradicional (caso positivo conforme a los supuestos establecidos), pero que tiene sentido incluirlo dado que corresponde al segundo reingreso a la función pública de un individuo que primero fue del tipo L y luego del K. Podemos afirmar que prácticamente se trata de individuos que no son identificables o no están identificados respecto a un partido político.

Gráfica 4.1



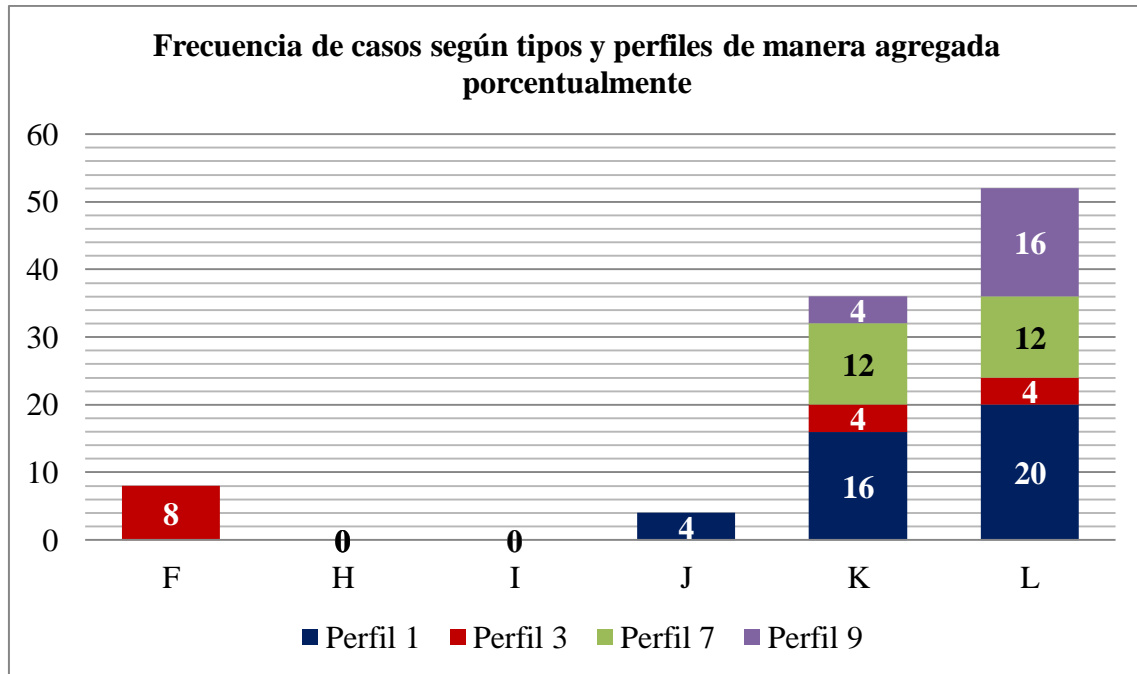
En cuanto a los perfiles (Gráfica 4.2), predomina el “1”, en un 40%, de filiaciones política y asociativa fuertes; en frecuencia le sigue el “7”, de filiación política fuerte pero asociativa nula, con el 24% de los casos; el “9”, sin filiación alguna, 20%, y el “3”, de filiación asociativa fuerte y sin filiación política, 16%. De modo que podemos considerar que hay una mayoría importante, de dos terceras partes, de casos con filiación política fuerte, y la otra tercera parte corresponde a una minoría sin filiación política. En lo que respecta a lo asociativo, hay casi partes iguales entre los de perfil fuerte, 56%, y los que carecen de filiación, 44%.

Gráfica 4.2



Respecto a las combinaciones de tipos y perfiles (Gráfica 4.3), la frecuencia es de 20% para los L1, 16% los K1, 16% los L9, 12% los K7, 12% los L7, 8%, y 4% respectivamente para los K3, K9, L3 y J1. (El eje vertical indica el porcentaje).

Gráfica 4.3



Desglosando los tipos y perfiles por sus respectivas características en cuanto a carreras y filiaciones, podemos presentar los casos nominalmente en cuanto a su frecuencia de manera porcentual, según la siguiente tabla:

Tabla 4.8

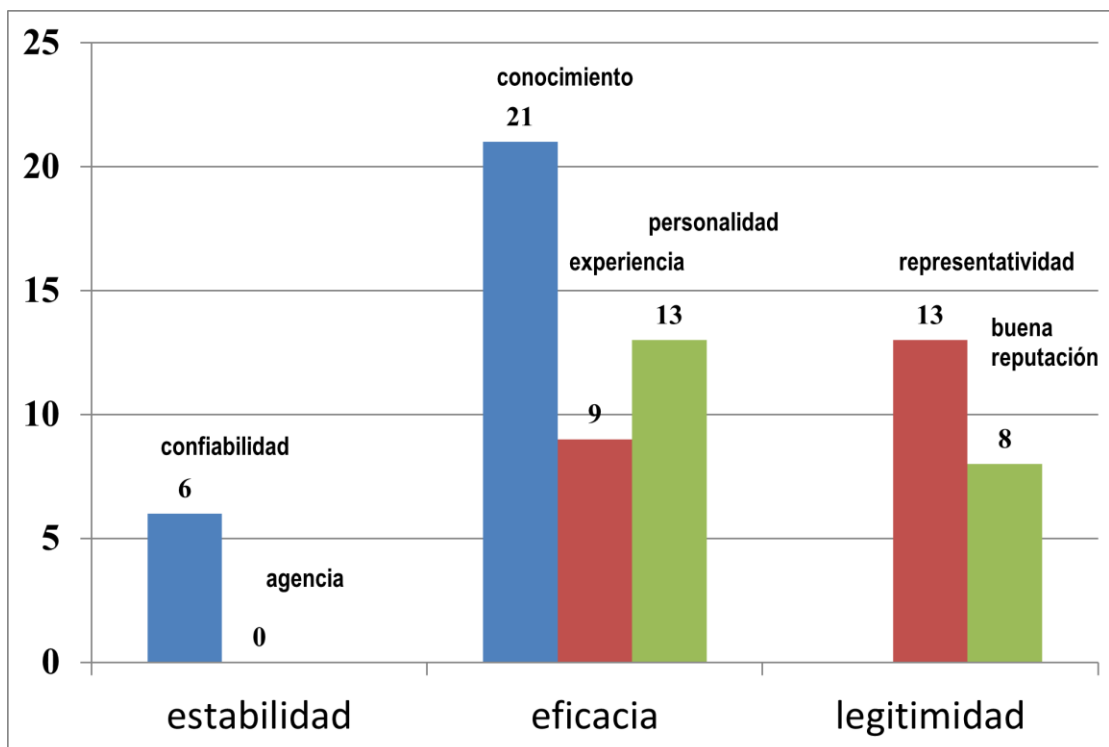
Frecuencia porcentual de casos según características de su tipo y perfil					
Tipos y perfiles	Porcentaje	Carrera administrativa	Carrera política	Filiación asociativa	Filiación política
L1	20%	nula	nula	fuerte	fuerte
L9	16 %	nula	nula	nula	nula
L7	12%	nula	nula	nula	fuerte
L3	4%	nula	nula	fuerte	nula
K1	16%	incipiente	nula	fuerte	fuerte
K7	12%	incipiente	nula	nula	fuerte
K9	4%	incipiente	nula	nula	nula
K3	4%	incipiente	nula	fuerte	nula
F3	8%	nula	incipiente	fuerte	nula
J1	4%	fuerte	nula	fuerte	fuerte

Si sumamos los porcentajes de los casos con filiación política fuerte, encontramos que se trata de la gran mayoría: 64%, dos de cada tres, en números redondos; los que cuentan con filiación asociativa suman 56% y quienes tienen tanto filiación política como asociativa fuertes, son el 40%. En contraste, quienes carecen de filiación política son 36%; los que no tienen filiación asociativa son 46%, y carecen de ambas filiaciones sólo una minoría, el 20%.

Al revisar la frecuencia de los indicadores respecto a las demandas (Gráfica 4.4), hay preponderancia de las que son propias de la eficacia. Dejando fuera el conocimiento (21), que parece prácticamente un requisito común para todo nombramiento, las demandas de eficacia (9 y 13) son tan importantes como las de legitimidad (13 y 8) e inclusive un

punto más. Los de estabilidad parecen poco relevantes (6), pero en realidad son los que corresponden netamente a colaboradores del presidente de larga data

Gráfica 4.4
Frecuencia de demandas

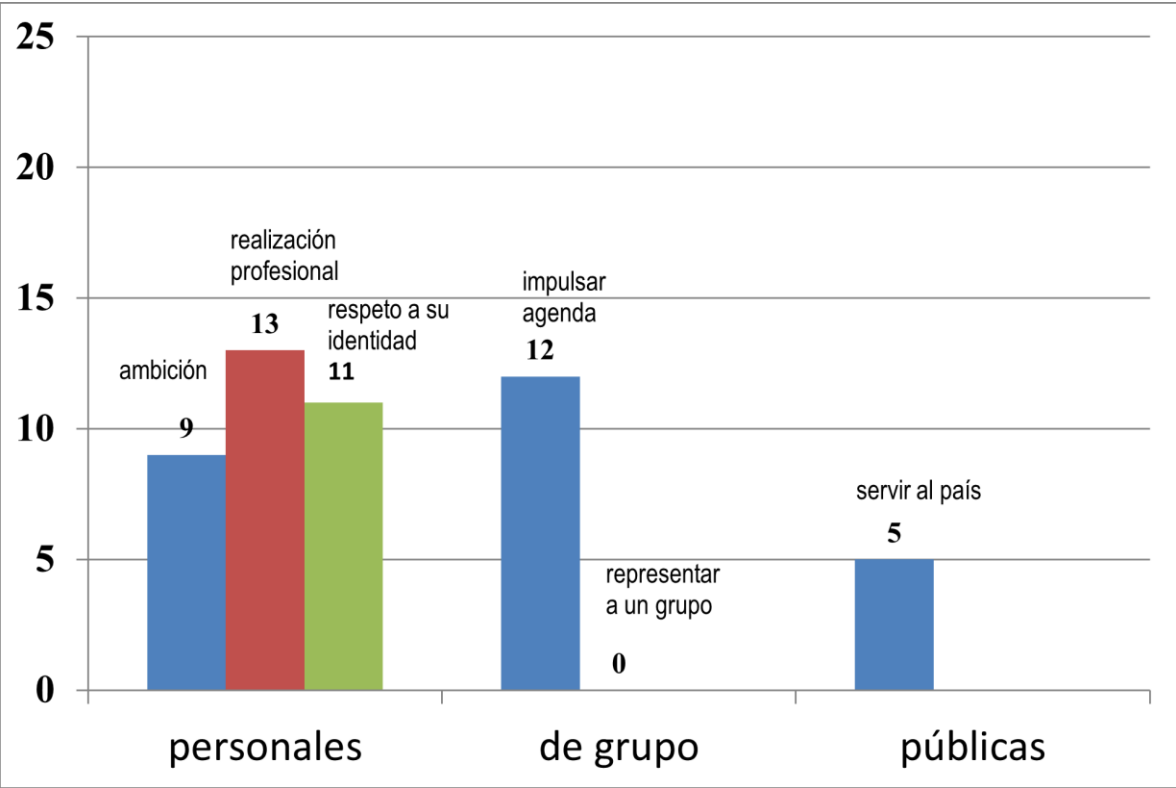


En cuanto a la frecuencia de las motivaciones (Gráfica 4.5), puede constatar que las de orden personal (9, 13 y 11) son las más importantes, aunque hay paridad respecto a las de grupo, particularmente con la que se refiere a impulsar una agenda (12). Solamente en una minoría (5) son de orden público. Sin embargo, cuando está presente la de impulsar una agenda no hay la de ambición, sino que primordialmente se combina con las de respeto a su identidad y con la realización profesional. Algo importante es que el estudio de los casos permite reconocer que así como no se ha presentado despido alguno entre los individuos de

este universo plural, diverso en perfiles y carreras, sí se han presentado renunciaciones de parte de algunos de ellos y han vuelto a sus actividades profesionales de larga data, generalmente sin regreso a la función pública.

Gráfico 4.5

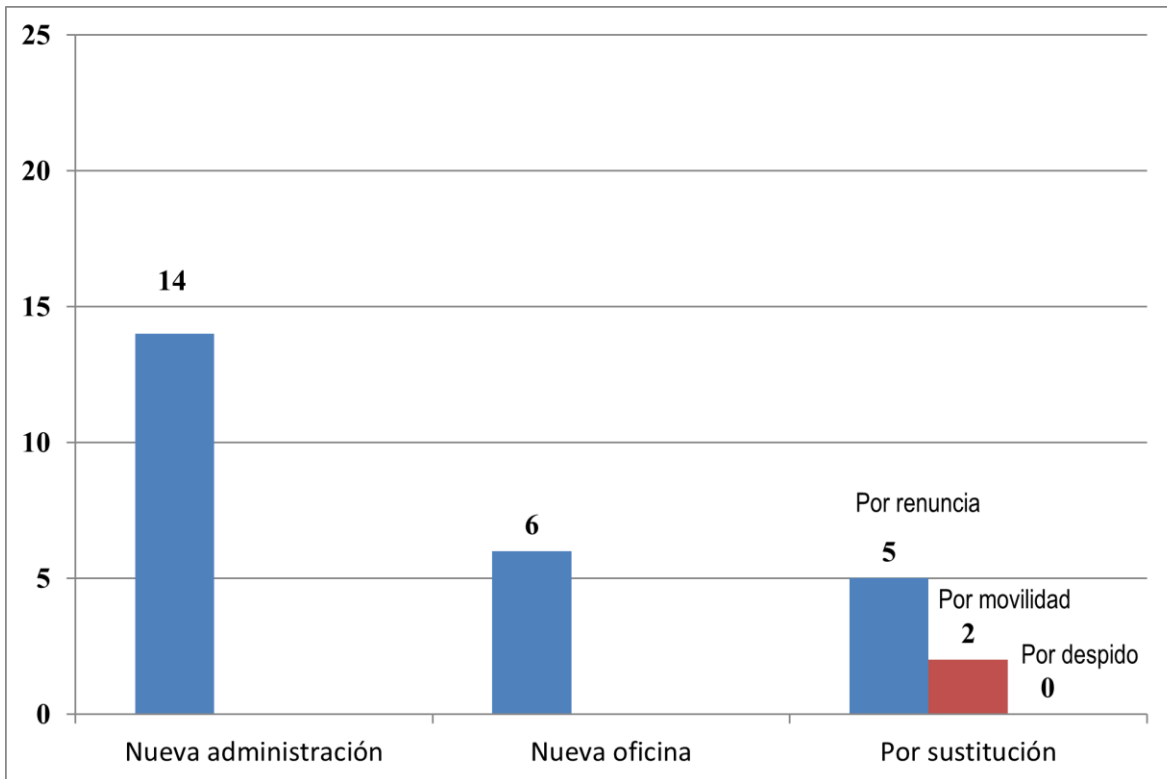
Frecuencia de motivaciones



Las oportunidades en las que se han dado los nombramientos de estos casos (Gráfica 4.6), de acuerdo con los indicadores de vacantes, en su mayoría se han dado al inicio del periodo administrativo; y en segundo lugar, casi con la misma frecuencia, para la titularidad de nuevas oficinas o despachos y por la sustitución de otro en algún momento posterior durante el sexenio o periodo legal.

Gráfica 4.6

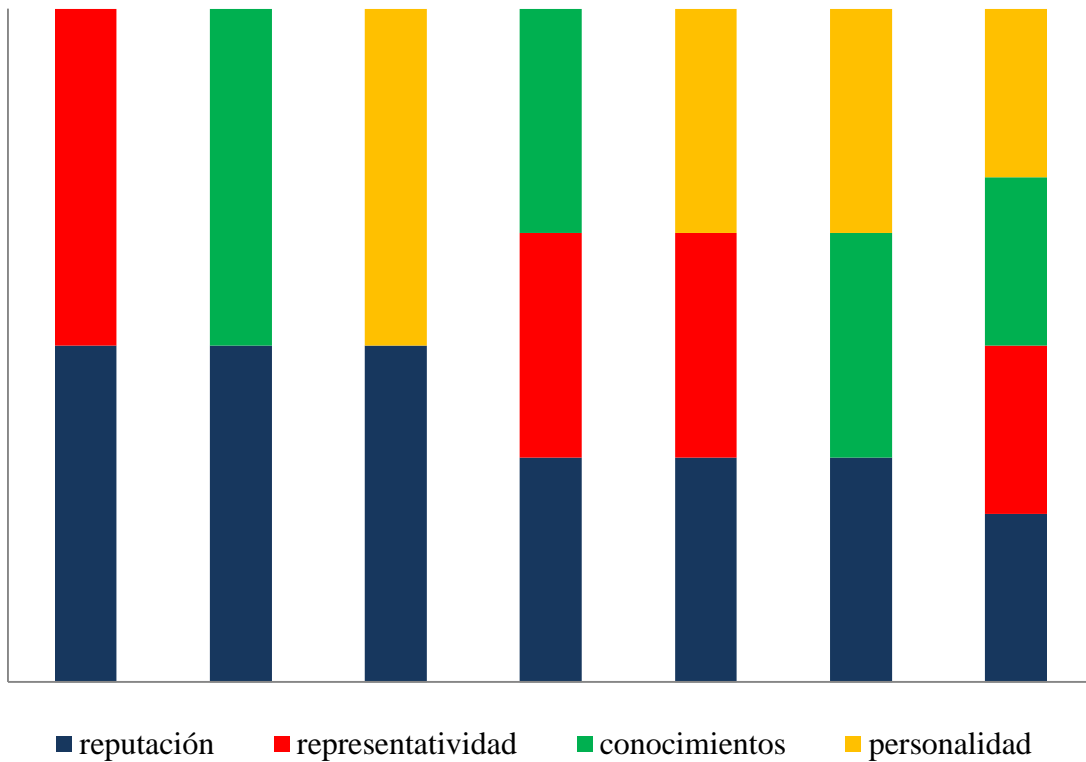
Frecuencia de oportunidades para ocupar vacantes



Respecto a la hipótesis con relación a la legitimidad democrática, encontramos que la demanda de buena reputación se halla en todos combinada con otras, sea con la otra de este grupo que es representatividad, o con las de conocimientos y personalidad, que son de eficacia (Gráfica 4.7). Lo más importante es que las demandas de legitimidad por sí mismas no bastan para el reclutador, sino que éstas deben agregarse al menos a una de eficacia. Es decir, ningún nombramiento puede explicarse a partir sólo por la demanda de buena reputación.

Gráfica 4.7

Combinaciones de demandas de legitimidad

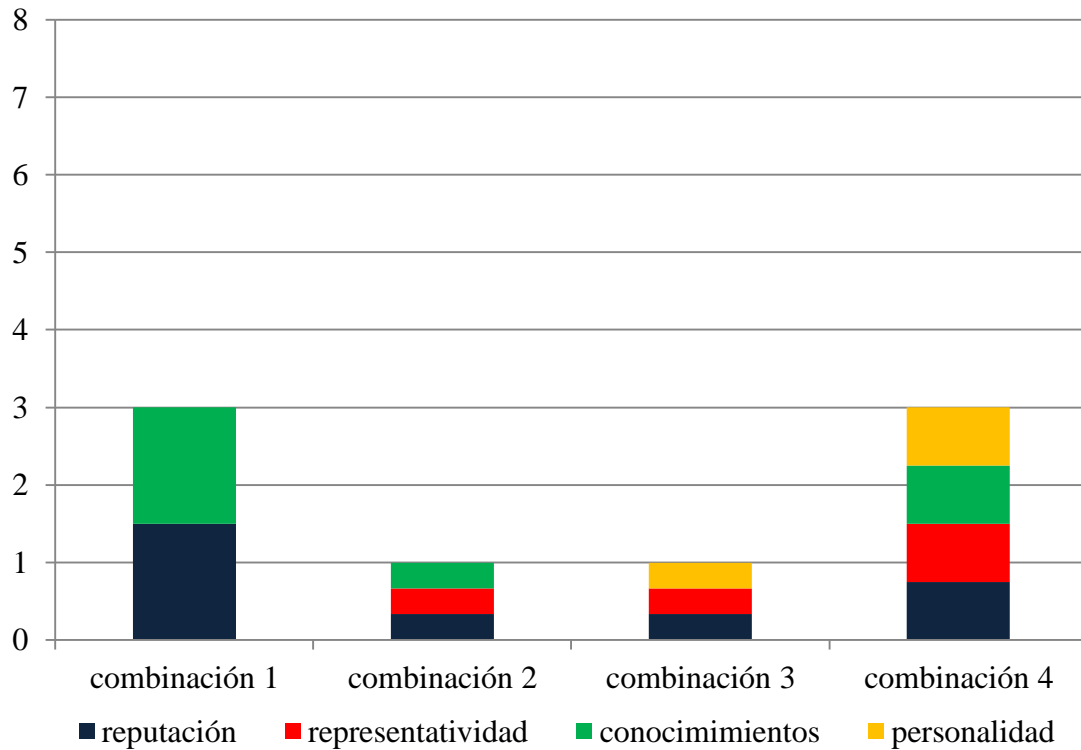


La demanda de buena reputación se combina de manera diferenciada con estas otras agregándose en distintas proporciones (Gráfica 4.8). En total son ocho casos. De ellos, en tres casos la buena reputación se combina sólo con conocimientos; en otros tres con representatividad, conocimientos y personalidad; en uno con representatividad y conocimientos; y en otro con representatividad y personalidad.

Gráfico 4.8

Frecuencia de las combinaciones de demandas de legitimidad

Cantidad de casos



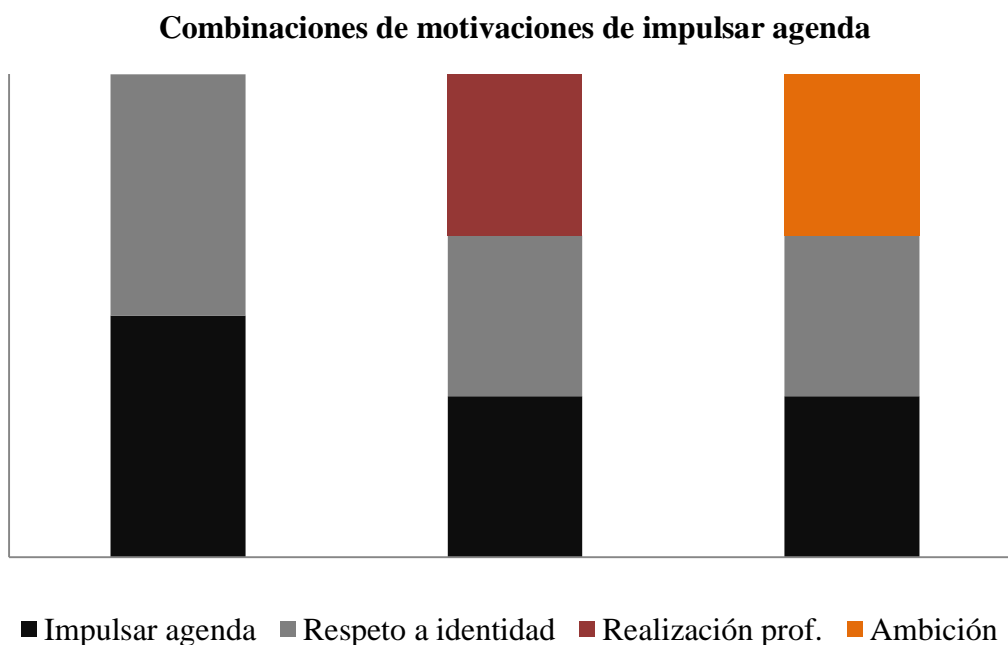
Hay tres combinaciones halladas con la motivación de impulsar una agenda (Gráfica 4.9). De un total de 12 casos, se combina casi plenamente con la del respeto a su identidad (11). Esto tiene sentido conforme a la teoría, puesto que se trata de individuos con fuerte filiación tanto política como asociativa. También en buena medida puede reconocerse que se asocia a motivaciones de índole personal, principalmente a la realización profesional (7), aunque escasamente a la ambición (2). No se halla combinada a motivaciones como la de representar a un grupo, la cual, de acuerdo con la teoría, correspondería a los casos en que el nombramiento se da por una demanda de agencia, así como tampoco hay combinación con la demanda de servir al país, la cual más bien parece propia de quienes carecen de

filiaciones.

Tabla 4.9

Combinaciones de las motivaciones de impulsar agenda				
Tipo/Perfil	<i>Ambi</i>	<i>RPro</i>	<i>Iden</i>	<i>Age</i>
F-3	0	1	1	1
J-1	0	1	1	1
K-1	0	1	1	1
K-1	0	0	1	1
K-3	0	0	1	1
K-9	0	1	1	1
L-1	0	1	1	1
L-1	0	1	1	1
L-1	1	0	1	1
L-7	0	0	0	1
L-9	0	1	1	1
L-9	1	0	1	1
<i>Sum</i>	2	7	11	12

Gráfica 4.9

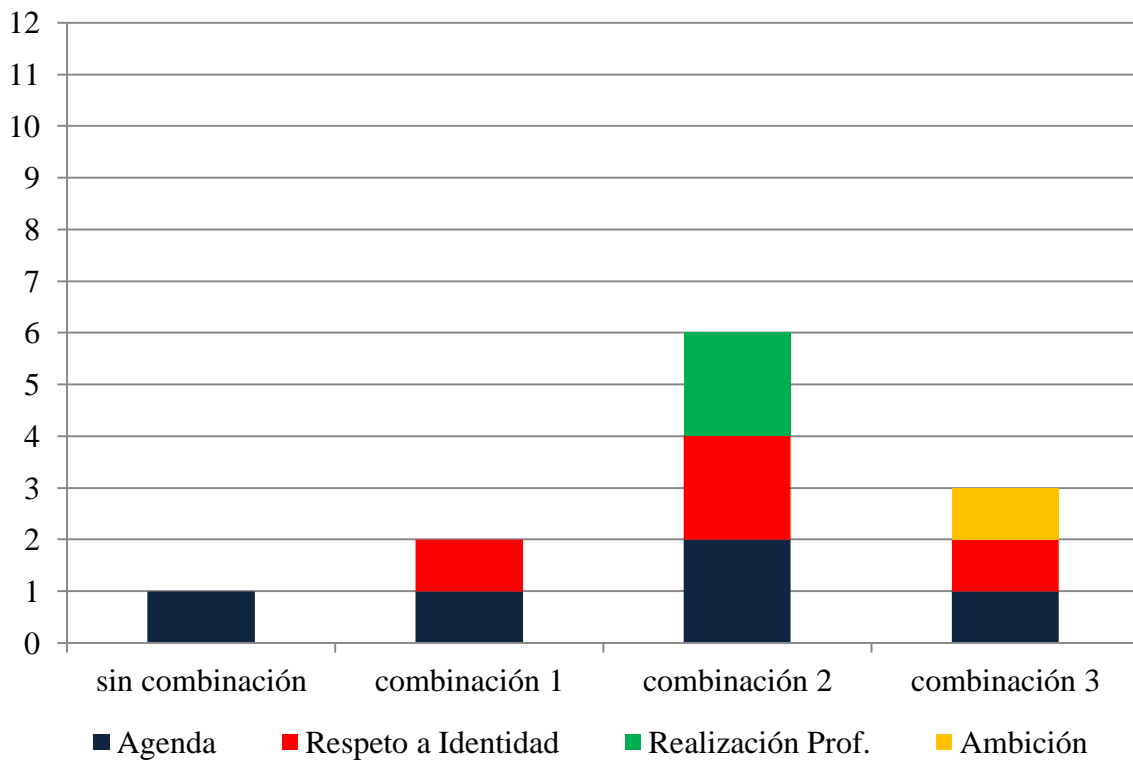


La frecuencia de las combinaciones de motivación (Gráfica 4.10) es la siguiente: en seis casos (50%) se combina tanto con respeto a la identidad como con realización profesional; en tres (25%) se combina con respeto a la identidad y ambición; en dos (16.5%) sólo con el respeto a la identidad, y en uno (8.5%) no hay combinación.

Gráfico 4.10

Frecuencia de combinaciones de motivación de impulsar una agenda

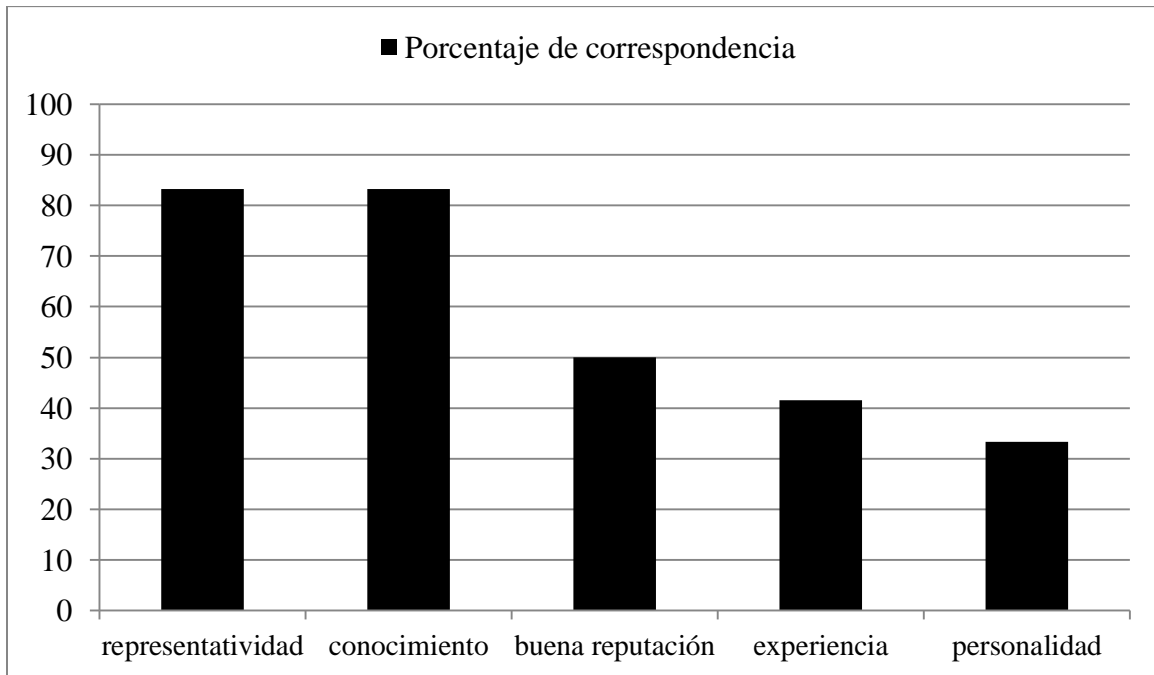
Cantidad de casos



Las combinaciones de motivación de impulsar una agenda (Gráfica 4.11), corresponden en un 83.3% a la demanda de representatividad, también 83.3% a la de conocimiento, 50% a la de buena reputación, 41.6% a la de experiencia y 33.3 % a la de personalidad.

Gráfica 4.11

Correspondencia entre la motivación de impulsar una agenda con demandas

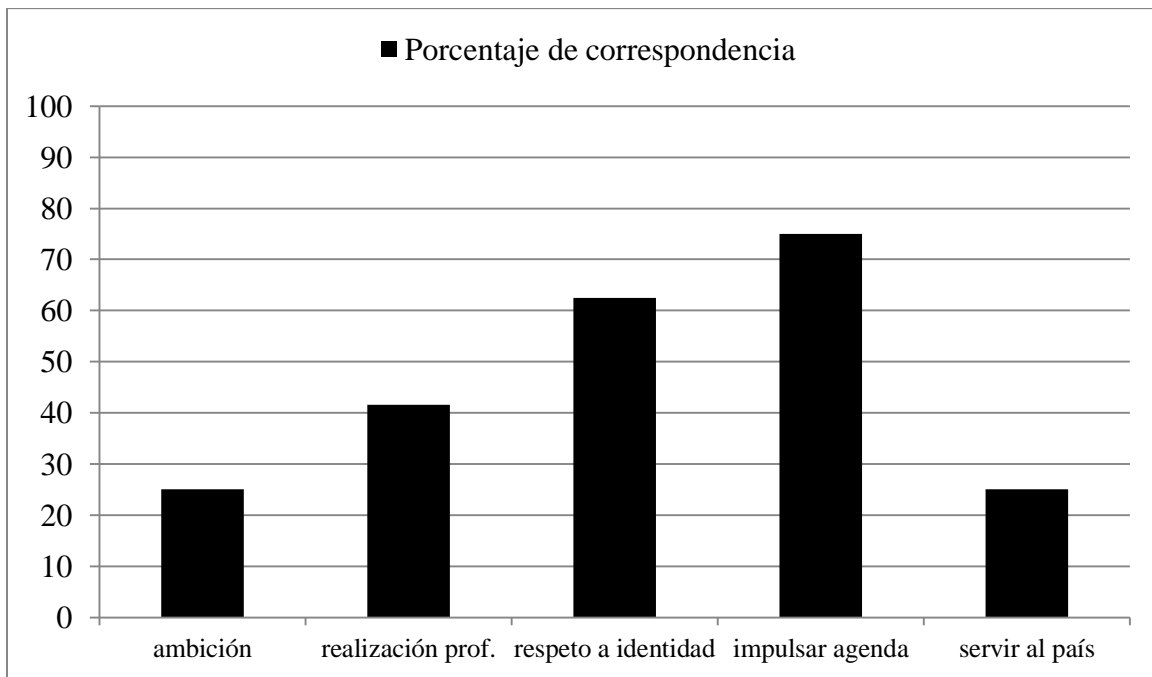


Vistas desde la perspectiva del reclutador, las combinaciones de demanda de buena reputación corresponden a las motivaciones así (Gráfica 4.12): con impulsar una agenda 75%, respeto a la identidad 62.5%, realización profesional 41.6%, ambición 25% y servir al país 25%.

La hipótesis suponía una plena correspondencia entre las demandas de buena reputación con las motivaciones de impulsar una agenda. Aunque la evidencia empírica no lo confirma de manera absoluta, puede afirmarse que guarda sentido con la realidad como una generalidad, puesto que en buena medida puede fundamentarse de manera plausible como explicación.

Gráfica 4.12

Correspondencia entre la demanda de buena reputación con motivaciones



Sentido de las correspondencias

Puede considerarse que cuanto menor es la filiación política y asociativa de los reclutados, sus motivaciones están más orientadas a servir al país que a impulsar una agenda o a la ambición de continuar con una carrera en el servicio público. Esta motivación se pierde cuando la dinámica de la vida política inherente a la responsabilidad del cargo, los confronta, y así se produce su salida del servicio público por su propia voluntad. Asimismo, cuanto mayor es la filiación política y asociativa de los reclutas, sus motivaciones están más orientadas a impulsar una agenda propia de ella, pero también en esa medida condicionan su nombramiento al respeto a su identidad durante su gestión.

Aunque los nombramientos vayan orientados hacia la estabilidad o la legitimidad, también la demanda de conocimiento está comúnmente presente en ellos. Prácticamente no

aparece la primera sin la segunda. Por lo tanto, aunque la hipótesis haya sido en el sentido de que el reclutamiento a individuos con un origen en la sociedad civil procura abonar a favor de la legitimidad democrática, los datos manifiestan por sí mismos que en realidad sería hacia la eficacia. Sin embargo, si consideramos las historias de los casos podemos suponer que en los que hay demandas de legitimidad éstas tienen un énfasis sobre las de eficacia. La hipótesis ha considerado que la buena reputación tendría que ser la demanda de legitimidad más frecuente, sin embargo, los datos asegurarían que la representatividad ha tenido prioridad sobre ella.

Conclusiones

Con el objetivo planteado al inicio, el de explicar los nombramientos de los casos de individuos que de la sociedad civil ingresan a los niveles más altos de la función pública, la investigación permite concluir que:

1.

Si bien los supuestos establecidos por la literatura sobre élites políticas en México prevalecen, han perdido capacidad de explicar un amplio espectro de la realidad. Son insuficientes para dar cuenta de los cambios que resultan de la transición a la democracia, puesto que hay casos que deben ser explicados a partir del análisis de las carreras previas de los ministros considerando las demandas y motivaciones que posibilitaron sus nombramientos.

Estos casos pueden ser explicados al considerar que el reclutamiento es una variable dependiente de una independiente, que es la oportunidad o vacante, y otra independiente, que es la combinación de al menos una demanda del reclutador y una motivación del recluta. Asimismo, los nombramientos en la función pública pueden ser estudiados sobre una base empírica constituida por indicadores que hacen operativos los conceptos de reclutamiento, oportunidad, demandas y motivaciones para trabajarlos como datos de las variables correspondientes.

2.

Hay nuevos organismos públicos que condicionan los nombramientos de sus titulares a

requisitos que incluyen la buena reputación, es decir, a no haber militado en partidos ni haber tenido cargos en la administración pública, lo que abre el universo de posibles reclutas a quienes han desarrollado su carrera profesional en la iniciativa privada o en asociaciones de la sociedad civil.

También hay reclutamientos de individuos que provienen de la sociedad civil y que mientras se encuentran realizando su labor como funcionarios públicos, son nombrados para cubrir vacantes que se presentan por renunciaciones o despidos. En este caso podemos hablar de una movilidad lateral o ascendente que resulta de los buenos resultados que han logrado en su nombramiento previo. De modo que son sujetos que, pese a su falta de experiencia, aportan buenos resultados al gobierno.

No obstante, puede reconocerse una tendencia regresiva en el patrón de reclutamiento. Si bien en el momento de la transición a la democracia hay claramente una ruptura respecto al patrón tradicional, en los momentos posteriores de los nombramientos se ha vuelto en su mayoría a los criterios del periodo previo a un nivel cercano al que tuvo aquel en su punto inferior.

3.

El cambio en las motivaciones y las demandas causantes de algunos nombramientos que no pueden ser explicados por los supuestos establecidos, se debe a nuevas condiciones de gobernabilidad dadas por cambios en las reglas formales, cuyos efectos han acotado el poder del presidente de la República. La competencia electoral, los gobiernos divididos, las demandas de participación de la sociedad civil organizada, el descrédito en las instituciones políticas tradicionales y las agencias gubernamentales, así como un cambio cultural a favor de los valores democráticos y espacios periodísticos y de debate público, favorecen, en

conjunto, esas motivaciones y demandas de individuos ajenos a los partidos políticos y a las carreras burocráticas.

4.

La permanencia de reglas formales, como las facultades del presidente de la República, más la continuidad de inercias y condiciones en el sistema político y el entorno, permiten que las decisiones de los nombramientos puedan seguir siendo mayoritariamente como en el patrón tradicional de reclutamiento, por agencia, para cumplir con cuotas con aliados, o recompensando a los miembros del equipo. Si bien el presidente sigue gozando de la facultad de nombrar sin necesidad de ratificación a casi la totalidad de sus colaboradores y de los funcionarios de mayor nivel en la administración pública, casi todos los nombramientos de los casos distintos al patrón tradicional de reclutamiento han sido decididos así por él. De modo que puede pensarse que el presidencialismo no se ha acotado tanto por medio de restarle capacidad de decisión, sino por las nuevas condiciones para la gobernabilidad.

Las facultades presidenciales amplias siguen permitiendo un amplio margen para que las decisiones de los nombramientos se ajusten a su idea particular sobre la legitimidad democrática, como puede ser el cubrir con una cuota porcentual de mujeres; o de estabilidad, por medio de la inclusión de opositores o de ciudadanos independientes. Sin embargo, también hay una importante descentralización. El presidente de la República no decide todos los nombramientos. No es el único reclutador de los titulares de su administración pública. Nuevas reglas formales, propias de un nuevo diseño institucional, han facultado al poder legislativo para que decida o influya sobre la titularidad de algunos organismos autónomos y descentralizados.

5.

Dado que no hay cambios en las reglas legales del presidencialismo, la centralización en procesos cerrados es el modo en que se deciden la mayoría de los nombramientos. La decisión puede resultar de la improvisación cuando se carece de cuadros propios correspondientes a los perfiles requeridos y además no hay las recomendaciones ni las solicitudes suficientes de quienes cumplan con las demandas del reclutador. Improvisar, en este caso quiere decir que se decide nombrar a alguien que no cumple satisfactoriamente con las demandas, que no es quien se hubiese querido en primera instancia.

También puede ocurrir así cuando no hay motivaciones de parte de los potenciales reclutas para aceptar una invitación u ofrecimiento de parte del reclutador. Esto sucedió efectivamente en el gobierno del presidente Vicente Fox, que hubo rechazo a proposiciones a aceptar la titularidad de varias secretarías de parte de militantes de oposición. Se trata de un fenómeno nuevo dentro del presidencialismo mexicano y propio del cambio democrático, pues previamente habría sido impensable en que alguien rechazara una invitación del presidente o que éste hiciera un ofrecimiento sin el cálculo previo de que la respuesta fuese positiva. Asimismo, la improvisación se puede dar como consecuencia de las reglas que limitan el tiempo para decidir y por los actores que ejercen veto.

6.

La representación descriptiva ha cobrado importancia como una demanda de legitimidad, inclusive más que la buena reputación o además de ella. En las nuevas administraciones los reclutadores, en orden a la eficacia gubernamental y a su legitimidad democrática, pueden preferir a quien posea los conocimientos y méritos profesionales, así como la buena

reputación por encima de aquellos que aspiran a un nombramiento sobre militancias partidistas o carreras burocráticas. De modo que las crisis políticas enfatizan la demanda de reclutamiento entre individuos con reconocimiento positivo entre la sociedad civil. En orden a la estabilidad, preferirán a individuos con prestigio por sus conocimientos especializados. Asimismo, el conocimiento para resolver problemas en orden a la demanda de eficacia es un recurso que parece clave en la mayoría de los nombramientos. Aunque el énfasis se oriente hacia la legitimidad, la posesión de recursos de este otro tipo favorece el ingreso a la función pública.

Paradójicamente, la transición a la democracia no ha tenido como resultado que haya más nombramientos a mujeres, al menos en el gobierno federal, inclusive cuando la representatividad de ellas, por género, ha formado parte de las demandas del reclutador, lo cual puede explicarse por prioridad en otras demandas y por falta de correspondencia con las motivaciones de mujeres con el perfil de las titularidades vacantes. Así como en este caso, se comprueba que la transición no ha implicado un cambio total en el respeto a reglas no escritas, en el hecho de que permanece invariable el nombramiento de miembros de las fuerzas armadas del más alto grado como titulares de los ramos correspondientes en Defensa y Marina.

7.

El respeto del reclutador a la identidad del potencial recluta es una de las motivaciones que permiten concretar su nombramiento y permanencia en el cargo. Es una motivación altamente apreciada por quienes tienen una identidad opositora, al punto en que de hecho resulta una condición necesaria. Esto permite considerar que la cooptación de un individuo no implica la transacción de su identidad ni la renuncia a sus convicciones, y que tampoco

es el objetivo del reclutador que éste claudique o adopte la identidad partidaria o ideológica del presidente —pues inclusive la identidad opositora o de signo distinto al propio puede ser una de sus demandas—, sino que por ambas partes hay un interés distinto y superior al de empatar sus diferencias en este plano. Para uno es el de favorecer la gobernabilidad; y para el otro, el de poder beneficiar a una población meta o grupo, más que a sí mismo. Esta correspondencia tiene un par de riesgos de costo que ambas partes están dispuestas a pagar a cambio de intentar lograr sus objetivos, que es el reclamo o reproche de traición o deslealtad por parte de sus copartidarios o camaradas de la misma ideología, de manera manifiesta o velada, y la eventual pérdida de apoyo o simpatía de su parte como consecuencia. La otra, es la acusación de transar con su identidad por parte de sus detractores, adversarios o competidores, con el propósito, precisamente, de que su simpatía y apoyo se debilite, o que su credibilidad y reputación pueda ponerse en duda.

8.

Considerando la socialización política como un recurso del recluta, puede afirmarse que ésta continúa siendo, en general, el recurso más importante para posibilitar los nombramientos de los casos estudiados, inclusive mucho más que la buena reputación. La amistad, el haber sido compañeros de escuela, las recomendaciones y, especialmente, haber formado parte del equipo de campaña definen a una parte importante de los nombramientos, tengan o no la filiación partidaria del presidente o carrera en el sector público.

Una de las revelaciones más importantes que pueden resultar de los datos y las historias de los casos es que la confiabilidad se halla también en individuos fuera del partido propio. La lealtad personal es distinguible o diferenciable de la lealtad partidaria. La

socialización política sigue explicando buena parte de los nombramientos. Los equipos de trabajo y los grupos políticos en las biografías de los presidentes siguen siendo determinantes para algunos casos. De modo que parece indispensable contar con una base mínima de conocidos para gobernar, así en el presente como en el pasado.

9.

Si en la postransición las vacantes que se presentan en momentos posteriores al inicio de una administración se cubren frecuentemente con secretarios en funciones, significa que el gabinete sigue siendo considerado como un espacio amplio al que se agregan sus integrantes como parte del todo más que un conjunto de individuos idóneos cada uno para sus respectivas áreas de responsabilidad. Cuando hay una vacante por sustitución o despido es muy probable que sea cubierta por alguien que está en funciones en el mismo nivel, más que por alguno de quienes le siguen en la cadena de mando. Esto se puede atribuir a que si hay un problema que se quiere resolver transfiriéndole la responsabilidad de resolverlos a quien ha dado buenos resultados o con quien mantiene una alta confiabilidad. Esa posición que deja vacante quien hace un movimiento lateral, es más factible de que sea ocupada por el ascenso del siguiente en el mando o por el ingreso de un individuo de fuera del gabinete.

Éste se asemeja a un equipo deportivo en el que varios de sus integrantes pueden jugar en más de una posición y así lo van haciendo según transcurre el juego o partido, lo cual implica dos posibilidades: que se forma parte de un gabinete o del equipo titular de un ministerio por criterios distintos a la idoneidad para cada puesto y así deben ser mantenidos pese a sus defectos o efectivamente hay individuos que por sus cualidades o talentos pueden ser idóneos para más de un despacho. También implica que algunos rasgos que pudieran pensarse como propios del autoritarismo, como mantener en funciones a ministros

cuya legitimidad es cuestionable o su eficacia es deficiente, son en realidad inherentes al presidencialismo más allá del tipo de gobernabilidad en el que se adscribe.

Bibliografía y referencias

- Abramson, Paul R. y William Claggett (2001). "Recruitment and Political Participation" en *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 4, pp. 905-916.
- Acosta, Mariclaire (2004). "Sorpresas" en Denise Dresser (coord.), *Gritos y susurros. Experiencias intempestivas de 38 mujeres*. México: Grijalbo, pp. 349-357.
- (2005). "Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de políticas" en Carlos Basombrío I. (ed.), *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 67-83.
- Aguilar Valenzuela, Rubén (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana Ciudad de México. México: edición del autor.
- Aguilar Valenzuela, Rubén y Jorge G. Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo.
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alexander, Jeffrey (1994). "Las paradojas de la sociedad civil" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, pp. 73-89.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2003). "Actualidad y debate en torno a la sociedad civil" en Silvia Bolos (coord.). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México, pp. 39-74.
- (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México,

- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Plaza y Valdés.
- Amorim Neto, Octavio (2006). “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas” en *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 4, pp. 415-440.
- Arditi, Benjamín (coord.) (2005). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Aristóteles (1991). *La política* (trad. Patricio Azcárate). México: 21ª edición. Espasa-Calpe, col. Austral, núm. 239.
- Banco Mundial (2007). *Gobernabilidad democrática en México: Más allá de la captura del Estado y la polarización social*. México: Banco Mundial.
- Basombrío I., Carlos (ed.) (2005). *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bermin, Sheri (1997). “Civil Society and Political Institutionalization” en *American Behavioral Scientist*, vol. 40, núm. 5, marzo-abril, pp. 562-574.
- Bizberg, Ilán (1997). “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y revisión del caso mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, enero-marzo, pp. 3-18.
- Bobbio, Norberto (1981). “Reclutamiento político” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp. 1390-1397. (Título original: *Dizionario di politica*, 1976).
- (1996). *El futuro de la democracia* (trad. José Fernández Santillán). México: Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español. (Título original: *Il futuro della*

- democrazia*, 1984).
- Camou, Antonio (comp.) (2001). “Estudio preliminar” en *Los desafíos de la gobernabilidad*. (Compilación, Prólogo y Estudio preliminar de Antonio Camou). México: Flacso-IIS UNAM/Plaza y Valdez.
- Camp, Roderic Ai (1981). *La formación de un gobernante: La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica. (Título original: *The Making of a Government: The Socialization of Political Leaders in Post Revolutionary Mexico*, 1979).
- (1990). “Camarillas in Mexican Politics: The Case of Salinas Cabinet” en *Mexican Studies*, vol. 6, núm. 1, pp. 85-107.
- (1996). *Reclutamiento político en México, 1894-1991*. Trad. Stella Mastrangelo. México: Siglo XXI. (Título original: *Political Recruitment Across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, 1996).
- Casar, María Amparo. (1996). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*. México, CIDE, vol. III, núm. 1.
- (1999). “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*. México, CIDE, vol. VI, núm. 1.
- (2000). “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*. vol. VII, núm. 1.
- Castañeda, Jorge (1998). *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Punto de Lectura.
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en

- Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Conley, Marshall W. y Patrick J. Smith (1983). "Political Recruitment and Party Activists: British and Canadian Comparisons" en *International Political Science Review*, vol. 4, núm. 1, pp. 48-56.
- Costa, Gino y Carlos Basombrío (2004). *Liderazgo civil en el ministerio del interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Czudnowski, Moshe M. (1972). "Sociocultural Variables and Legislative Recruitment: Some Theoretical Observations and a Case Study" en *Comparative Politics*, vol. 4, núm. 4, pp. 561-587.
- (1975) "Political Recruitment" en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Addison Wesley, Reading, Mass., vol. II, pp. 155-242.
- Dalla Corte, Gabriela y Silvia Gómez I. Mestres (2000). "Justicia social, legitimidad y legalidad: la sociedad civil ante el defensor del pueblo en Argentina" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4, pp. 69-90.
- Dahl, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Delgado, Martha (2009). "Mujer y ecologista" en Denise Dresser (coord.), *Gritos y susurro II. Experiencias intempestivas de otras 39 mujeres*. México: Grijalbo, pp. 347-358.
- Dewan, Torun y Keith Dowding (2005). "The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity" en *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 1, pp. 46-56.
- Díaz Rebolledo, Jerónimo (2005). "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el Congreso mexicano, 2000-2003" en *Política y*

- Gobierno*, vol. XII, núm. 2, pp. 313-330.
- Dowding, Keith y Patrick Dumont (eds.). (2009). *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge
- Duverger, Maurice (1975). *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*. Tr. Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. Barcelona: Planeta. (Título original: *Sociologie de la Politique. Éléments de Science Politique*, 1973).
- Elizondo Mayer, Carlos y Benito Nacif (coords.) (2003). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Escobar Lemmon, Maria and Michelle M. Taylor Robinson (2005). “Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?” en *American Journal of Political Science* 49(4): 829-844.
- Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón (2001). “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México” en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, pp. 347-389.
- Fox, Vicente y Rob Allyn (2007). *La revolución de la esperanza. La vida, los suelos y los anhelos de un presidente*. México: Aguilar.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh (eds.) (1988). *The Secret Garden. Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México 1928-1945*. México: Siglo XXI.
- Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt (eds.) (2005). *Estudios sobre la red política de México*. México: Instituto de Investigación en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM.

- González Bárcena, Facundo (2000) “Estabilidad política” en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica-Flacso, pp. 214-221.
- Goodman, Jay S., Wayne R. Swanson y Elmer E. Cornwell (1970). “Political Recruitment in Four Selection Systems” en *Political Research Quarterly*, núm. 23, pp. 92-103.
- Gordon R., Sara (1997). “La cultura política de las organizaciones no gubernamentales” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, pp. 53-67.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2000). *Fox & Co. Biografía no autorizada*. México: Grijalbo.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2001) “Inestabilidad del gabinete político y gobiernos divididos en México”, *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, pp. 13-60.
- Guillén, Fedro Carlos (coord.) (2007). “Julia Carabias Lillo”, entrevista de Fedro Carlos Guillén en *Instituto Nacional de Ecología. Quince años de políticas ambientales en México. Memoria testimonial*. México: Semarnat-INE, pp. 39-54.
- Gutiérrez L., Roberto (2001). “Cultura política y transición a la democracia” en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición democrática*. México: Cal y Arena, pp. 265-282.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. México: El Colegio de México.
- Ishiyama, John T. (1998). “Red versus Expert!: Candidate Recruitment and Communist Party Adaptation in Post-Soviet Politics” en *Party Politics*, vol. 4 núm. 3, pp. 297-318.
- (2001). “Candidate Recruitment and the Development of Russian Political Parties, 1993-99” en *Party Politics*, vol. 7, núm. 4, pp. 387-422.
- Keller, Suzanne (1963). *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Societies*.

- Nueva York: Random House.
- Kira Sanbonmatsu (2006). "The Legislative Party and Candidate Recruitment" en *Party Politics*, vol. 12, núm. 2, pp. 233-256.
- Knoke, David (1993). "Networks of Elite Structure and Decision Making" en *Sociological Methods & Research*, vol. 22, núm. 1, pp. 23-45.
- Korrodi, Lino (2003). *Me la jugué. El verdadero amigo de Fox*. Prólogo de Jorge G. Castañeda. México: Grijalbo.
- Kuroda, Yasumasa (1988). "Leadership Recruitment Patterns in the Japanese House of Representatives: General Elections, 1890-1963" en *International Political Science Review*, vol. 9 núm. 2, pp. 119-130.
- Labastida Martín del Campo (2000). "Perspectiva del cambio democrático en México" en Labastida, Camou y Luján, *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. México: Flacso-IIS/UNAM, pp. 247 -256.
- Langston, Joy (1995). "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México" en *Política y Gobierno*, vol. 2 núm. 2, pp. 243-278.
- (1998). "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados" en *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, pp. 459-500.
- (2006). "The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral. Competition and Decentralized Candidate Selection" en *Party Politics*, vol. 12, núm. 3, pp. 395-413.
- Lara, María Pía (1998). "The Fragil Emergence of Mexico's Democracy: Conquering Public Space" en *Thesis Eleven*, núm. 53, pp. 65-78.
- Laurentiu, Stefan (2004). "The Impact of Recruitment for Public Office on Party

- Organization: Theory Development and Case Study form Post-Communist Romania” en *Transitions*, vol. 43, núm. 1, pp. 25-40.
- Lewis, David (2008). “Crossing the boundaries between 'third sector' and state: life-work histories from the Philippines, Bangladesh and the UK. *Third World quarterly*, vol. 29, núm. 1. pp. 125-141.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel. (Título original: *Patterns of Democracy*, 1999).
- Lindau, Juan David (1993). *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México: Joaquín Mortiz.
- Linz, Juan J. (1990). *La quiebra de las democracias*. México: Alianza/Conaculta.
- Loeza Reyes, Laura (2008). “Las organizaciones civiles y su influencia en los militantes y liderazgos políticos” en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes, *Liderazgo político. Teoría y procesos en el México de hoy*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 213-240.
- López Díaz, Pedro (2007). *Diccionario de la clase política mexicana*. México: Facultad de Economía de la UNAM-La Jornada.
- Loza Otero, Nicolás (2008). *Legitimidad en disputa. Zedillo, Fox, Calderón*. México: Flacso México.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2011). “Redes de gobernanza y representación” en Tavera Fenollosa (coord.), *Representación y decisiones políticas*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Mann, Dean E. y Zachary A. Smith (1981). “The Selection of U.S. Cabinet Officers and Other Political Executives” en *International Political Science Review*, vol. 2, núm. 2, pp. 211-234.

- March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (trad. Jorge Ferreiro Santana). México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (Título original: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, 1989).
- Martin, Janet M. (1989). "The Recruitment of Women to Cabinet and Subcabinet Posts" en *Political Research Quarterly*, núm. 42, pp. 161-172.
- Medina, Luis (1994). *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- México. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial (1993). *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*. Rosa Pretelín (coord.). México: FCE.
- Michels, Robert (1969). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (vol. I y II) (trad. Enrique Molina de Vedia). Buenos Aires: Amorrortu. (Título original: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911, 1913).
- Millán, René (2002). "Diferenciación social en México y cambio en el patrón de legitimidad" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, pp. 189-206.
- Montero, José Ramón y Leonardo Morlino (1993). "Legitimidad y democracia en el sur de Europa" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, núm. 64, pp. 7-40.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998). "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* núm. 83, pp. 9-49.

- Morfin, Guadalupe (2004). "El viento y la casa" en Denise Dresser (coord.), *Gritos y susurros. Experiencias intempestivas de 38 mujeres*. México: Grijalbo, pp. 259-267.
- Mosca, Gaetano (1984). *La clase política* (trad. Marcos Lara). Introducción selección y notas por Norberto Bobbio. México: Fondo de Cultura Económica, Colección Popular núm. 260. (Título original: *La Classe Politica*, 1975).
- Musacchio, Humberto (2002). *Quién es quién en la política mexicana. Diccionario*. México: Plaza y Janés.
- Nagle, John D. (1979). *Sistema y sucesión. Las bases sociales del reclutamiento de la élite política*. Trad. Félix Blanco. México: La Red de Jonás. Título original: *System and Sucesión: The Social Bases of Political Elite Recruitment*.
- Nicholls, Keith (1991). "The Dynamics of National Executive Service: Ambition Theory and the Careers of Presidential Cabinet Members" en *Political Research Quarterly*, núm. 44, pp. 149-172.
- Norris, Pippa (ed.) (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols. Buenos Aires: Paidós.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Flores, Enrique (2003). "Participación en espacios institucionales y políticas públicas" en Silvia Bolos (coord.). *Participación y espacio público*. México:

- Universidad de la Ciudad de México, pp. 197-210.
- Panagapoulus, Costas (2007). "The Polls: The Cabinet Member and Presidential Approval" en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 1, pp. 153-162.
- Paredes, Luis (2009). *Los secretos del Yunque. Historia de una conspiración contra el Estado mexicano*. México: Grijalbo.
- Pareto, Vilfredo (1980). *Forma y equilibrio sociales* (trad. Jesús López Pacheco). Compendio extractado del *Tratado de sociología general*. Selección e introducción de Giorgio Braga. Madrid: Alianza.
- Prewitt, Kenneth (1965). "Political Socialization and Leadership Selection" en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 361, pp. 96-11.
- (1970). *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Nueva York: Bobbs-Merrill Co. Inc.
- Przeworski, Adam (1988). "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3. Buenos Aires: Paidós, pp. 79-105.
- Puga, Cristina (2005) "Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana" en Benjamín Arditi (coord.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, pp.71-105.
- Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.

- Quero, Morgan (2003). “El arte de la asociación —o una periferia que puede ser centro- Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos” en Alberto J. Olvera, (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, pp. 149-204.
- Rabotnikof, Nora (2001). “Dos conceptos de sociedad civil” en Luis Salazar (coord.) *México 2000. Alternancia y transición democrática*. México: Cal y Arena, pp. 283-307.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Renée de la torre (2003). “Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara” en Alberto J. Olvera, (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, pp. 284-350.
- Reyes García, Luis (2008). “Las élites políticas de México. Una revisión de la literatura” en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coord.), *Liderazgo político. Teoría y procesos en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 51-80.
- Reynolds, Andrew (1999). “Women in legislatures and executives of the world: Knocking at the Highest Glass Ceiling” en *World Politics*, vol. 51, núm. 4, pp. 547-572.
- Rousseau, Isabelle (1998). “La SPP y las dinámicas de constitución de un equipo: 1982-1988”, *Foro Internacional*, núm. 152-153, abril-septiembre.
- (2001). *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*. México: El Colegio de México,
- Rubio, Luis y Edna Jaime (2007). *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación para el Desarrollo.

- Salazar Ugalde, Pedro (2000). “Legalidad” en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica-Flacso, pp. 289-293.
- (2001). “Introducción” en Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición democrática*. México: Cal y Arena, pp. 17-39.
- Sánchez Mejorada, María Cristina (2003). “La política del gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil” en Silvia Bolos (coord.), *Participación y espacio público*, México: Universidad de la Ciudad de México, pp. 147-177.
- Sani, Giacomo (1982). “Socialización política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp. 1566-1570. (Título original: *Dizionario di politica*, 1976).
- Schmitter, Phillippe (2005). “Un posible esbozo de una democracia ‘post-liberal’” en Benjamín Arditi (coord.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, pp.249-263.
- Schwartz C., David (1969). “Theory of Political Recruitment” en *The Western Political Quarterly*, vol. 22, núm. 3, pp. 552-571.
- Seligman, Lester G. (1961). “Political Recruitment and Party Structure: A Case Study” en *The American Political Science Review*, vol. 55, núm. 1, pp. 77-86.
- (1967). “Political parties and the recruitment of political leadership” en Lewis J. Edinger (ed.), *Political Leadership in Industrial Societies: Studies in Comparative Analysis*. Nueva York: John Wiley, pp. 294-315.
- (1971). *Recruiting Political Elites*. Nueva York: General Learning Press.
- Seligman, Lester G., Michael King, Chang Lim Kim, Ronald Smith (1974). *Patterns of Recruitment: A State Chooses its Lawmakers*. Chicago: Rand McNally.

- Seligson, Mitchell A., Julio F. Carrión y Patricia Zárate (2008). *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.) (2008). *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pittsburgh: Penn State Press.
- Smith, Peter H. (1981). *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. Trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi. México: El Colegio de México. Título original: *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century México*, 1979.
- Studlar, Donley T. y Ian McAllister (1991). "Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women's Electoral Disadvantages" en *Political Research Quarterly*, núm. 44, pp. 467-485.
- Suárez Farías, Francisco (1981). *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Uriarte, Edurne (1997). "El análisis de las élites políticas en las democracias" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 97, pp. 249-275.
- Vázquez Mota, Josefina (2009). "Sorpresas" en Denise Dresser (coord.), *Gritos y susurro II. Experiencias intempestivas de otras 39 mujeres*. México: Grijalbo, pp. 223-242.
- Villaseñor, Gómez (2005). "Una lectura de nuestra experiencia en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México" en Carlos Basombrío I. (ed.), *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 465-480.

Entrevistas

Berman, Sabina. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 22 de junio de 2011.

D'Artigues, Katia (2002). *El gabinetazo*. México: Grijalbo.

D'Artigues, Katia. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 16 de marzo de 2011.

D'Artigues, Katia y Sabina Berman. Entrevista a Xóchitl Gálvez. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 10 de marzo de 2010.

———. Entrevista a Alejandro Gertz Manero. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 11 de junio de 2008.

———. Entrevista a Julia Carabias. Programa Shalalá, emisión televisiva de Canal 7, México, D.F., 21 de julio de 2010.

Futuros. “La participación de la sociedad civil: parte natural de la cultura democrática”. Entrevista a Mariclaire Acosta Urquidi en *Futuros*, vol. III, núm. 9, 2005.

Mónica Garza. Entrevista a Josefina Vázquez Mota. Programa Historias Engarzadas, emisión televisiva, Canal 7, México, D.F., 18 y 25 de junio de 2011.

Villarreal, Héctor. Entrevista a Octavio Amorim Neto, Sao Paulo, Brasil, 18 de febrero de 2011.

———. Entrevista a Rubén Aguilar Valenzuela, México, D.F., 31 de marzo de 2009.

———. Entrevista a Vicente Fox Quesada. Comunicación electrónica en <http://twitter.com/FoxVicente>, 18 de febrero de 2010.

———. Entrevista a Xóchitl Gálvez Ruiz, México, D.F., 25 de agosto de 2009.

———. Entrevista a Rogelio Gómez Hermosillo, México, D.F., 8 de julio de 2009.

———. Entrevista a Guadalupe Morfín Otero. Comunicación vía correo electrónico, 11 y 24

de septiembre, 29 de octubre de 2009 y 11 de marzo de 2010.