

¿APRENDE A GOBERNAR LA OPOSICIÓN? LOS GABINETES PRESIDENCIALES DEL PAN, 2000-2010

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ*

LA IMPORTANCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS en los procesos de cambio democrático fue reconocida en dos aspectos. Primero, en su origen social y político así como por su grado de organización durante los años finales de los regímenes autoritarios o dictatoriales, de los cuales dependerían las condiciones en que se produciría el cambio y la alternativa política que pudieran presentar. Fue tan importante el papel previo a la transformación, que incluso su llegada al poder mediante elecciones libres fue valorada como prueba de que la transición política había concluido.¹ Una nueva élite (en el sentido más amplio de esa cualidad) al lado de la prueba clásica de la democracia formal, o sea las elecciones, parecían elementos suficientes para demostrar que el cambio político, al menos en esa etapa inicial y decisiva, se había completado.

El segundo aspecto surgió inmediatamente después de las transiciones. Se reconoce en la capacidad, preparación y experiencia de las nuevas élites para manejar los conflictos (genéricamente incluidos en la gobernabilidad) que al principio se originaban en las crisis económicas y sus efectos sociales y políticos, y que después se han concentrado en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Se observa, en general, en su capacidad para construir acuerdos con otros actores políticos.² Si en el primer

* Agradezco las observaciones y sugerencias de dos dictaminadores anónimos.

¹ Samuel P. Huntington, "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, vol. 106, núm. 4, 1991-1992, pp. 579-616; Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspectives*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; Michael Bernhard, "Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe", *Political Science Quarterly*, vol. 108, núm. 2, 1993, pp. 307-326; Aviezer Tucker *et al.*, "From Republican Virtue to Technology of Political Power: Three Episodes of Czech Nonpolitical Politics", *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 3, 2000, pp. 421-445; y el número especial de *Theory and Society*, vol. 24, núm. 5, 1995.

² Joan Nelson, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and East-*

aspecto se trataba de probar la eliminación de una élite no democrática, en el segundo se ponía la atención en la habilidad de la nueva élite para hacerse cargo del futuro de los sistemas.

Sin embargo, la atención sobre las élites decayó una vez que los conflictos entraron en un cauce más institucional y la renovación de los dirigentes políticos se hizo frecuente y dependió de los procesos electorales, de su legislación, términos de competencia y, desde luego, de los partidos políticos. Parecía como si se diera por sentado que el tiempo, la competencia y la normalización democrática proporcionarían naturalmente el adiestramiento necesario a las nuevas élites. El proceso de aprendizaje político, y en particular gubernamental, ha quedado así al margen de los estudios.

México presenta una experiencia interesante para averiguar este proceso. Es un país con una corta vida democrática (si se sostiene la fecha convencional del año 2000 cuando el Partido Revolucionario Institucional, PRI, perdió la Presidencia de la República); el proceso electoral no ha sido obstaculizado y, por el contrario, ha experimentado una mayor competencia; además, el Partido Acción Nacional (PAN) ha ganado consecutivamente las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, lo que le ha dado continuidad a la élite gobernante. Esa continuidad, aunada al hecho de que el PAN había sido la oposición más experimentada y consistente en el pasado autoritario, debería alimentar las esperanzas de una nueva élite competente.

Un elemento adicional a todo ello es que el viejo régimen, debido en buena medida a la falta de competencia real, logró formar una bien preparada élite política y administrativa que a pesar de pertenecer al mismo partido se renovaba cada seis años sin perjudicar los programas de gobierno. El desafío político que implicaba sustituir a esa vieja élite, desprestigiada pero eficaz, ha sido enorme y, como era de esperarse, ha puesto a prueba la capacidad y experiencia de aquellos que han ganado la confianza del electorado para hacerse cargo del mando nacional.

Aunque el PAN ha ganado los dos periodos presidenciales, los mandatarios no han integrado sus gabinetes de la misma forma y, lo que ha sido más importante, es que tampoco han predominado los militantes panistas y menos aún la experiencia política. El resultado ha sido un notable aumento de los conflictos, en especial durante la administración de Vicente

ern Europe, Washington, Transaction Publishers, 1994; J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Mark J. Gasiorowski, "Democracy and Macroeconomic Performance in Underdeveloped Countries", *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 3, 2000, pp. 319-349; y Philip Oxhorn y Pamela K. Starr (eds.), *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

Fox (2000-2006) y una aguda inestabilidad de los gabinetes. Al lado de empresarios, inexpertos en política y en la administración pública, y de amigos, leales al mandatario, se ha mantenido una constante significativa: la presencia de economistas bien preparados en el área financiera de ambos gobiernos. Ellos no pertenecen al PAN ni a la nueva élite, y si bien fueron formados en los últimos tres regímenes priistas, no fueron militantes de ese partido sino fieles seguidores de una tradición financiera, reconocida dentro y fuera del país.

El presente trabajo se propone dar cuenta de estas peculiaridades analizando las características de cada gabinete así como las razones que han llevado a los dos presidentes a designar a sus integrantes. Como se verá en las páginas siguientes, aunque hay diferencias notables, es posible reconocer algunas regularidades que muestran un accidentado y lento proceso de aprendizaje que ha privilegiado la experiencia financiera y técnica, pero que no logra construir un sistema de preparación en lo político y social.

LA CARACTERIZACIÓN DE LA ANTERIOR ÉLITE

El estudio de la nueva élite que ha gobernado el país desde el año 2000 puede hacerse aplicando la metodología que fue útil para analizar a la vieja élite priista. Aunque tardíamente, esa élite contó con importantes estudios que perfilaron sus características de ingreso, ascenso y movilidad. La principal investigación fue la de Peter Smith,³ no sólo porque fue la más completa en cuanto a los puestos analizados, sino porque estableció el enfoque que desde entonces ha predominado en los siguientes análisis. Smith centró su atención en las trayectorias de los funcionarios, de cuya reconstrucción minuciosa (áreas formativas, tipos de cargos, tiempo de permanencia, relación entre puestos, dirección de la movilidad, etc.) elaboró lo que consideró patrones de preparación e incluso lo que llamó "éxito político". Poco tiempo después se desarrolló otra perspectiva que ha buscado establecer los mecanismos de socialización de los políticos y que proporcionó importantes datos acerca de sus orígenes sociales, familiares, escolares, de trabajo, etc. La perspectiva, como lo han mostrado los estudios de su principal expositor,⁴ no es incompatible con la reconstrucción de trayectorias, más bien la complementa.

³ Peter H. Smith, *Los laberintos del poder*, trad. de Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi, México, El Colegio de México, 1981. La versión original en inglés data de 1979.

⁴ Roderic Ai Camp, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el*

El enfoque fue fructífero porque, al margen de los detalles que los diferentes autores fueron analizando, permitió establecer patrones de reclutamiento y movilidad, así como dos conclusiones importantes: la primera, que la política y la administración pública estuvieron estrechamente vinculadas, de tal manera que era imposible separar la formación política de la trayectoria en el servicio público; y la segunda, que en términos generales, los políticos priistas contaban con prolongadas carreras en el gobierno, de las cuales obtenían experiencia y preparación especializada.⁵ En buena medida, la larga presencia en el desempeño de funciones administrativas y la continuidad del mismo partido durante décadas permitieron la formación de una élite competente que pudo poner en marcha importantes programas de desarrollo económico y social, y aplicar una política de conciliación que por décadas aseguró la estabilidad del país.

La perspectiva demostró ser capaz de identificar cambios e incluso de caracterizar a las nuevas generaciones. Los primeros estudios mostraron que los políticos tradicionales adquirirían experiencia y se especializaban en áreas específicas de la administración pública, lo que en buena medida explicaba la continuidad de las políticas gubernamentales. Gracias a esas primeras evidencias fue posible advertir que hacia los años ochenta una nueva generación, mejor preparada en las finanzas pero poco en la política, desplazó a la tradicional. Esto dio como resultado conflictos internos en el viejo partido dominante, así como problemas en la política nacional, pues privilegiaba la racionalidad económica y se aplicaba una forzada modernización en las instituciones básicas del sistema.⁶

Muy al margen de las valoraciones políticas sobre la vieja élite priista, lo importante es que fue posible caracterizarla en términos de sus trayectorias y asumir, a partir de sus repetidos patrones de formación, un principio de profesionalización. El procedimiento, por ende, cuenta con evidencias suficientes para probar que ciertos patrones de reclutamiento y movilidad pueden crear élites profesionales. La tarea de gobernar, entendida no sólo como administración gubernamental sino como habilidad política para

México posrevolucionario, México, FCE, 1981; y del mismo autor, *Líderes políticos de México, su educación y reclutamiento*, México, FCE, 1983.

⁵ P. H. Smith, *op. cit.*; Christopher Ballinas, "La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, pp. 530-566; Rogelio Hernández Rodríguez, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70, 1994, pp. 263-270.

⁶ Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995*, México, El Colegio de México, 2001; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994; y Juan D. Lindau, *Los tecnócratas y la política mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1983.

conducir las instituciones, está estrechamente relacionada con las trayectorias políticas. En ese sentido, la capacidad de gobernar de una nueva élite que sustituya a la anterior, y que además lo haga debido a la competencia democrática, estaría dependiendo de la manera en que desarrolla sus carreras, dónde se originan, la experiencia acumulada en el desempeño de cargos públicos y políticos, y cómo establecen sus relaciones con los dirigentes.

Como lo señalaron los estudios sobre la élite priista, la experiencia dependería básicamente de las carreras y no de las relaciones personales, que, aun estando presentes, no deberían ser determinantes. Bajo estas premisas, es posible preguntarse si ha aprendido a gobernar la antigua oposición, establecida desde el año 2000 en el ejecutivo federal. Aunque es evidente que escasos dos sexenios no son suficientes para crear una élite experimentada y, sobre todo, para darle continuidad, del mismo modo que lo hizo la anterior, los orígenes y las posibles razones por las cuales se las designa pueden indicar los nuevos patrones. Más aún cuando esa nueva élite ya existía en el pasado y actuaba política y, aunque en menor medida, también administrativamente. Así, aun sin contar con una larga experiencia al frente del ejecutivo federal, sí mantenía patrones de reclutamiento y preparación que podían formar a sus militantes. Dicho de otra manera, los criterios y pautas de ingreso y ascenso pueden indicar el grado de profesionalización de la nueva élite gobernante.

OPOSICIÓN ELECTORAL Y EMPRESARIAL

El cambio político en México tuvo un largo proceso de incubación que estuvo basado en frecuentes reformas electorales que modificaron las leyes, las instituciones y los términos de competencia. Desde luego, un proceso de esta naturaleza, dirigido a crear confianza en los partidos y los ciudadanos, alentó el pluralismo y acrecentó las posibilidades de que la oposición venciera al viejo partido dominante. El PAN tenía las mayores posibilidades de conseguirlo debido a su larga historia como el partido más antiguo y consistente en su oposición al PRI. El PAN fue organizado en 1939 por el sector más conservador de México para oponerse al gobierno de Lázaro Cárdenas. Fue creado por un grupo de abogados estrechamente ligados a la Iglesia Católica y al empresariado de la época; desde entonces ha sido el medio de expresión de la derecha mexicana. Hasta la década de los años setenta, el PAN no consideró las elecciones como un medio para conseguir el poder debido al predominio del PRI y a la falta de elecciones competitivas, por lo cual sus dirigentes creyeron que era

más apropiado educar cívicamente a los ciudadanos antes de enfrentar al sistema.⁷

Esto hizo que el partido no fuese una verdadera maquinaria electoral ni se propusiera preparar militantes capaces de convertirse en candidatos creíbles para los ciudadanos. Aun así, y debido a su presencia reconocida entre el electorado, el partido consiguió importantes triunfos, principalmente en la Cámara de Diputados federal, desde la que desarrolló una crítica sistemática a los gobiernos priistas y donde propuso reformas que, al margen de su aplicabilidad y su suerte legislativa, fortalecieron su imagen de oposición sería al partido dominante.⁸ Los triunfos se extendieron a algunas presidencias municipales e incluso a ciudades capitales de los estados, lo que le proporcionó experiencia en el terreno legislativo y, a partir de entonces, de gobierno.

El cambio más importante tuvo lugar en los años setenta, cuando los empresarios decidieron intervenir en política para evitar que continuara el dominio priista, después de los graves conflictos con los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Como era natural, su participación se dirigió hacia el PAN, el partido más cercano a sus ideas y que, además, tenía la mayor tradición opositora al régimen. Los empresarios no sólo rompieron con un arraigado principio según el cual la política no era una actividad propia de los hombres de negocios, sino que llevaron al PAN dos elementos radicalmente novedosos: la demanda por la democracia, entendida como elecciones equitativas para poder corregir los excesos del presidencialismo, y la idea de que el partido debía competir realmente por el poder para hacer realidad esas propuestas.

Aunque la crítica al sistema es muy anterior a la década de 1980 y, más aún, en ella nunca intervino el empresariado, su participación tuvo un impacto directo en la definición de la democracia que se demandaba, porque lograron estructurar la propuesta en torno a las elecciones, primero, para permitir el acceso de otro partido y, segundo, para que pudiera corregirse el presidencialismo que a ellos había afectado en los últimos años. Es conveniente advertir que en sus inicios la propuesta fue encabezada por ex dirigentes de los principales organismos empresariales que en su momento fueron los opositores directos a las medidas gubernamentales de Echeverría y López Portillo. El hecho es importante porque ellos tenían alguna

⁷ Yémile Mizrahi, *From Martyrdom to Power: the Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2003; y Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1999.

⁸ Véanse los ensayos de Manuel Guerrero y Jean-Francois Prud'homme en Francisco Gil Vellegas *et al.*, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México / Cámara de Diputados, 2001.

experiencia política y además contaban con reconocimiento no sólo empresarial sino entre los sectores medios.

El PAN dejó de ser un partido testimonial para el sistema y se convirtió en un competidor real por el poder; los triunfos, con todo, no fueron para los militantes tradicionales sino para los empresarios, de ahí que los gobiernos surgidos de este partido estén integrados fundamentalmente por hombres de negocios y gerentes de empresas.⁹ A esta primera generación de empresarios-políticos pertenece Manuel J. Clouthier, que había dirigido la Confederación Patronal de la República Mexicana (el sindicato patronal) y el Consejo Coordinador Empresarial (que agrupa a la totalidad de organismos privados) de 1977 a 1983. Este líder, que llegó a disputar la gubernatura de Sinaloa, su entidad natal, en 1986, y la Presidencia de la República en 1988, fue también el principal reclutador de empresarios para la actividad electoral. El más destacado de ellos fue Vicente Fox, que gracias a él ingresó al PAN en 1987 y competiría por cargos públicos.

La participación activa del empresariado le dio al partido un nuevo impulso y, dado el ambiente político a partir de fines de los años ochenta, le permitió al PAN ganar por primera vez gubernaturas. En 1989 ganó la de Baja California; más adelante, entre 1992 y 1998 obtuvo las de Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, todas ellas con empresarios destacados nacional o estatalmente y no con panistas tradicionales. Bajo estas circunstancias, no sorprende que fuese el PAN el partido que derrotó al PRI en 2000, pero tampoco es del todo inesperado que llevara tanto a la Presidencia como al gabinete a empresarios y gerentes de empresas, en lugar de militantes. Como se observa en el cuadro 1, el gabinete original de Fox estuvo integrado por dos grandes grupos. El primero está constituido por nueve individuos sin ninguna trayectoria política, y menos aún administrativa, y el segundo lo componen ocho personas con algún tipo de experiencia, aunque con enormes variaciones en sus años de carrera. Una mirada detenida muestra algunos detalles relevantes.

De los nueve primeros, tres procedían directamente de la iniciativa privada: Abascal, quien incluso fue presidente de la Coparmex, el sindicato patronal, y al que Fox le encargó las relaciones laborales y después la política interior; Martens, ejecutivo de Vitro (empresa regiomontana dedicada a la producción de vidrio), a quien hizo responsable de Energía, es decir, de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad; y Navarro, ejecutiva de em-

⁹ Soledad Loaeza, "Derecha y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, 1990, pp. 631-658; Rocío Guadarrama, *Los empresarios nortños en la sociedad y la política del México moderno. Sonora (1929-1988)*, México, El Colegio de México, 2001; y Yemile Mizrahi, *A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua, 1983-1992*, Berkeley, University of California, 1994.

presas dedicadas a la fabricación de cosméticos y productos para el cuidado personal, elevada a titular de Turismo. Con la excepción de Navarro, por completo ajena a cualquier asunto relacionado con el turismo, en los casos restantes parece que Fox confiaba en que la experiencia privada tuviera aplicación directa en los asuntos públicos.¹⁰

CUADRO 1
Gabinete original de Vicente Fox

<i>Nombre</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Años de carrera</i>	<i>Tipo de carrera</i>
Carlos Abascal	Trabajo Gobernación	0	Sector privado
Jorge Castañeda	Relaciones Exteriores	0	Academia
Luis Ernesto Derbez	Economía Relaciones Exteriores	0	Banco Mundial
Víctor Lichtinger	Medio Ambiente	0	Consultor privado
Rafael Macedo de la Concha	Procuraduría General de la República	0	Ejército
Ernesto Martens	Energía	0	Sector privado
Patricia Navarro	Turismo	0	Sector privado
Reyes Tamez	Educación Pública	0	Universidad Autónoma de Nuevo León
Josefina Vázquez Mota	Desarrollo Social	0	PAN
Francisco Barrio	Función Pública	9	Electoral
Pedro Cerisola	Comunicaciones y Transportes	17	Administración pública
Santiago Creel	Gobernación	2	IFE
Julio Frenk	Salud	11	Administración pública
Alejandro Gertz Manero	Seguridad Pública	nd	Administración pública
Francisco Gil Díaz	Hacienda y Crédito pública	23	Administración
María Teresa Herrera	Reforma Agraria	21	Poder judicial
Javier Usabiaga	Agricultura	5	Gobierno Guanajuato

Fuente: Información oficial, publicaciones periódicas.

¹⁰ La idea parece confirmarse con otros nombramientos, como el de Raúl Muñoz Leos, presidente de la Du Pont (química y sus derivados), como director general de PEMEX.

La idea simple, extendida desde que los empresarios se apoderaron del PAN, de que la gerencia privada es mejor que la pública, guió la selección presidencial. En el caso de Martens, además, también estuvieron presentes las relaciones personales, pues Fox lo conocía desde los años en que trabajó en la Coca-Cola y en que él era empresario en Vitro, principal proveedor de botellas de la compañía. No obstante, además de que no hubo evidencias de la superioridad de la gerencia privada, la medida fue tan poco exitosa que dos de esos secretarios renunciaron al poco tiempo.¹¹

El grupo se completa con seis disímbolos funcionarios, quienes si bien no tienen orígenes en la empresa privada, desarrollaron carreras profesionales fuera del ámbito público, administrativo y político. Jorge Castañeda, académico y con variados compromisos políticos que han abarcado todo el espectro ideológico nacional, pero que se afilió muy temprano a Fox, se convirtió en secretario de Relaciones Exteriores debido a sus contactos internacionales, contruidos como crítico de los gobiernos priistas. Luis Ernesto Derbez, primero secretario de Economía y más tarde sustituto de Castañeda, fue durante catorce años supervisor de programas de ajuste económico del Banco Mundial, tarea que combinaba con la asesoría a diversas empresas privadas.

Víctor Lichtinger llegó a ser secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) después de una larga trayectoria como consultor privado en asuntos ambientales. Reyes Tamez fue secretario de Educación Pública por la única razón de haberse desempeñado como rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León; del mismo modo, Macedo fue procurador General de la República por su origen militar y por haber sido Procurador de Justicia en el ejército. El caso discordante es el de Josefina Vázquez Mota, que llegó a la Sedesol sin experiencia de ningún tipo y sólo por su afiliación al PAN, al que ingresó tardíamente y después de incursionar en algunas organizaciones sociales.

El segundo grupo de secretarios tiene dos componentes fundamentales: tres panistas, con trayectorias tan cortas como la de Fox, y cinco funcionarios públicos, con carreras prolongadas en gobiernos federales anteriores. Los años de experiencia revelan claramente los orígenes: los panistas no llegan siquiera a los diez años mientras que los funcionarios rebasan los veinte de servicio público. De los tres panistas, solamente Barrio tenía verdadera experiencia, pues había sido presidente municipal y uno de los primeros gobernadores surgidos del PAN. A él confió Fox la Contraloría, llamada desde entonces Secretaría de la Función Pública, debido al énfasis que Ba-

¹¹ Tres, si se incluye también a Muñoz Leos, quien tuvo que abandonar el puesto en medio de acusaciones de corrupción.

rrio puso en la búsqueda de anomalías y prevención de la corrupción administrativa. En contraste, Creel, a quien encargó la Secretaría de Gobernación, solamente contaba con dos años como consejero ciudadano en los primeros años del Instituto Federal Electoral. Y Usabiaga había sido secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural en el gobierno foxista en Guanajuato, después de más de veinte años como agricultor exitoso y dirigente de asociaciones de productores en el mismo estado, lo que le había permitido relacionarse personalmente con Fox.

Los cinco restantes habían trabajado en el sector público por largos periodos; la mayoría en los campos que Fox les confiaba ahora. Un dato significativo es que, con excepción de Herrera, el resto había abandonado el servicio público entre seis y diez años antes para incorporarse a la administración de empresas privadas o internacionales.¹² Herrera, aunque contaba con larga carrera en el poder judicial de Nuevo León, llegó a ser presidenta del Tribunal Superior de Justicia del estado bajo el gobierno panista de Fernando Canales, que unos años más tarde también se integraría al equipo de Fox. Sin más razones que su experiencia jurídica, el mandatario la envió a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El gabinete inicial del primer gobierno de alternancia destaca no sólo por su inexperiencia, sino por la peculiar y personal manera con que Fox intentó compensar esas carencias. En rigor, sería exagerado demandar competencia o preparación en las tareas de gobierno a una oposición que por décadas no tuvo acceso al poder. En todas las experiencias de cambio político, lo mismo en América Latina que en Europa Oriental, las nuevas élites, en particular las iniciales, mostraron agudas carencias en la preparación de sus miembros. Lo mismo llegaron políticos activos, algunos con antecedentes en partidos e incluso en los parlamentos, como ocurrió en América Latina, que intelectuales, académicos y dirigentes obreros en Europa Oriental.¹³ En cualquier caso, sin embargo, la constante fue la actividad en la oposición al régimen. En la transición mexicana, esta circunstancia parecía estar garantizada e incluso facilitada por la historia

¹² Cerisola y Gil Díaz, directivos de empresas telefónicas (Telmex y Avantel); Gertz Mane-ro, rector de la Universidad de las Américas, y Frenk, directivo en la Organización Mundial de la Salud.

¹³ El único caso que escapa a este patrón es Rusia, donde los nuevos gobernantes surgieron de la vieja élite soviética. Eric Hanley *et al.*, "Russia: Old Wine in a New Bottle: The Circulation and Reproduction of Russian Elite, 1983-1993", *Theory and Society*, vol. 24, núm. 5, 1995, pp. 639-668; Olga Kryshstanovskaya *et al.*, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite", *Europe-Asia Studies*, vol 48, núm. 5, 1996, pp. 711-733; Jan Pakulski y Wlodimierz Wesolowski (eds.), *Post Communist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Londres, MacMillan Press, 1998; y Moshe M. Czudnowski (ed.), *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1982.

del PAN, que le aseguraba al mandatario una reserva importante de políticos que podían compensar la inexperiencia gubernamental con sus carreras legislativas e incluso en gobiernos locales. No obstante, fue la trayectoria personal de Vicente Fox la que influyó decisivamente en la manera de integrar el gabinete, por completo ajena a cualquier lógica política. Aunque muy conocidos, es necesario recordar los pasajes principales de su corta carrera política, emprendida después de largos años en el sector privado, porque fueron determinantes en las relaciones personales y sociales que guiaron la búsqueda de sus colaboradores.

Desde los años sesenta, Fox trabajó en la Coca-Cola, donde escaló diversos puestos hasta alcanzar los directivos; después administró empresas familiares vinculadas a la agricultura y la ganadería. En 1987, Clouthier lo convenció de incursionar en la política, con tal pasión que sin experiencia alguna –pero apoyado en el empuje empresarial que presionaba para entonces al PAN y que se ejemplificaba claramente en que Clouthier era su candidato a la presidencia– Fox consiguió una diputación federal en las elecciones de 1988. Al concluir la legislatura buscó la gubernatura de Guanajuato; la ganó hasta su segundo intento en 1995. Con tan sólo ocho años en la política pero con más de veinte en el sector privado, es comprensible que estuviera relacionado fuertemente a los hombres de negocios y no a los políticos panistas. En sus primeros años como empresario conoció a Abascal, Barrio, Martens y Usabiaga. Ya en su carrera política como diputado federal y gobernador de Guanajuato, en los difíciles años del salinismo, Fox reafirmaría sus vínculos con ellos y se relacionó con el resto, principalmente con Castañeda, Creel, Derbez y Vázquez Mota.

Un segundo elemento que explica sus nombramientos, ya como presidente, se encuentra en el discurso político que desarrolló como parte de su campaña electoral. Desde los años setenta, pero en especial después de 1982, con los conflictos durante el gobierno de José López Portillo, los empresarios introdujeron la idea de que la política y los políticos profesionales eran corruptos y sólo buscaban su interés personal. Los empresarios basaban su repentino ingreso en la vida partidaria en que son individuos decididos, profesionistas y técnicos, que arriesgan su patrimonio y son capaces de crear riqueza personal y social. A diferencia de los políticos, pueden administrar el país con desinterés y en función del “bien común”. Fox no sólo adoptó el discurso, sino que lo convirtió en una recurrente idea en su crítica al PRI, según la cual la sociedad debía elegir a personas diferentes, que no fueran por principio políticos y no tuvieran un pasado criticable. Como era de esperar, por origen y por convicción, no podía designar a políticos en su gabinete.

Un último punto a considerar es su alejamiento del PAN. Como es sabido, Fox construyó su candidatura con mucha anticipación a los tiempos

electorales y totalmente al margen del partido que lo postuló. Desde la gubernatura se apoyó en un grupo propio, dirigido por amigos, conocidos desde sus años en la Coca-Cola, para recaudar fondos y crear clientelas políticas. Al obtener la candidatura, Fox desarrolló su campaña sin más colaboración del PAN que no fuera el nombre y su posición electoral, pero no como parte activa de la organización. Si su origen lo alejaba de los políticos, la independencia que mantuvo del partido le impedía buscar en su militancia al equipo con el que gobernaría. Así, aunque el PAN mantenía una larga y en apariencia suficiente trayectoria, no se convirtió en la fuente de la nueva élite gobernante debido a la fuerte influencia de un grupo de empresarios dentro del partido, aunque autónomo en los hechos. Es por eso que Fox llevó al gabinete a amigos y críticos del viejo sistema y no a los panistas que habían abonado la oposición partidaria electoral.

La inexperiencia tuvo sus costos. Hacia la mitad del sexenio comenzaron las sustituciones de secretarios, unas por renunciadas y otras por necesidad, e incluso, como ocurrió con Felipe Calderón, por diferencias políticas. A juzgar por el número de cambios, el costo que pagó la primera administración de alternancia fue muy alto, pues Fox realizó 18 cambios, lo que equivale a 106% en tan sólo tres años; prácticamente sustituyó a todo su gabinete en ese periodo. No obstante, no todos los secretarios sustitutos fueron nuevos, pues al menos en tres casos se trató de funcionarios que cambiaron de organismo: Abascal pasó de la Secretaría del Trabajo a la de Gobernación; Derbez pasó de Economía a Relaciones Exteriores; y Fernando Canales primero sustituyó a Derbez en Economía y luego a Calderón en Energía. Al depurar la cifra, resultan quince funcionarios emergentes cuya elección, si bien repite algunos patrones iniciales, introdujo cambios que intentaron corregir los errores cometidos.

En el nuevo equipo (cuadro 2), con una sola excepción, todos tenían algunos años de carrera previa, no sólo en el momento de ser designados (colaboraban en el mismo gobierno), sino antes del año 2000. Catorce eran panistas convencidos y sólo uno, Florencio Salazar, de larga trayectoria en el PRI, era de reciente ingreso. Ambos datos indican que Fox, cuando se incrementaron los problemas a la mitad de su sexenio, volvió la mirada al partido para buscar un mínimo de preparación. Aun así, el presidente no recurría a la reserva política del PAN, sino a los funcionarios de gobiernos estatales, lo que se ilustra bien en el escaso número de años de experiencia previa, que en la mayoría fluctúa entre dos y ocho años. De esta pauta escapan nada más Felipe Calderón, Rodolfo Elizondo, José Luis Luege y Martín Huerta, de larga militancia panista. Ellos, con mucha anticipación a 2000, habían conseguido puestos de elección e incluso, en el caso de Elizondo, de gobierno local.

CUADRO 2
Gabinete de Vicente Fox *
Secretarios sustitutos

<i>Nombre</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Años de carrera</i>		<i>Tipo de carrera</i>
		<i>Antes de 2000</i>	<i>En el gobierno de Fox</i>	
Ana Teresa Aranda	Desarrollo Social	3	5	PAN
Daniel Cabeza de Vaca	Procuraduría General de la República	2	5	Gobierno Guanajuato
Felipe Calderón	Energía	9	3	PAN Electoral
Fernando Canales Clariond	Economía Energía	5	3	Electoral
Alberto Cárdenas	Medio Ambiente	8	3	Electoral
Fernando Elizondo	Energía	7	0	Gobierno Nuevo León
Rodolfo Elizondo	Turismo	15	0	Electoral
Sergio García de Alba	Economía	6	2	Gobierno Jalisco
José Luis Luege	Medio Ambiente	10	2	PAN Electoral
Ramón Martín Huerta	Seguridad Pública	12	4	Gobierno Guanajuato
Eduardo Medina Mora	Seguridad Pública	0	5	Administración pública
Francisco Mayorga	Agricultura	5	5	Gobierno Jalisco
Eduardo Romero	Función Pública	5	3	Gobierno Chihuahua
Florencio Salazar	Reforma Agraria	15	3	PRI
Francisco X. Salazar	Trabajo	6	5	PAN Electoral

Fuente: Información oficial, publicaciones periódicas. * Carlos Abascal y Luis Ernesto Derbez fueron secretarios originales, pero cambiaron de secretaría. Canales también cambiaría de cargo.

Los demás iniciaron sus carreras a partir de 1991, cuando el PAN y los empresarios comenzaron a cosechar sus mayores triunfos, en particular en las gubernaturas. En rigor, su ingreso a la política corresponde al éxito electoral en la última década del siglo y no al trabajo militante. Fox no se apartó de su patrón original en las decisiones porque todos los colaboradores de

reemplazo pertenecen al mismo periodo de su corta carrera política. Aunque los llevó a la titularidad de algunas secretarías hacia el final de su administración, en realidad ya colaboraban con él en puestos secundarios. De los catorce secretarios panistas, once fueron designados subsecretarios, directores generales o directores de organismos descentralizados en 2000, cuando Fox inició su periodo. Era reserva personal, no del partido.

Esta característica conduce a un nuevo patrón de comportamiento: la fuerte influencia de los grupos estatales. Fox reconoció a los ex gobernadores panistas y los llevó a su gabinete, no por su conocimiento especializado, sino por su ascendencia en el panismo y su experiencia general en los gobiernos. A Barrio, ex gobernador de Chihuahua, lo designó como su primer secretario de la Función Pública; a Cárdenas, de Jalisco, lo hizo responsable de la Comisión Nacional Forestal y luego de la Semarnat; y más tarde incorporó a Canales, ex gobernador de Nuevo León, como secretario de Economía y después de Energía, lo que bien demuestra que la razón de su presencia no era la experiencia especializada.¹⁴ El punto medular es que cada uno de ellos, incluido el propio Fox, llevó al gabinete a ex colaboradores en sus gobiernos que más tarde se convertirían en secretarios sustitutos.

La pauta es particularmente notoria porque nunca antes en los gobiernos priistas los grupos regionales se habían apoderado de instituciones o habían tendido influencia en el gobierno federal. Fox llevó consigo en 2000 a Usabiaga (quien renunciaría en 2005); también a Cabeza de Vaca y a Martín Huerta. Los tres habían formado parte de su gobierno en Guanajuato; el primero como secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural, Martín Huerta como secretario General de Gobierno y luego como gobernador sustituto cuando Fox fue candidato presidencial, y Cabeza de Vaca subsecretario de Martín Huerta. En el año 2000, Fox incorporó a los dos en el equipo de Creel en la Secretaría de Gobernación. A Martín Huerta lo hizo subsecretario de Gobernación (la del ramo, la más importante de la dependencia) y a Cabeza de Vaca, primero jefe, luego subsecretario de Asuntos Jurídicos y en 2004 consejero jurídico de la Presidencia. Es fácil deducir que sus lealtades no estaban con Creel, el responsable del área, sino con el presidente, su jefe desde cinco años atrás. Cuando Gertz renunció a la Secretaría de Seguridad en 2004, fue sustituido por Martín Huerta, y Macedo, que dejó la PGR en 2005, por Cabeza de Vaca.

¹⁴ El ex gobernador de Baja California y primer panista que rompió el dominio priista en las gubernaturas, Ernesto Ruffo, también estuvo en esa administración, pero en un puesto muy menor (comisionado para Asuntos de la Frontera Norte), en el que se mantuvo hasta 2006.

Alberto Cárdenas también aportó dos ex colaboradores: García de Alba, antes su secretario de Promoción Económica en Jalisco, y a Mayorga, secretario de Desarrollo Rural. Fox designó al primero subsecretario de Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía y en 2005 lo hizo su titular. Nombró a Mayorga director de un organismo descentralizado de promoción agrícola y también en 2005 lo designó secretario de Agricultura. Canales Clariond, que llegó al gabinete de Fox en 2003 sin terminar su mandato como gobernador de Nuevo León, proporcionó al menos un secretario al equipo presidencial, Fernando Elizondo, su tesorero General en el estado y quien lo sustituyó como gobernador para terminar el periodo. Barrio se hizo acompañar de Eduardo Romero, quien fue su secretario General de Gobierno en Chihuahua; lo nombró subsecretario de Atención Ciudadana en la Contraloría. Romero sustituyó a su ex jefe en esa dependencia en 2003. En conjunto, los ex gobernadores panistas (Fox, Barrio, Cárdenas y Canales) contribuyeron con seis secretarios sustitutos; al incluir a los mismos Cárdenas y Canales aumenta la cifra a poco más de la mitad de los 15 que Fox incorporó a la mitad de su sexenio.

Este patrón confirma el peso de los ex gobernadores-empresarios y su total autonomía del PAN y sus militantes, la cual compartió plenamente el presidente Fox. La historia de los triunfos panistas explica bien este comportamiento, porque casi todos los ex gobernadores de ese partido tuvieron puestos previos a la gubernatura como presidentes municipales. En ellos construyeron grupos propios, no sólo para gobernar las ciudades, sino para conseguir las candidaturas a los estados y luego las gubernaturas. Todos lo hicieron para vencer la resistencia de panistas tradicionales que creían tener más méritos para obtener esos cargos. Era natural que después de competencias internas difíciles, los gobernadores se afanzaran como líderes de grupos propios frente al panismo militante. Y también era natural que al compartir el gabinete con Fox, uno de sus pares, incorporaran a sus colaboradores más fieles. Fue así que se reprodujo en ese primer gabinete no priista el predominio de grupos personales y estatales, cuyo panismo se remonta a no más de diez años antes de la alternancia y que respondían a liderazgos particulares, no sólo de carácter personal sino también regional.

Como en casi todos los países que transitaron hacia la democracia desde la década de 1990, la nueva élite gobernante ha mostrado una grave inexperiencia administrativa y política. Aunque eso no debería sorprender, porque el autoritarismo no permitió la alternancia que promueve la renovación de las élites y su preparación, el caso mexicano destaca por el origen de esa inexperiencia. Fox no integró a la tradicional oposición, que si bien no contaba con adiestramiento en el gobierno federal sí la tenía en la actividad partidaria y legislativa, sino a empresarios y críticos del viejo régimen,

alejados históricamente de la política y cuya trayectoria se remontaba a los años más recientes del pluralismo. Esa primera élite que sustituyó a la priista no podía ofrecer conocimiento especializado, pero tampoco experiencia política que ayudara a sortear los múltiples problemas que un gobierno de alternancia previsiblemente presentaría.

En el gobierno de Fox, los conflictos fueron frecuentes y al final hicieron imposibles las reformas constitucionales que darían sustento a los programas gubernamentales. Es verdad que en este fracaso influyó el diseño institucional que establece los límites en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero la inexperiencia política del nuevo equipo para negociar, relacionarse con su oposición y construir apoyos a sus medidas, agravó las tensiones. La principal limitante del gobierno foxista no fue, al final y al cabo, su inexperiencia, sino el origen de ella, que impidió rectificar y, en último caso, aprender de los errores para formar una nueva élite gobernante.

MILITANTES Y TECNÓCRATAS

En 2006, las elecciones presidenciales enfrentaron una disyuntiva ideológica irreconciliable entre la derecha, representada por el PAN y su candidato Felipe Calderón, y la izquierda, encabezada por Andrés Manuel López Obrador y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Una diferencia de menos de un punto porcentual dio el triunfo al PAN. Esa difícil circunstancia obligó a Calderón a privilegiar las negociaciones políticas y por ende a buscar en sus colaboradores más experiencia que la mostrada por su predecesor. Pero también fueron decisivas la trayectoria de Calderón y las circunstancias de su candidatura, pues implicaron una cerrada competencia entre grupos panistas que lo obligó a establecer compromisos políticos. La combinación de factores llevó al nuevo mandatario a una compleja mezcla de criterios para integrar su gabinete.

Como se advierte en el cuadro 3, sus primeros secretarios tenían experiencia política e incluso administrativa en tareas gubernamentales. A diferencia del gabinete foxista, no había personajes recién convertidos a la política, en particular empresarios o gerentes; la gran mayoría eran panistas convencidos. La segunda característica es que las carreras fueron desarrolladas en los puestos de elección (el campo más importante del panismo tradicional) y en la administración pública, principalmente federal. Calderón regresó al panismo militante en busca de preparación y confianza, lo que era explicable porque la propia carrera de Calderón es fiel reflejo de esa tradición.

CUADRO 3
Gabinete original de Felipe Calderón

<i>Nombre</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Años de carrera</i>	<i>Tipo de carrera</i>
Alberto Cárdenas	Agricultura	12	Electoral Administración pública
Agustín Carstens	Hacienda y Crédito Público	12	Administración pública
José Ángel Córdoba	Salud	8	Electoral
Juan Rafael Elvira	Medio Ambiente	6	Electoral Administración pública
Rodolfo Elizondo	Turismo	18	Electoral Administración pública
Abelardo Escobar	Reforma Agraria	9	Electoral Administración pública
Patricia Espinoza	Relaciones Exteriores	20	Servicio exterior
Genaro García Luna	Seguridad Pública	17	Administración pública
Georgina Kessel	Energía	12	Administración pública
Javier Lozano	Trabajo	16	Administración pública
Eduardo Medina Mora	Procuraduría General de la República	6	Administración pública
Francisco J. Ramírez Acuña	Gobernación	12	Electoral
Eduardo Sojo	Economía	6	Administración pública
Luis Téllez	Comunicaciones y Transportes	14	Administración pública
Josefina Vázquez Mota	Educación Pública	6	PAN Administración pública
Salvador Vega Casillas	Función Pública	12	Electoral Administración pública
Beatriz Zavala	Desarrollo Social	11	PAN Electoral

Fuente: Información oficial, publicaciones periódicas.

Militante desde joven, el actual mandatario participó activamente en el PAN, donde llegó a ocupar los dos cargos de dirección más importantes, secretario general y presidente, entre 1993 y 1999. También, como los viejos panistas, Calderón ocupó puestos de elección: asambleísta en el Distrito Federal y diputado federal en dos ocasiones, una de ellas la histórica del año 2000, cuando incluso se desempeñó como líder de la bancada panis-

ta. Además, fue representante de su partido en el IFE y compitió por la gubernatura de Michoacán en 1995. Calderón estaba familiarizado con la política en sus aspectos más conflictivos; pero si esto le ayudaría a fortalecer su disposición a negociar, sus vínculos panistas lo llevarían a enfrentar al equipo ganador de su partido en 2000. Como líder de la bancada del PAN en la primera legislatura del gobierno de Fox, Calderón tuvo agrias disputas públicas con el presidente cuando intentó violentar la normatividad del Congreso para que los líderes de la guerrilla chiapaneca ocuparan la tribuna legislativa y más tarde pretendió que se aprobaran los Acuerdos de San Andrés como ley indígena. En aquellas ocasiones, Fox provocó la oposición de sus adversarios ideológicos, pero también la del mismo Calderón, que demandó autonomía de la bancada para introducir reformas y preservar la integridad del Congreso.¹⁵

Al concluir la legislatura, Fox lo designó director general de Banobras y a los pocos meses lo nombró secretario de Energía. A medio sexenio, cuando Fox enfrentaba agudos conflictos y el PAN no sólo había fracasado en su intento de ganar la mayoría en la Cámara de Diputados sino que había perdido escaños en las elecciones de medio término,¹⁶ Calderón abiertamente inició su propia campaña por la candidatura presidencial. Reafirmó relaciones y construyó otras, como la de Ramírez Acuña, entonces gobernador de Jalisco, que lo propondría como candidato presidencial en un acto público en ese estado, al cual asistió Calderón como secretario de Energía. El evidente acto de campaña llevó a Fox a remover a Calderón, que desde entonces se dedicó por completo a construir apoyos en el panismo. La historia es conocida; en ella Calderón poco a poco representó el intento por rescatar el panismo más tradicional del grupo empresarial foxista. Naturalmente, Calderón buscó sus apoyos en ese panismo y los reclutó en donde había desempeñado cargos.

Entre 1988 y 1991, cuando Calderón fue asambleísta en el Distrito Federal, Rodolfo Elizondo fue diputado federal y reconocido panista, con quien estrechó relaciones cuando ambos colaboraron en el gobierno de Fox. En la legislatura 2000-2003, Calderón fue compañero de Escobar, a

¹⁵ Al comenzar el gobierno de Fox, la guerrilla del EZLN emprendió una marcha hacia el Distrito Federal con el propósito de que alguno de sus dirigentes diera un discurso ante el Congreso en pleno, para defender la causa guerrillera y pedir el apoyo legislativo para aprobar los Acuerdos de San Andrés. Fox auspició la marcha y pidió al Congreso aceptar el encuentro, pero los legisladores le recordaron que tanto la Constitución como el reglamento interno del Congreso solamente permiten que la tribuna sea ocupada por miembros de los poderes, además de que los guerrilleros estaban fuera de la ley. Al final se permitió el discurso en un salón y no en la tribuna.

¹⁶ Su representación disminuyó de 41.4% en 2000-2003, a 30.2% en 2003-2006.

quien ratificaría como secretario de la Reforma Agraria.¹⁷ A Beatriz Zavala, panista yucateca desde los años noventa, la conoció durante su gestión al frente del PAN nacional, y en la legislatura 2003-2006, siguiente a la suya, estuvieron presentes Zavala, José Ángel Córdova y Salvador Vega Casillas. A los tres condujo Calderón a su gabinete, como secretarios de Sedesol, Salud y Función Pública, respectivamente.

A este grupo se agrega el que conoció o con el cual reafirmó relaciones dentro de la administración foxista. Alberto Cárdenas, Rodolfo Elizondo, Eduardo Medina Mora y Josefina Vázquez Mota fueron secretarios en aquel gobierno y al menos dos, Elizondo y Vázquez Mota, firmes apoyadores de su candidatura, a grado tal que ella sería su coordinadora de campaña. Juan Rafael Elvira, aunque panista de reciente ingreso, fue funcionario de la Semarnat desde 2000, donde llegó a ser subsecretario, de tal manera que también era un conocido personal. También Sojo era un conocido de aquella época, aunque su incorporación al gabinete como secretario de Economía no parece responder del todo a la confianza personal de Calderón, sino a un compromiso con Fox, con quien Sojo guarda una vieja amistad surgida en Guanajuato.¹⁸ Calderón lo nombró responsable de Economía en 2006, pero no duró en el encargo, pues en 2008 lo removió, sin mediar renuncia alguna, para enviarlo a un puesto menor, como es la presidencia de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Como puede advertirse, Calderón designó a la mayoría de sus secretarios (11 de 17) por afinidades partidarias y porque algunos de ellos ya contaban con cierta experiencia en el gobierno federal como secretarios o subsecretarios de Fox. En ese sentido, el nuevo mandatario no sólo regresó a sus orígenes panistas en contra del grupo empresarial, sino que buscó suplir el conocimiento administrativo con la experiencia política, desde luego insuficiente para enfrentar el reto de la operación gubernamental, pero al menos en correspondencia con la lógica de los partidos. Aun cuando Calderón buscó más experiencia, no consiguió mucha a juzgar por los años de carrera de sus secretarios. Los once panistas no son recién llegados, pero en su mayoría son políticos de muy corta trayectoria, visible en el promedio de apenas 9.6 años de carrera previa. Solamente cinco superan

¹⁷ En abril de 2006, a los pocos meses de concluir el sexenio, Fox nombró a Escobar secretario de la Reforma Agraria, en sustitución de Florencio Salazar, quien, a su vez, había sustituido en 2003 a María Teresa Herrera.

¹⁸ Ambos fueron empresarios vinculados al ganado y al calzado. Fox creó en su gobierno una coordinación especial para él, la de Políticas Públicas en la Oficina de la Presidencia, en la que se mantuvo hasta 2005, cuando dejó el cargo para integrarse al equipo de campaña de Calderón.

los diez años de trayectoria y el resto difícilmente alcanza los seis; iniciaron pues sus carreras durante la ola victoriosa del foxismo.

El dato no es una minucia estadística, pues muchos de los que cuentan con experiencia en el gobierno (incluido el propio Calderón) la realizaron precisamente como funcionarios de ese gobierno, en el que fue difícil demostrar competencia. Dicho de otra manera, el gabinete panista de Calderón procedió de la vida partidaria, pero su aprendizaje de las tareas políticas, y en especial gubernamentales, data de fines de la década de 1990. La búsqueda de funcionarios más preparados que los foxistas llevó a Calderón a incorporar a un nuevo grupo de secretarios, notoriamente diferentes a los once anteriores, tanto por sus trayectorias como por su distinta formación ideológica y profesional.

ESPECIALISTAS Y TECNÓCRATAS

Carstens, Espinoza, García Luna, Kessel, Lozano y Téllez se distinguen porque comparten largas trayectorias en el servicio público. Todos tienen entre doce y veinte años de carrera previa al ascenso del PAN a la Presidencia, y en ellas se advierte una significativa especialización técnica. Espinoza es una diplomática de carrera, con más de veinte años en las representaciones internacionales, y García Luna cuenta con una amplia carrera en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y en la policía federal, de tal manera que no sorprende que Calderón les confiara las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Seguridad Pública. Lozano también cuenta con amplia experiencia, aunque no en las relaciones laborales que le encomendó el presidente, sino en telecomunicaciones. Los tres restantes comparten muchas más características que los años de carrera. Carstens, Kessel y Téllez pertenecen a una generación de funcionarios y políticos que ascendieron al poder mucho antes que el PAN fuera una amenaza para los gobiernos priistas, pero que enfrentaron y vencieron a los políticos tradicionales del partido.

Con la elección de Miguel de la Madrid como presidente en 1982, se inició un firme proceso de sustitución interna de la hasta entonces dominante élite priista, caracterizada fundamentalmente por su experiencia política. De la Madrid llevó consigo a un grupo de funcionarios con largas trayectorias en el servicio público pero que habían sido desarrolladas principalmente en el sector financiero del gobierno federal, y en particular en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. El mismo De la Madrid había sido formado allí. Debido a la crisis económica y política que caracterizó el final del gobierno de López Portillo, decidió rodearse de amigos y conocidos que como él compartían la misma preparación y el

mismo diagnóstico acerca del origen de la crisis. Para ellos la vieja élite política había tomado decisiones populistas en la economía con el único propósito de mantenerse en el poder. A diferencia de la manera en que habían procedido los anteriores mandatarios, que habían elegido funcionarios especializados en cada secretaría, De la Madrid designó a economistas formados en Hacienda y el banco central para encargarse de todas las dependencias.¹⁹

A partir de entonces cambiaron las prioridades y la manera de actuar del gobierno federal. Primero, se privilegiaron los principios técnicos y racionales en la política económica, lo que llevó a descuidar sus efectos sociales y políticos y a reducir el tamaño de la administración pública y de sus funciones. Lo segundo fue desplazar sistemática y deliberadamente a los viejos priistas del mando político institucional, es decir, tanto de las labores gubernamentales como partidarias e incluso electorales. La llegada de De la Madrid significó poner en marcha un proyecto de largo plazo que implicaba reorientar la política económica, el papel del Estado, así como replantear las relaciones institucionales, de tal manera que obligaba, por principio, a desarrollarlo más allá de un sexenio. De ahí que el desplazamiento de la vieja élite priista se convirtiera en una cruenta batalla política que provocó escisiones (la Corriente Democrática, más tarde Frente Democrático Nacional y por último el actual PRD), enfrentamientos con los presidentes y reformas internas para ganar espacios que terminarían por debilitar a ese partido en medio de una competencia electoral más intensa.²⁰

El ascenso de esa élite tecnocrática es relevante porque provocó cambios trascendentales en el sistema político nacional; pero a diferencia de lo que ocurriría en otros países que también transitaron por las transiciones democráticas, esta élite no representó el ala liberal del partido que propiciara la apertura paulatina del sistema. Esta generación, en sentido estricto, no perteneció al PRI, sino que fue formada en un área altamente especializada del sector público, dirigido en general por los priistas, pero con los cuales ese grupo nunca se identificó ideológica ni políticamente. Un breve recorrido por esta historia permitirá contextualizar su ascenso, su enfrentamiento con el priismo y, sobre todo, apreciar en su justa dimensión su presencia en los gobiernos panistas.

¹⁹ Rogelio Hernández Rodríguez, "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1, 1987, pp. 5-38.

²⁰ La historia de ésta generación puede encontrarse en Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución...?*

DE LAS FINANZAS A LA POLÍTICA

El sector financiero del gobierno mexicano es uno de los más antiguos y el que mayor especialización ha conseguido a lo largo del tiempo. Si bien ha estado integrado por diferentes dependencias, han sido la Secretaría de Hacienda y el Banco de México las que han controlado las finanzas públicas, las políticas económica y monetaria y, en general, el desarrollo económico del país. Esa constancia en sus tareas propició la especialización de su personal e incluso la constante actualización de su estructura operativa. Ambas características dieron como resultado una estricta política de reclutamiento de sus funcionarios, en la que predominaba la experiencia profesional y la preparación académica. Bajo esas condiciones, el área financiera y en especial esas dos instituciones desarrollaron un *ethos* profesional, característico de grupos especializados muy homogéneos que logran tener principios y normas de conducta comunes que los identifican tanto en la sociedad en su conjunto como dentro de su ámbito profesional. A esta identificación grupal contribuyó el hecho de que estas instituciones fueron las responsables de diseñar y poner en marcha el modelo económico que durante las décadas de 1940 a 1970 logró el desarrollo del país.

La élite financiera se mantuvo al margen de la política durante esos años, en buena medida gracias a la estabilidad política que acompañó al crecimiento económico, pero también porque reconocía su actividad como una profesión técnica que no debía inmiscuirse en las confrontaciones políticas. No obstante, dos factores alteraron esta práctica. La primera fue la expansión del propio ámbito financiero en la administración pública que tuvo lugar en los años setenta, y la segunda el surgimiento de problemas económicos cada vez más graves y persistentes que reclamaron un manejo especializado. Paulatinamente, la élite financiera fue dejando su carácter técnico para empezar a tomar decisiones políticas, con el propósito de corregir lo que pronto se llamó populismo económico.²¹

Si bien su objetivo primordial fue corregir la política económica, sus efectos fueron profundos en la política en general. Su principal tarea, que era corregir la economía y terminar con el manejo político del gasto y las finanzas públicas, fue cumplida puntualmente. Desde los años noventa, la tecnocracia redujo al mínimo la participación del Estado, estableció una política fiscal estricta y, aunque no sin problemas, restauró la certidumbre financiera, necesaria para tranquilizar a los inversionistas y

²¹ Sarah Babb, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

al capital privado.²² En este punto es donde los intereses de la tecnocracia coincidieron con la generación empresarial que se apoderó del PAN también en aquella época.

El sector privado mexicano nunca tuvo deseos de intervenir en política porque existía un modelo económico exitoso en términos del crecimiento pero también en la formación de capital. El modelo económico que mantuvieron los gobiernos desde los años cuarenta fue altamente proteccionista, y si bien nunca creó una industria competitiva, sí logró formar un sector privado poderoso que siempre consideró esa política económica como la mejor para sus intereses particulares. Fue así que el empresariado y el gobierno establecieron una relación armoniosa y de mutuo apoyo en la que el empresariado no intervendría en la política a cambio de que el gobierno mantuviera la protección al sector privado. El cambio de actitud tuvo lugar cuando los gobiernos de Echeverría y López Portillo cambiaron las estrategias económicas, lo que provocó inesperados conflictos con el sector privado que culminaron con expropiaciones de tierras y la nacionalización bancaria.

Un aspecto central en este comportamiento se encuentra en los diseñadores de esa exitosa política económica, pues fue la élite financiera la encargada de poner en marcha el modelo, tan bien recibido por el sector privado. Para esa élite tecnocrática era indispensable restaurar la racionalidad económica y para ello era necesario tener más influencia en las decisiones gubernamentales. Su proyecto se puso en marcha dentro del priismo, mientras que fuera de él una parte del empresariado hacía lo suyo en el PAN con el mismo propósito que los tecnócratas: tomar el poder para terminar con el dominio priista. Poco a poco la tecnocracia victoriosa fue corrigiendo el rumbo ideológico y, lo más interesante, es que fue coincidiendo con postulados no sólo del sector privado, sino del panismo. La coincidencia económica fue prácticamente total, pues la tecnocracia controló el gasto público, eliminó por completo las empresas paraestatales y redujo al mínimo sus organismos descentralizados, con lo cual retiró al gobierno del mercado. En el año 2000, cuando el PRI perdió la Presidencia de la República, la tecnocracia dejó el mando político pero se mantuvo en las finanzas públicas; y a juzgar por algunos nombramientos de Calderón, parece que su influencia comienza a extenderse nuevamente.

²² Francisco Gil Díaz, "Mexico's Path from Stability to Inflation", en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1984; y Pedro Aspe, Rudiger Dornbusch et al. (eds.), *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

PANISMO Y TECNOCRACIA

Ya en el sexenio de Fox fue notorio que la Secretaría de Hacienda y, por ende, el manejo de la economía nacional, no estaban en manos de panistas o dirigentes de empresas, sino en las de un destacado miembro de aquella tecnocracia. Francisco Gil Díaz comenzó su carrera pública en la antigua Secretaría de la Presidencia como jefe de Proyectos Económicos en 1971 y desde 1976 la alternó entre Hacienda y el Banco de México. Los cargos más importantes los alcanzó a partir precisamente de la llegada al poder de la nueva élite tecnocrática. En el gobierno de Miguel de la Madrid, Gil Díaz fue director de Investigaciones en el banco central y, en el de Carlos Salinas, subsecretario de Ingresos, bajo el mando de Pedro Aspe. Con Zedillo regresó al Banco de México como subgobernador, pero en 1998, cuando Guillermo Ortiz fue designado primer gobernador del banco ya autónomo, Gil Díaz renunció para emplearse en la iniciativa privada.²³

No hay suficientes elementos para suponer una relación personal ni menos alguna afinidad partidaria para que el presidente Fox designara a Gil Díaz como su secretario de Hacienda. Más bien fue su reconocida trayectoria dentro y fuera del país lo que llevó al presidente a nombrarlo, contra las críticas de los panistas que reclamaron siempre ese cargo como suyo.²⁴ Gil Díaz se mantuvo durante todo el sexenio a pesar de esa oposición y, como era natural, nombró como colaboradores a otros miembros de esa misma generación.

Agustín Carstens, su primer subsecretario del ramo, contaba para entonces con siete años de carrera previa en el Banco de México y el Fondo Monetario Internacional. Dejó la subsecretaría en 2003 para volver a ese organismo internacional nada menos que como subdirector gerente. Para sustituirlo, Gil Díaz eligió a Alonso García Tamez, con cerca de veinte años

²³ Es entendible que optara por abandonar su cargo en esa institución tan cercana a su carrera si se tiene presente que Ortiz había tenido una trayectoria bastante similar a la suya, tanto en Hacienda como en el banco central, e incluso ambos habían sido subsecretarios de Aspe durante toda la administración salinista (Gil Díaz de Ingresos, Ortiz de Egresos). Al iniciarse el gobierno de Zedillo, mientras Gil Díaz se desempeñaba como subgobernador en el banco, Ortiz fue secretario, primero de Comunicaciones y Transportes y, al producirse la salida de Serra Puche por la crisis de diciembre de 1994, de Hacienda. En 1998, como gobernador del Banco de México, Ortiz fue el jefe de Gil Díaz. Parece comprensible que prefiriera la dirección general de Avantel (una próspera empresa telefónica) antes que ser subordinado de su antiguo colega.

²⁴ Fox nunca fue explícito sobre la designación de Gil Díaz, pero hizo declaraciones muy claras cuando en 2003 fue reelegido Guillermo Ortiz en el Banco de México y los panistas le pidieron proponer a un allegado. En esa ocasión, Fox señaló que se corría el riesgo de que las principales instituciones financieras internacionales no reconocieran a un desconocido.

al servicio del banco central y desde 2000 director general de Crédito en Hacienda. Como subsecretario de Egresos nombró a Carlos Hurtado, con doce años de carrera en Hacienda, el Banco de México, Sedesol y cercano amigo de Guillermo Ortiz y Ernesto Zedillo, de quienes fue su jefe de asesores entre 1997 y 2000. Como subsecretario de Ingresos el secretario designó a Rubén Aguirre, funcionario reconocido por su larga trayectoria de 27 años en la Secretaría de Hacienda, en la que ocupó prácticamente todos los puestos posibles. Si la mirada descendiera a los cargos siguientes en la escala jerárquica, se comprobaría el pleno control de la secretaría por la élite financiera y, por ende, que el panismo no tenía influencia alguna.

Calderón, que llevó a panistas y amigos al gabinete, no intentó cambiar este patrón. Por el contrario, convenció a Carstens, bien asentado en 2006 en el FMI, para regresar como su secretario de Hacienda. Esta vez, sin embargo, Calderón colocó a un amigo personal en una subsecretaría, mientras que Carstens hizo las designaciones en las dos restantes. Como subsecretarios de Hacienda y de Ingresos, el secretario nombró a Alejandro Werner y Fernando Sánchez Ugarte, ambos conocidos economistas y cercanos al titular. En 2007, Sánchez Ugarte renunció y Carstens lo sustituyó con otro amigo cercano, José Antonio Meade, que hasta entonces era su coordinador de asesores. La Subsecretaría de Egresos fue destinada a Ernesto Cordero, sin trayectoria alguna o experiencia financiera, pero amigo personal de Calderón. Cordero ocupó dos años después la Sedesol, pero el presidente no cedió el puesto a Carstens, pues nombró en su lugar a otro amigo personal e igualmente inexperto, Dionisio Pérez Jácome.

Sin especialistas financieros, miembros de su partido y allegados a su proyecto, Calderón se vio obligado a designar a Carstens; pero su estrategia consistió en mantener el control de la subsecretaría de Egresos como un medio para vigilar al titular y, acaso, preparar a futuros especialistas. La evidencia se robustece porque en 2009, cuando Carstens fue nombrado gobernador del Banco de México, Calderón designó a Cordero como nuevo secretario de Hacienda, pese a su notoria inexperiencia en el área.

Aunque estos nombramientos sugieren que Calderón desea tomar distancia de la élite tecnocrática, otros elementos lo ponen en duda y, más aún, indican una cercanía más estrecha de la que podría derivar de la necesidad técnica, pues Carstens no es el único miembro de la élite financiera que ha ocupado puestos en el gabinete. Georgina Kessel y Luis Téllez pertenecen igualmente a aquella generación y, como sus colegas, también desarrollaron sus carreras en el área financiera y, más aún, con notable cercanía a los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Kessel ingresó a las áreas financieras de PEMEX y a la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (hoy Energía) en los años ochenta, justo cuando De

la Madrid llegó al poder. En esa secretaría llegó a ser la presidenta de la Comisión Reguladora de Energía al comenzar el gobierno de Zedillo. Más tarde ingresó a Hacienda como jefa de la Unidad de Inversiones y Desincorporación (por definición, de alto aprecio por la tecnocracia y el empresariado) cuando José Ángel Gurría era el secretario. Durante el foxismo, Kessel fue directora general de la Casa de Moneda, organismo dependiente de Hacienda, en ese momento bajo la conducción de Gil Díaz. Además de su pertenencia a esta élite financiera, Kessel cuenta con una relación personal con Calderón, a quien conoció en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (donde ella colaboró por más de nueve años e incluso llegó a ser la jefa del Departamento de Economía), cuando era académica y, de hecho, profesora del actual presidente cuando él cursaba su maestría.

Luis Téllez tiene una trayectoria ejemplar en la generación a la que pertenece. Destaca no sólo su identificación con el área financiera, sino su carrera apresurada y sin apearse a la sucesión jerárquica. Ingresó a la Secretaría de Hacienda como analista en 1979 y en los años ochenta se incorporó a la de Programación y Presupuesto, cuando Salinas la dirigía en el sexenio de De la Madrid. En 1987, regresó a Hacienda como director general de Planeación, y de 1990 a 1994, los años finales del salinismo, fue subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura. Con esa apresurada trayectoria, Zedillo lo hizo jefe de la Oficina de la Presidencia en 1994 y tres años después lo nombró secretario de Energía. Como lo harían otros, Téllez pasó al sector privado²⁵ y de ahí a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, área con la cual no había tenido ningún contacto.²⁶

AMISTAD E INEXPERIENCIA

Calderón hizo esfuerzos por integrar un gabinete más preparado que el de Fox, pero el intento se ha frustrado conforme su gobierno se ha visto sometido a presiones y conflictos. Entre 2008 y 2010, el presidente realizó

²⁵ Fue director de Fondos de Inversión de Carlyle Group, firma especializada en asesoría financiera.

²⁶ Existe una característica adicional que comparte este grupo tecnocrático con algunos de los calderonistas más destacados, incluido el mismo mandatario, y es su origen académico en el ITAM. Calderón, Carstens, Werner, Meade, Sánchez Ugarte (los tres subsecretarios de Hacienda), Cordero, Kessel, Téllez y Gil Díaz fueron estudiantes de licenciatura, maestría o profesores del Departamento de Economía de esa institución privada. No es el elemento decisivo, pero no hay duda de que esa pertenencia les ha dado una preparación semejante, ideas afines y sobre todo una red de amistades y relaciones que los vincula más allá de sus afiliaciones partidarias.

doce cambios de secretarios, lo que ha equivalido a renovar a poco más de 70% de su gabinete en apenas cuatro años de gobierno. Los cambios han ocurrido en ocho dependencias, pero tres de ellas han sido las más afectadas, pues han tenido que hacerlo dos veces en Sedesol y Economía, y tres en Gobernación. El dato revela parte de los problemas que ha enfrentado el gobierno, porque se trata de secretarías estratégicas; la primera lo mismo se encarga de tareas asistenciales como de las electorales; la segunda, del comercio interior y exterior, y de la promoción industrial; y la tercera, de la política interna, de las relaciones con partidos, Congreso y poderes estatales. En Gobernación, el presidente ha nombrado a cuatro titulares, casi uno por año.²⁷

Si el número de cambios es un indicador de la inestabilidad en el gabinete, ya sea por incapacidad o por falta de compatibilidad con el proyecto presidencial, la selección de los sustitutos es preocupante porque el presidente parece haber renunciado a su propósito original de buscar experiencia y ha decidido designar amigos y leales, a pesar de su evidente desconocimiento administrativo o político. Como se observa en el cuadro 4, los once funcionarios sustitutos (Cordero lo ha sido dos veces) apenas cuentan con trayectorias administrativas de entre tres y doce años (con la excepción de Guevara, nueva titular de Turismo, dedicada a agencias privadas de viajes), lo que indica que llegaron con el mismo Calderón o, cuando más, en el gobierno de Fox. Una mirada atenta muestra que además de sus cortas carreras, el grupo está formado por amigos personales del presidente, algunos de los cuales lo han acompañado en su propia trayectoria. En general, o carecen de experiencia o la han adquirido en procesos apresurados, sin secuencia alguna que permita suponer algún grado de preparación especializada en las tareas encomendadas.

En 2008, tuvieron lugar los primeros cambios, que eran resultado de un ajuste de intereses. Zavala (Sedesol), Ramírez Acuña (Gobernación) y Sojo (Economía) fueron removidos en buena medida porque, como se señaló al revisar el gabinete original, los tres representaban compromisos con grupos o sectores del panismo que le dieron su apoyo en los momentos decisivos de elegir candidato presidencial. Los orígenes y el corto plazo en el que desempeñaron sus cargos revelan que Calderón simplemente retribuyó los apoyos. Y a juzgar por los secretarios a quienes designó en sus lugares, fueron esa lealtad y confianza personales los elementos decisivos. Los cambios de 2008 son relevantes porque no fueron motivados por conflictos o renunciaciones voluntarias, sino que fueron decisiones personales del

²⁷ Desde luego que uno de los cambios fue obligado por la inesperada muerte de Juan Camilo Mouriño en 2008.

presidente para fortalecer su autoridad en el gobierno y el control sobre la política nacional. En esa coyuntura el presidente mostró que lo importante era la confianza personal.

CUADRO 4
Gabinete de Felipe Calderón
Secretarios sustitutos*

Nombre	Secretaría	Años de carrera		Tipo de carrera
		Antes de 2006	En el gobierno de Calderón	
José Francisco Blake Mora	Gobernación	9	3	Gobierno Baja California
Ernesto Cordero	Desarrollo Social Hacienda	5	2	PAN
Heriberto Félix Guerra	Desarrollo Social	5	3	Sector privado PAN
Bruno Ferrari	Economía	0	3	PAN
Francisco Gómez Mont	Gobernación	3	0	PAN Sector privado
Gloria R. Guevara	Turismo	0	0	Sector privado
Alonso Lujambio	Educación	7	3	PAN
Gerardo Ruiz Mateos	Economía	6	2	PAN
Francisco Mayorga	Agricultura	11	0	Gobierno Jalisco Gobierno V. Fox
Juan Molinar	Comunicaciones	9	3	PAN
Juan Camilo Mouriño	Gobernación	7	2	PAN

Fuente: Información oficial, publicaciones periódicas. * Septiembre de 2010.

Como se ve en el cuadro 5, el presidente nombró a tres funcionarios sin conocimiento administrativo y con limitada trayectoria política, pero cuyas carreras estuvieron ligadas estrechamente a la del propio mandatario. Los tres tenían escasos cargos previos al año 2000, cuando Calderón fue diputado federal y líder de la bancada panista. Cordero había tenido una breve experiencia en el gobierno federal; Mouriño, una diputación local en Campeche; y Ruiz Mateos era un administrador de empresas, fuertemente ligado a la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), organismo dedicado a promover los principios cristianos del sector privado y

del cual llegó a ser su presidente. Pero a partir de 2000, los caminos convergieron, pues Calderón y Mouriño fueron diputados federales en la misma legislatura y Cordero tuvo un puesto administrativo dependiente de la junta directiva de la cámara, influida desde luego por Calderón. Ruiz Mateos había conocido al actual mandatario dos años antes, cuando era presidente del PAN y él su secretario ejecutivo. En 2003, Calderón se llevó a Cordero y Mouriño a Banobras y a la Secretaría de Energía, y con esos limitados antecedentes los convirtió en subsecretarios.²⁸ A partir de 2006 todos estuvieron cerca del presidente: Cordero como subsecretario de Egresos en Hacienda y Mouriño y Ruiz Mateos en la Oficina de la Presidencia.²⁹

Las carreras están lejos de asemejarse a las de los dos grupos originales del gabinete. No cuentan con trayectorias políticas en el PAN ni menos aún con la preparación especializada de la élite tecnocrática. Pero a diferencia de ambas, estos tres recién llegados son amigos personales del presidente y los ha colocado ahí no por su preparación, sino porque “son personas cercanas” a él.³⁰ Calderón comenzó a apartarse de la racionalidad que guio sus primeros nombramientos para privilegiar la amistad y confianza personales. Lo hizo con tanta convicción, que les confió nada menos que dos de las secretarías básicas en el manejo de la política, Gobernación y Sedesol, de las cuales dependen los contactos y negociaciones con los principales actores políticos y el futuro electoral de su partido. Calderón ha aplicado la misma lógica en los siguientes cambios de gabinete. A los pocos meses de estar al frente de Gobernación, Mouriño murió en un accidente y el mandatario lo reemplazó con otro amigo, esta vez sin ninguna trayectoria política.

Fernando Gómez Mont es un antiguo conocido de Calderón gracias a las buenas relaciones que Gómez Mont ha mantenido con Diego Fernández de Cevallos y, en especial, gracias a las que sostuvo con Carlos Castillo-Peraza, uno de los principales mentores políticos de Calderón. A pesar de su compromiso panista, personal y familiar, Gómez Mont desempeñó pocos cargos dentro del partido; el único relevante fue una diputación federal

²⁸ No deja de ser llamativo que Mouriño fuera asesor de Cordero, para entonces subsecretario de Planeación Energética, antes de que Calderón lo nombrara subsecretario de Electricidad.

²⁹ La Oficina de la Presidencia ha sido la antesala del gabinete para su grupo de cercanos. Ahí estuvieron Mouriño como jefe y Ruiz Mateos como coordinador de gabinetes, y, por ende, su subordinado. Al convertirse Mouriño en secretario de Gobernación, Ruiz Mateos lo sucedió en la jefatura. Dionisio Pérez Jácome, sucesor de Cordero en la subsecretaría de Egresos en Hacienda, fue hasta 2008 coordinador de asesores del presidente.

³⁰ Declaraciones de Felipe Calderón. *El Financiero*, 2 de septiembre de 2008.

CUADRO 5
Gabinete de Felipe Calderón
Secretarios sustitutos en 2008

<i>Felipe Calderón</i>		<i>Ernesto Cordero</i>		<i>Juan Camilo Mourriño</i>		<i>Gerardo Ruiz Mateos</i>	
1988-1993	Representante de la Asamblea del DF Diputado federal Secretario General, PAN	1993-1994	Director Prospectiva Económica y dir. gral. de Análisis Económico SEMIP				
1996-1998	Presidente, PAN			1997	Diputado local, Campeche	1996-1998	Srio. ejecutivo, PAN
2000-2003	Diputado federal	2000-2003	Coord. de Análisis Técnico, Cámara de Diputados	2000-2003	Diputado federal	2000	Presidente, USEM
2003	Dir. gral. de Banobras	2003	Dir. de Admón. Integral de Riesgos, Banobras				
2003-2004	Srio. de Energía	2003-2004	Subsrio. de Planeación Energética, Sría. de Energía	2003-2004	Asesor, subsrio. de Planeación Energética y subsrio. de Electricidad, Sría. de Energía	2002-2005	Cargos, CEN PAN Campana presidencial
2006-2012	Presidente Constitucional	2006-2008	Subsrio. de Egresos, SHCP	2006-2008	Jefe Oficina Presidencia	2006-2008	Coord. de Gabinetes y Jefe de la Oficina de la Presidencia
		2008	Srio. de Desarrollo	2008	Srio. de Gobernación	2008	Srio. de Economía

Fuente: Información oficial, publicaciones periódicas.

entre 1991 y 1994. Después de la legislatura abandonó la política para dedicarse a litigar en un despacho privado que fue altamente reductible por especializarse en defender a políticos y empresarios acusados de corrupción.³¹ Tal vez por su apellido y por sus buenas relaciones con el panismo más tradicional es que Calderón recurrió a él para encargarse de la principal secretaría de su gabinete, pero sin que el nuevo titular pudiera demostrar la experiencia suficiente para conducirla y, con ella, a la política interna.

La decisión de privilegiar la amistad ha tenido costos. Gómez Mont tuvo que abandonar el cargo en 2010, después de serias desavenencias con el panismo y el propio presidente. Para sustituirlo, Calderón recurrió a Blake Mora, panista formado en el gobierno de Baja California, desde los años ochenta en manos del PAN. En Educación y Comunicaciones, cuyos primeros responsables estuvieron envueltos en conflictos políticos o personales,³² Calderón designó a Lujambio y Molinar, jóvenes panistas con escasa experiencia no sólo política sino en las áreas especializadas que les encargó.

Más delicados han sido los nombramientos en Hacienda, Economía y Turismo, donde el presidente ha designado a un incondicional como Cordero, cuyo conocimiento financiero se reduce a haber sido subsecretario de Egresos dos años; a Ferrari, empresario sin ninguna trayectoria pública y ligado a organizaciones religiosas, y a Guevara, por décadas dedicada a empresas privadas relacionadas con las agencias de viajes. Que el presidente no ha considerado más opciones en sus cambios lo prueba que, en sustitución de Alberto Cárdenas en Agricultura, designara a Mayorga, funcionario ligado al mismo Cárdenas en su gobierno en Jalisco y que ocupó el mismo puesto y en la misma calidad de sustituto en el gobierno de Fox. Pocas opciones y todas marcadas por la relación personal.

Los nombramientos confirman que Calderón descansa crecientemente en la amistad y la lealtad, a costa de la preparación y experiencia, lo que afecta el desempeño y la eficiencia del gobierno. Pero también revela que la nueva élite en el poder comienza a mostrar signos claros de agotamiento y que el presidente recurre cada vez más a políticos recién llegados, sin cono-

³¹ Gómez Mont personalmente defendió los casos de Carlos y Raúl Salinas de Gortari, Jorge Lankenau, Gerardo de Prevoisin, Carlos Cabal Peniche, Rogelio Montemayor, Javier Moreno Valle y Tomás Peñaloza Webb, todos ellos acusados de fraude y corrupción, y otros, como Armando Medina Millet, encarcelado por asesinar a su esposa.

³² Vázquez Mota tuvo que salir de la SEP debido a sus frecuentes fricciones con Elba Esther Gordillo, líder del SNTE, pero Téllez se vio obligado a renunciar por escándalos sobre su vida privada. Pese a ello, Téllez no perdió la confianza del jefe del Ejecutivo porque a las pocas semanas fue nombrado presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, uno de los mercados accionarios más importantes de América Latina.

cimiento de la administración pública y menos de las tareas especializadas. Ideología, amistad, lealtad y compromiso personal parecen ser las cualidades determinantes de este segundo gobierno surgido de la alternancia.

¿APRENDE A GOBERNAR LA OPOSICIÓN?

Ninguna élite formada en la oposición ha logrado en los primeros años de alternancia ofrecer experiencia en el manejo del gobierno. El caso mexicano no ha sido la excepción, pero lo que ha distinguido a los nuevos gobernantes han sido los criterios empleados por cada mandatario para integrar sus equipos. En rigor, tanto Fox como Calderón se han debatido entre la confianza personal y las mínimas muestras de preparación de sus colaboradores. La confianza y la lealtad al jefe del Ejecutivo se han mezclado en ambos mandatarios con sus orígenes formativos, por completo diferentes. Fox, empresario de larga trayectoria, incorporado a la política y al panismo en una coyuntura electoral singular, no sólo desconfió de los políticos profesionales, sino de los militantes del PAN, y seleccionó a gerentes de empresas y hombres de negocios para integrar el primer gabinete de transición. Los fracasos fueron tan notorios, que durante la segunda mitad de su sexenio se vio obligado a remover a casi la totalidad de sus secretarios. Esta vez, sin embargo, no buscó más gerentes, sino a ex gobernadores panistas y funcionarios ubicados en el rango de subsecretarios, bajo el principio de que contaban con alguna experiencia administrativa.

Calderón puso en práctica otra estrategia. Panista de tradición, formado en las tareas del partido y los puestos electorales, e incluso enfrentado a la generación empresarial de su partido, en principio hizo a un lado a los gerentes recién llegados y eligió a panistas formados como él en la política activa. No obstante, la mayoría tenía carreras cortas y sin contacto con las responsabilidades del sector público. Para compensarlo, Calderón incorporó a ex secretarios de Fox (con al menos seis años de experiencia), e introdujo a un nuevo grupo de funcionarios, para nada panistas pero bien preparados en asuntos técnicos. Todos ellos fueron funcionarios de larga trayectoria en el servicio público y, una buena parte, miembros de la generación tecnocrática que reemplazó a la vieja élite priista desde 1982.

Fox había iniciado el proceso al designar a un destacado miembro de la generación financiera en Hacienda, pero en esos años más parecía una confesión de las carencias técnicas del panismo que una participación activa. Pero Calderón ha confirmado que ante la inexperiencia de su partido, en cualquiera de sus grupos y corrientes, es necesario apoyarse en esa élite financiera, bien preparada en la materia, reconocida por su racionalidad

técnica y su pragmatismo, y que adicionalmente no tiene más vínculo con el priísmo que haberse formado en las tareas financieras de aquellos gobiernos. Por su lejanía del PRI, su desempeño al frente del gobierno desde 1982 y por su estricto manejo de las finanzas públicas, la presencia de la élite tecnocrática no constituye un compromiso circunstancial, sino una coincidencia de intereses.

La nueva élite gobernante, pese a que ha conseguido por dos ocasiones la presidencia, ha aprendido poco de sus errores. Sigue mostrando dos grandes debilidades: un énfasis excesivo en la confianza personal que ha llevado a los presidentes a rodearse de amigos, como claramente lo ha hecho Calderón desde 2008 al designar a desconocidos, sin más trayectoria que su amistad. Como lo señalaron O'Donnell y Nelson³³ respecto de las primeras experiencias en América Latina, una variable fundamental en la gobernabilidad y la consolidación democráticas era la preparación y conocimiento de las nuevas élites, en la política para negociar acuerdos y disminuir confrontaciones, y en la administración para desarrollar programas y políticas públicas que atenuaran los problemas económicos y sociales. Si en las primeras etapas la preparación es poco probable que se encuentre dado el marginamiento de la oposición en los asuntos gubernamentales, la experiencia política es previsible que se cumpla si la nueva élite proviene de las generaciones políticas que enfrentaron al viejo régimen. El panismo, sin embargo, no ha logrado ninguna de las dos en sus años de gobierno.

Estas carencias se vuelven más graves porque el diseño institucional del sistema político mexicano es prácticamente el mismo que existió durante el autoritarismo y porque adolece de un agudo desequilibrio en las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo, que afecta el funcionamiento gubernamental. El Congreso cuenta con amplias facultades para influir en algunas tareas administrativas y sobre todo es determinante en la aprobación o rechazo de reformas constitucionales que afectan los programas económicos. En esas circunstancias, son más preocupantes las fallas de la nueva élite porque se requiere un alto grado de experiencia política y de disposición a las negociaciones entre partidos y poderes que evite la parálisis, que tanto afectó el desempeño del foxismo. Más allá de las consecuencias económicas que la parálisis ha traído consigo al impedir las políticas públicas, despierta la decepción ciudadana acerca de los beneficios de la democracia.

Como ha sido comprobado en otras transiciones, la democracia en los primeros tiempos no se aprecia por sus valores y procedimientos, sino por los resultados socioeconómicos que dependen de la eficacia de los

³³ G. O'Donnell, "Transitions...", y J. Nelson, *Intricate Links: Democratization...*

gobiernos en su sentido puramente administrativo. La democracia como procedimiento puede ser evaluada satisfactoriamente gracias al perfeccionamiento de sus normas e instituciones, pero la eficacia gubernamental no depende de las elecciones, sino de la preparación especializada de la élite, tanto para diseñar programas adecuados de desarrollo y controlar sus efectos sociales, como para promover la colaboración entre partidos, instituciones y poderes. En la experiencia de México es claro que la democracia como procedimiento ha sido plenamente conseguida, pero su gobernabilidad está siendo amenazada por la aguda impreparación de la élite vencedora.

Dos periodos presidenciales no son, por supuesto, suficientes para hacer juicios concluyentes. Sin embargo, ya muestran serias deficiencias en la preparación y comportamiento de la nueva élite, que pueden agravarse si las siguientes elecciones no llevan a la permanencia del mismo partido. Si la voluntad ciudadana decide probar otras opciones políticas e ideológicas, el mínimo aprendizaje que puede tener el panismo será por completo inútil. Si esto ocurriera, México podría volver al conflicto y las fallas operativas en un peligroso círculo vicioso de errores y decepción ciudadana por la democracia y la eficacia gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe, Pedro y Rudiger Dornbusch *et al.* (eds.), *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.
- Babb, Sarah, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Ballinas, Christopher, "La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, pp. 530-566.
- Bernhard, Michael, "Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe", *Political Science Quarterly*, vol. 108, núm. 2, 1993, pp. 307-326.
- Camp, Roderic Ai, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*, México, FCE, 1981.
- , *Líderes políticos de México, su educación y reclutamiento*, México, FCE, 1983.
- Centeno, Miguel Ángel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.
- Czudnowski, Moshe M. (ed.), *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1982.
- Gasiorowski, Mark J., "Democracy and Macroeconomic Performance in Under-

- developed Countries”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 3, 2000, pp. 319-349.
- Gil Díaz, Francisco, “Mexico’s Path from Stability to Inflation”, en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1984.
- Gil Villegas, Francisco *et al.*, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México / Cámara de Diputados, 2001.
- Guadarrama, Rocío, *Los empresarios norteños en la sociedad y la política del México moderno. Sonora (1929-1988)*, México, El Colegio de México, 2001.
- Hanley, Eric *et al.*, “Russia: Old Wine in a New Bottle: The Circulation and Reproduction of Russian Elite, 1983-1993”, *Theory and Society*, vol. 24, núm. 5, 1995, pp. 639-668.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Los hombres del presidente De la Madrid”, *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1, 1987, pp. 5-38.
- , “Les cadres supérieurs de l’administration publique mexicaine”, *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 70, 1994, pp. 263-270.
- Huntington, Samuel P., “How Countries Democratize”, *Political Science Quarterly*, vol. 106, núm. 4, 1991-1992, pp. 579-616.
- Kryshstanovskaya, Olga *et al.*, “From Soviet Nomenklatura to Russian Elite”, *Europe-Asia Studies*, vol. 48, núm. 5, 1996, pp. 711-733.
- Lindau, Juan D., *Los tecnócratas y la política mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1983.
- Loeza, Soledad, “Derecha y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988”, *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, 1990, pp. 631-658.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1999.
- Mizrahi, Yemile, *A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua, 1983-1992*, Berkeley, University of California, 1994.
- , *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2003.
- Nelson, Joan (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- , *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Washington, Transaction Publishers, 1994.
- O’Donnell, Guillermo, “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspectives*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- Oxhorn, Philip y Pamela K. Starr (eds.), *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Pakulski, Jan y Włodimierz Wesolowski (eds.), *Post Communist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Londres, MacMillan Press, 1998.
- Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995*, México, El Colegio de México, 2001.

Smith, Peter H., *Los laberintos del poder*, trad. de Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí, México, El Colegio de México, 1981.

Theory and Society, vol. 24, núm. 5, 1995, número especial.

Tucker, Aviezer *et al.*, "From Republican Virtue to Technology of Political Power: Three Episodes of Czech Nonpolitical Politics", *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 3, 2000, pp. 421-445.