

LA REDEFINICIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS. FORMACIÓN Y TRAYECTORIA DE LA ÉLITE GUBERNAMENTAL MEXICANA, 1970-1999

CRISTOPHER BALLINAS VALDÉS

EN LOS DÍAS Y LOS AÑOS QUE SIGUIERON AL ARRIBO de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república —y, con él, de un grupo de personas que dejaban cargos en los sectores económico y financiero del gobierno— se produjo una ola de afirmaciones que pretendían establecer el perfil del nuevo gabinete. El rasgo tecnocrático, los grados académicos, así como la experiencia en el sector público, parecían ser las principales características que se destacaban y, con éstas, el supuesto advenimiento de una racionalidad técnico-científica que regiría a partir de entonces la gestión gubernamental.

Rápidamente, estas concepciones empezaron a extenderse en la prensa, llegando incluso a contagiar la esfera académica, pregonando que el poder había pasado a manos de los técnicos. Estas ideas se tornaron omnipresentes, no se limitaron a un sector determinado. Su impacto no se redujo únicamente a la “explicación” del perfil de la élite política mexicana, sino que abarcó también el estudio sobre el reclutamiento político en México. Frases que sirvieron a tirios y a troyanos de la política mexicana, para: 1) etiquetar de tecnocráticas todas las políticas de cambio estructural que emprendieron los subsecuentes grupos directivos del Estado mexicano; 2) señalar la existencia de un elitismo en el proceso de selección para los puestos de alto nivel; 3) afirmar cómo los grados académicos obtenidos en el extranjero se imponían como credencial casi única para ingresar en la élite; y 4) crear dos supuestos bandos en conflicto: los políticos y los técnicos (o tecnócratas). Pero en realidad se trataba de crear un grupo compacto, homogéneo y cohesionado, con base en su formación teórica y burocrática, que pudiera llevar a cabo sin contratiempo los cambios estructurales del Estado mexicano —las llamadas reformas de primera generación—; aunque con esto se vulnerara una de las reglas no escritas que daban forma y estabilidad al sistema político: respetar un esquema informal de mérito en la administración pública federal.

Para comprobar esto, el presente trabajo ofrece un análisis sobre el perfil de la élite gubernamental mexicana que ha dirigido las últimas cinco

administraciones, y desarrolla un modelo explicativo del reclutamiento de dicha élite. A diferencia de los trabajos que han pretendido explicar el fenómeno, este artículo basa sus conclusiones más en una investigación que en meras especulaciones, tan comunes a este respecto. El documento se encuentra dividido en cuatro partes. La primera es un análisis de los estudios sobre el tema del ascenso de la tecnocracia en México. La segunda y tercera partes son un análisis del perfil de la élite gubernamental de 1970 a 1982 y de 1982 a 1999, respectivamente. La última parte es de comentarios finales.

EL ESTUDIO DE LAS ÉLITES Y EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

El estudio del reclutamiento político nos permite localizar los canales institucionales y los niveles de lucha por el poder, los grupos, facciones o personas que compiten por las posiciones de influencia, así como la naturaleza de la circulación del personal dentro de la élite (Suárez, 1991; p. 55). Evidentemente, el proceso de reclutamiento político tiene su efecto sobre el funcionamiento del régimen (Smith, 1975; p. 411).

Una de las más grandes preocupaciones en torno a la élite política y el reclutamiento ha sido encontrar los condicionantes sociales —características regionales, familiares, étnicas, generacionales o culturales— que determinan la entrada en ella, cuestión que no es privativa del caso mexicano. Se ha propuesto explicar los cambios en la composición de la élite por medio de las variaciones observadas en los factores económicos, sociales o políticos. Lo cierto es que no hay consenso todavía acerca de qué es lo que importa en los antecedentes sociales de las élites políticas y los factores políticos, económicos y sociales que hay que estudiar (Nagle, 1975; p. 12).

En México, el estudio de las élites y el reclutamiento político ha estado permeado por prejuicios que lo han oscurecido en mucho. A esto hay que añadir la ausencia de un debate continuo sobre el tema, pero sobre todo la aplicación mecánica y simplista que se hace de modelos y esquemas de conocimiento derivados de hechos históricos diferentes. En estas faltas incurrieron gran parte de los investigadores debido en buena medida a lo inaccesible del tema. La inexistencia de reglas formales y de un patrón único de reclutamiento, aunada a la cautela con que se realizan las designaciones, ha hecho que el acceso de los investigadores y del público en general a la información sea complicado y, por tanto, se incremente la dificultad demostrativa (Pérez, 1987; p. 145).

Así encontramos dos vertientes principales en el estudio de las élites y el reclutamiento político en México: la primera, que podríamos llamar “tradicional” o “sociológica”, ha dado origen a las principales afirmaciones

sobre las élites y los supuestos patrones de reclutamiento; y la segunda, que podríamos denominar “de profesionalización”, se ha preocupado por indagar la trayectoria de los que han llegado a los más altos peldaños de la escala gubernamental, y sin duda es la menos conocida.

La vertiente sociológica se ha enfocado en los perfiles de índole social de los funcionarios y políticos que se han encontrado en las esferas del poder desde la década de los cuarenta, con predominio del centro en cuanto zona geográfica; de una institución académica, la UNAM; y de una profesión, la de abogado. Esta vertiente valora también las relaciones personales entre los miembros de la élite (Luna, 1997).

Según esta visión, para poder ser parte de la élite política en México se tendría que haber nacido o residido desde temprana edad en una ciudad, preferentemente la de México; ser de clase media; haber estudiado la carrera de derecho en la UNAM y relacionarse ampliamente con los condiscípulos, pues entre éstos estaría la llave para acceder a los principales puestos nacionales. Bastaba “el contacto” hecho en aquella institución para sentirse ya parte de la élite política. De aquí que se afirme que el acceso al poder se encuentra relacionado, mejor dicho, condicionado por la cercanía al grupo gobernante o más precisamente con el presidente.

Esta aseveración es contradictoria, pues el lugar de nacimiento y las demás características sociales que definirían a un individuo como elegible para su reclutamiento en la élite política pasarían a un segundo plano, ante el requisito único de socializar en la UNAM con los futuros líderes y así verse incluido en este supuesto sistema de compadrazgo, clientelismo y complicidad. Entonces, el camino para el éxito político quedaría reducido a los amigos y al “contacto”.

Son dos los principales autores en esta vertiente, y sus trabajos más que disímiles han sido complementarios, pues aunque utilizaron caminos diferentes llegaron a las mismas conclusiones. El primer gran intento de analizar y tratar de comprender el reclutamiento político en México lo realizó Peter Smith (1982), quien tuvo la habilidad de abarcar un periodo muy amplio y a una gran cantidad de personas, utilizando un método común en la sociología estadounidense, en el cual se definían variables como ocupación, ingreso, clase social, educación, etc. (Hernández, 1984; p. 14). Su trabajo resultó innovador, sobre todo por sus conclusiones.

El problema de Smith al analizar las trayectorias de los políticos fue el haber considerado la carrera política como una especie de escalafón, una escalera eléctrica en la que sólo había que ponerse en el “carril” correcto y esperar un ascenso mecánico garantizado. Las posibilidades de éxito, en este sentido, radicaría en ocupar una posición estratégica en el sistema que en las características o aptitudes de los individuos. Smith olvidó que

no hay recetas para el éxito político, cuestión de la que tanto el sistema como sus funcionarios han estado conscientes. El estudio de Smith, como toda investigación pionera, contenía más preguntas que respuestas.

Por otro lado tenemos los estudios de Roderic Ai Camp (sobre todo, 1983), el más prolífico y menos acertado de los investigadores en la materia. Él vino a México a realizar diferentes trabajos, cuyas conclusiones permearon por mucho tiempo las concepciones y creencias sobre el reclutamiento político en el país. A decir de Camp y de sus seguidores, los puestos políticos se asignaban a los individuos que eran amigos o conocidos de la persona que tenía las atribuciones para hacerlo. De esta forma, se construían relaciones de deuda o compromiso entre la persona que designaba y los que ocupaban los puestos gracias a ella, conformándose así las llamadas "camarillas" (término que ha utilizado el autor para llamar a los grupos políticos). Según esta visión, desde el vértice de la pirámide política hasta su base, los puestos eran resultado del amiguismo, del clientelismo o de vínculos y compromisos políticos. Nos advierte Luna al respecto: "Bajo esta óptica, el sistema mexicano ha sido un entramado de relaciones personales donde basta tener el contacto para ascender y en el que la estabilidad y permanencia de la cual gozó el sistema por casi tres décadas puede ser atribuida a cualquier causa, excepto a la preparación de su personal" (Luna, 1997; p. 4).

No puede negarse que el "contacto" ha tenido un papel importante en el reclutamiento; sabido es que para subir se necesita la simpatía del presidente, o por lo menos no tener su antipatía. "No se entra en el Paraíso sin la aprobación de los santos" (Mosca, 1992; p. 312). Pero el problema es que se ha pretendido explicar el reclutamiento político mexicano y, por tanto, el sistema político a través de esta reducción analítica.

Además, la definición de *vínculo político*

es demasiado estrecha, porque se restringe a un solo factor, a la relación personal, digamos por deuda, la vinculación política: o es el lazo familiar o el interés creado lo que liga a un político con el otro. Si fuese verdad, los grupos serían (contra lo que busca la definición) frágiles en extremo pues si la relación es de deuda, bastaría a alguien que la contrajera con otro líder para poder obtener la protección y poderse librar del primer grupo (Hernández, 1984; p. 102).

Esta concepción lleva a personalizar demasiado el proceso político, pues la obtención de los puestos dependería de la lealtad a un líder. No explica cómo el personal político perdura a pesar de que su líder haya terminado su mandato. "Esos jefes tendrían la fuerza del Cid, aun después de muertos ganarían batallas. La política, y esto es lo grave, sería un conciliábulo de figuras destacadas: la famosa 'familia revolucionaria' que decide los destinos del país" (*idem*).

Por tanto, la segunda vertiente de estudio, la menos conocida, como ya advertíamos, se ha enfocado en la preparación y trayectoria de los que han ocupado los principales puestos de la escala gubernamental (Hernández, 1984, 1987, 1993). Aunque en esta vertiente no se niega el papel del “contacto”, se afirma que éste no tiene por qué estar reñido con la capacidad y la competencia para desempeñar un puesto.

Analizando la formación y la trayectoria de los que habían ocupado el puesto de secretario de Estado entre 1946 y 1982, Hernández (1984) encontró que sus carreras distaban mucho de ser arbitrarias e improvisadas, y que sólo se llegaba a la titularidad de una dependencia tras recorrer puestos de creciente responsabilidad en la misma entidad donde se hacía la designación y tras haber demostrado competencia y capacidad. Más aún, esto revelaba un complejo esquema de reclutamiento y promoción que profesionalizaba y especializaba al funcionario, lo que evitaba que se dañara el funcionamiento de las dependencias y del sistema en general.

El estudio de Hernández reveló que los que ocuparon los más altos puestos de la escala política entre 1940 y 1982, 119 funcionarios, promediaban 22.2 años de carrera política. Si tomamos en cuenta que el promedio de edad al ser designados era de 49.3 años, veremos que pasaron más de un tercio de su vida en la política, la cual es una profesión como cualquier otra.¹ De igual forma, los antecedentes de los funcionarios nos indican que el ámbito formativo del político mexicano ha sido siempre la burocracia, pues, hasta la misma fecha, 59.6% (71 personas) cuentan exclusivamente con trayectoria administrativa, 29.9% (35 funcionarios) combinaron puestos administrativos y cargos de elección, mientras que los que ocuparon, además de estos últimos, puestos en el partido en el poder (el PRI) son sólo 14, es decir, 11.7% (Hernández, 1984). La administración pública ha sido el lugar de formación del político mexicano, y el PRI y los cargos de elección han sido secundarios para alcanzar los más altos niveles de la política.

De igual forma, la extrema movilidad (de que resulta la inexperiencia, como afirmaba Smith) era más una creencia que una realidad. A la luz de los antecedentes, vemos que los funcionarios habían ocupado no más de seis puestos antes de su designación, con un promedio de tres puestos por sexenio. Más aún, estos puestos correspondían a no más de tres entidades que, por lo regular, pertenecían a la misma esfera de actividad. “Esto

¹ Dice Hernández: “La profesionalización resulta del cultivo, digamos, cotidiano, de una disciplina específica, cultivo que puede traducirse o no [...] en capacitación (lo más probable es que así ocurra, aunque no tiene por qué ser seguro), es decir, en la adquisición de habilidades para el desempeño satisfactorio de una actividad [...] Lo profesional, para decirlo de otra manera, no es fruto de una carrera sino la ‘práctica de un oficio’” (1984; pp. 22-23).

significa que el funcionario se mantuvo el tiempo suficiente para conocer sus funciones y dentro de un solo medio administrativo con el fin de especializarse" (Hernández, 1993; p. 448).

Si bien un número importante de secretarios de Estado eran cercanos al presidente en turno, todos contaban con trayectorias políticas similares. Más aún, fueron designados en las áreas en las que se habían formado y no en las que presentaban mayores expectativas políticas (*idem*). Tanto los años de carrera política, la baja movilidad de los funcionarios y los ascensos paulatinos y consecutivos como la permanencia en una sola esfera de actividad contradicen las opiniones que han subrayado la incapacidad de la élite, y hablan de que los ascensos son una prueba de capacidad y conocimiento, y que se controlan con rigor. Ello evidencia un servicio civil informal que capacita y especializa al funcionario que desea ascender; una lógica que creó el sistema para el control de su personal, así como de sus ascensos, y que le es propia.

En un estudio ulterior, Henández (1993) comprobó que los antecedentes de los secretarios coincidían con los de los funcionarios de nivel medio alto de la administración pública federal (subsecretarios y directores generales). Éstos presentaban una carrera de 14 años, los subsecretarios, y de diez años, los directores generales; además, entre 80 y 70%, respectivamente, nunca habían abandonado la esfera administrativa para obtener cargos de elección o un puesto en el PRI (lo que comprobaba que la administración pública era el centro de formación del político mexicano). De igual forma, los puestos que habían recorrido no los habían ocupado en forma arbitraria, sino que ascendían de manera consecutiva en la escala jerárquica.

Cuando comparamos ambos enfoques, vemos que mientras para la primera vertiente, la tradicional, la carencia de claros esquemas de promoción y reclutamiento preparaba un caldo de cultivo para la corrupción, el nepotismo y el clientelismo, para la segunda vertiente, la de profesionalización, la falta de una normatividad que regulara la movilidad de los funcionarios no evitó que el sistema político creara una lógica propia que preparaba y capacitaba a su personal, y que esta lógica no estaba reñida con la amistad o la cercanía al grupo gobernante; un *merit system* que aun aquellos que argumentaban lo contrario han tenido que admitir.²

² Roderic Ai Camp terminó por admitir, en dos de sus primeros trabajos, que los ascensos se deben a la preparación y los merecimientos del personal. Véase Camp, 1971 y 1972. Véase también el comentario que hace al respecto Hernández (1993; p. 447). Del mismo modo, a pesar de que en los trabajos de Greenberg (1970) y de Grindle (1977a y 1977b) se abunda en la cercanía y el intercambio de "favores" entre los burócratas (Greenberg) o entre los burócratas y los campesinos (Grindle), en el momento de reconstruir sus carreras se reconoce la

El predominio del primer enfoque es lo que ha llevado a confundir los cambios que se han experimentado en la élite gubernamental desde 1982; como lo apunta Lindau:

Se dice que el reclutamiento político ha experimentado una transformación esencial; que los antecedentes académicos y la trayectoria de la élite gobernante ha cambiado, y que se han modificado los criterios para seleccionar a personal destinado a puestos altos. Se piensa que esto ha estrechado las vías de acceso al poder; por ende se considera que ese hecho tiene implicaciones profundamente elitistas. También se cree que el centro del reclutamiento político se ha desplazado de la esfera partidista-electoral del gobierno al sector financiero de la burocracia, y que esto ha originado un cambio radical en el poder y en el papel del PRI, además de incidir en su relación con la burocracia (1992; pp. 9-10).

Esto se debe a que, cuando se ha tratado de establecer el perfil de la nueva élite gubernamental, se ha olvidado que el arribo a ella ha estado condicionado, que hay requisitos de capacidad y competencia con que una persona debe cumplir. Los nombramientos y ascensos revelan una distribución de conocimiento y de talento, de tal forma que las gratificaciones y privilegios aumentan conforme aumentan igualmente las dificultades y las responsabilidades (Lipset y Solari, 1967; p. 25). Aunque no hay duda de que muchos de los nombramientos de los secretarios de Estado y otros altos funcionarios obedecen a factores distintos de aquéllos, cuestión que no está reñida con lo anterior, la selección se realiza entre un *pool* de elegibles que reúnen los requerimientos del puesto, lo que impide que se dañe el funcionamiento de las dependencias (Greenberg, 1970; p. 100, y Hernández, 1993; p. 472). Con el nombramiento se trata de colocar personal capaz de resolver los problemas que el rango implica, apelando a que los designados hayan alcanzado el necesario conocimiento del puesto o de la dependencia en cuestión.

De igual forma, este proceso de selección se instauró por el hecho de que el presidente no conoce suficientes personas para todos los cargos (lo que es una debilidad), y de que es necesario contar con personal capacitado y en el que se pueda confiar, para que la estabilidad del régimen se mantenga. Asimismo, el presidente no designa personalmente a quienes

preparación y especialización de los que integraban las entidades estudiadas. Greenberg, por su parte, reconoció la preparación y especialización de quienes encabezaban la Secretaría de Recursos Hidráulicos, incluyendo al secretario, los subsecretarios y demás altos funcionarios; mientras que Grindle aceptó la preparación, conocimiento y habilidades que poseían los funcionarios de la Conasupo, lo que en su opinión permitía el desempeño de la organización (véase también Hernández, 1997; pp. 720-721).

van a ocupar los puestos; delega en algunos casos en sus colaboradores el poder de seleccionar. Aunque el presidente "llenara" el gabinete con sus amigos cercanos, éstos en algún momento se agotarían y tendría que recurrirse a un grupo de elegibles, en función de su experiencia.

Es precisamente por el predominio de la primera visión por lo que no se ha podido establecer con claridad el perfil de la nueva élite política, lo que ha dado origen al mito de la tecnocracia en México. A partir de dicha visión se ha pretendido etiquetar como *tecnócrata* a los burócratas o, más precisamente, a quienes han realizado su carrera dentro de la administración pública; y a los poseedores de posgrados del extranjero, más precisamente a los economistas. Se les atribuye, a todos ellos, los vicios (y nunca las virtudes) que el término trae a la mente. Se olvidan los elementos que han caracterizado a los funcionarios públicos desde 1946, así como los canales de ascenso y reclutamiento.

El llamar tecnócratas (o técnicos) o políticos a los miembros de la élite gubernamental no muestra el cambio fundamental en la composición de la misma. Aunque ha existido un amplio debate al respecto, la falta de un estudio sistemático de la tecnocracia en México ha provocado que se malinterprete el cambio en el perfil de la élite y sus consecuencias. Una veta que este trabajo pretende explotar es la que un autor italiano designa como la de un Príncipe en busca de nuevos Maquiavelos (Albertoni, 1987; p. 44).

De hecho, desde la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república se ha generado un ensombrecido debate por definir a este nuevo funcionario que, por sus características, parecía venir a desplazar a uno que era identificado como "político". Se han olvidado las características que han mantenido los funcionarios mexicanos de primer nivel desde 1946. Si bien ha existido una creciente tecnificación y especialización, ésta se ha dado como una necesidad y un desarrollo obvio del proceso gubernamental más que como una ofensiva por parte de este tipo de funcionarios por tomar el poder.

Recordemos que Weber señalaba que la creciente complejidad burocrática exige la especialización y una cada vez mayor preparación del personal. La teoría de la tecnocracia caracteriza al técnico como "el individuo que ejerce su autoridad en virtud de su competencia técnica" (Bell, 1973; p. 348). John K. Galbraith veía que la toma de decisiones se realizaría en función del conocimiento especializado, el talento y la experiencia, cuestión que definió como "tecnoestructura" (1968; pp. 90-91).³

³ Concepción que no era nueva sino que ya había visto la luz en los escritos de Auguste Comte, y de su principal expositor, Henri de Saint-Simon. El futuro parecería estar en manos del *nuevo hombre* y la técnica sería su herramienta.

El *técnico*, *tecnócrata*, *intelectual tecnólogo*, *expertócrata* o *nuevo hombre*, cualquiera que sea su denominación, parecía distinguirse por la competente administración técnica de los objetos, más que por el uso directo del poder que ejerce él sobre los sujetos, y encuentra su fundamento en el culto a la eficacia, la racionalidad administrativa y la búsqueda de soluciones a través de una racionalidad técnica. Lo anterior es resultado de otros rasgos característicos del Estado moderno, además de la racionalidad, la tecnicidad y la ejecutividad (Schmitt, 1968; p. 44).⁴ La racionalidad hace necesaria la presencia de los técnicos y de su liderazgo, lo cual convierte al técnico (o al tecnócrata) en el protagonista de esta sociedad.

Pero en México, como ya advertíamos, al tecnócrata se le identifica a través de una dicotomía que, en gran medida, proviene de las creencias predominantes sobre el reclutamiento político. Se caracterizaba como “tecnócrata” al funcionario que había realizado su carrera, o la mayor parte de ella, en la administración pública; o como aquella persona que contaba con posgrado extranjero, en oposición a los políticos que contaban con estudios en derecho en la UNAM y con carrera electoral, partidista o en organizaciones sociales. Con esto se quería hacer una clara distinción entre “político” y “técnico”, como si se tratara de dos grupos opuestos entre sí. Esto proviene de la creencia de que los tecnócratas y los políticos actúan de manera diferente; “quizás lo más deplorable sea que estas afirmaciones sobre la conducta de políticos y tecnócratas son inferidas” (Lindau, 1992; p. 18).

Este intento de diferenciación suponía que ambos grupos poseen una identidad común y comparten propósitos políticos, intento infructuoso, pues, primero, los tecnócratas pueden adoptar un espectro muy variado de ideologías que los lleva a tener diferentes concepciones en cuanto a lo político, lo social y lo económico; segundo, como lo afirma Lindau, “una cosa es establecer que existen algunas diferencias de preparación y trayectoria entre políticos y técnicos [...] y otra postular que sus ideas sobre política y gobierno difieren” (*ibid.*, 1992; pp. 19-20); y tercero, esto haría suponer que tanto el de los políticos como el de los tecnócratas son grupos homogéneos.

Teóricamente, el fenómeno de la tecnocracia se basa en la institucionalización y en la capacidad de inserción de los tecnócratas, como grupo, en posiciones estratégicas de control (Lerner, 1987; p. 47). Obviamente, un puñado de individuos colocados estratégicamente puede tener más influencia que una multitud de funcionarios de rango intermedio y bajo.

⁴ El *ejecutivismo* es característica del Estado moderno, al imponerse el Ejecutivo, en teoría y práctica, sobre los otros poderes (Legislativo y Judicial) y minar la tradición federalista, donde existía (Collier, 1979; p. 41).

Pero, como se mencionó arriba, los tecnócratas no son un grupo homogéneo, ni tampoco existe una "ofensiva tecnocrática"; los tecnócratas no son los dueños del aparato estatal. "No existe un complot de los técnicos para apoderarse del poder, sino una valorización de la función técnica" (Meynaud, 1968; p. 235).

Aunque se ha exagerado la existencia de imparcialidad y otras virtudes en los técnicos, empíricamente no es fácil reconocer a éstos. Del mismo modo, la elección de medios no tiene un carácter puramente técnico, pues está siempre impregnada de elementos valorativos, afectivos, morales e ideológicos,⁵ que se alejan de toda imparcialidad. Toda posición dentro de los límites del poder está comprometida con un ejercicio político. Por esto, los técnicos toman decisiones políticas, se comportan como gobernantes y tienen, por igual, habilidades técnicas y políticas. En otras palabras, si bien el técnico basa su actuación en esquemas, teorías y expresiones científicas y técnicas, dentro del terreno del poder, se politiza.

A pesar de que se ha querido identificar a los políticos con el poder y a los técnicos con la administración de las cosas, en México todos aquellos que toman decisiones políticas de alto nivel son políticos. Tal como lo demuestra el trabajo de Morales (1994), la valoración de la técnica y la racionalidad frente a consideraciones subjetivas depende del origen académico del funcionario, más que de su experiencia profesional, pues a medida que se integra en el aparato administrativo adquiere y hace suyas herramientas propias de la política. Los "técnicos", con el tiempo, se politizarán. Además, la teoría de la tecnocracia cree en la técnica como instrumento del poder político y nunca en la desaparición del poder (Córdova, 1972; pp. 86-87). La política es necesaria para gobernar, aun en la sociedad más tecnologizada. "Gobernar es decidir" (Meynaud, 1968; p. 315).

El cambio fundamental en la élite política mexicana no puede ser entendido por una clasificación que distinga entre "políticos" y "tecnócratas". Por el contrario, no deja ver la verdadera razón del cambio y sus repercusiones.

⁵ Un trabajo innovador —tanto por su metodología como por sus conclusiones— en el estudio de la tecnocracia en México es el de Morales (1994). El autor analizó al personal según sus actitudes y no su currículum. Pero, como todo trabajo innovador, adolece de errores. Morales olvidó una diferencia clave para este tipo de estudios: la distinción entre actitud y opinión. Por opinión se entiende, según la psicología social, una aseveración que puede ser tentativa; es decir, un juicio del cual el sujeto puede retractarse; en cambio, una actitud es una respuesta constante frente a un objeto o situación. El problema de basarse en opiniones es que las personas suelen ser selectivas en sus recuerdos, en especial ante las preguntas de un científico social. Por ejemplo, en las biografías y las autobiografías, el sujeto tiende a ocultar la corrupción política o demás hechos desfavorables, a menos que puedan ser atribuidas a otra persona.

Además se ha querido caracterizar como un todo un fenómeno que en la mayoría de los casos sólo corresponde a las características que han tenido los presidentes, el gabinete y el subgabinete, y que no es un hecho que se dé en todos los niveles de la burocracia, así como tampoco en los ámbitos estatales y locales.

Por otro lado, la caracterización de tecnócrata como aquel que ha obtenido un posgrado en el extranjero hace iguales a todos sin importar el tipo de posgrado. Es decir, según esta perspectiva, es igualmente tecnócrata un doctor en economía que un maestro en sociología; más aún, son igualmente tecnócratas un maestro en sistemas de computación por la Universidad de California y un doctor en procesamiento de alimentos por la Universidad de Pensilvania o un doctor en filosofía por la Universidad de Londres. Hay quienes, queriendo “precisar”, dicen que tecnócrata es aquel que ha adquirido un posgrado en una universidad de Estados Unidos, Canadá o Europa. Por supuesto, al afirmar esto, no se diferencian los posgrados de las universidades estatales de los de las privadas, ni la calidad de los mismos.⁶

Así, cualquier persona sería un tecnócrata, independientemente del tipo de posgrado que haya obtenido, el lugar donde lo obtuvo, el rango del mismo (maestría, especialidad o doctorado) y de la universidad a la que asistió. Además, los grados académicos nunca han asegurado, *per se*, el acceso a los niveles más altos de la escala política. En realidad ha existido cierto recelo con respecto a los portadores de posgrados académicos extranjeros; según esto, ellos son los portadores de la ideología tecnocrática. Lo que en verdad sucede es que en México, como en gran parte de Latinoamérica, se ha reducido la tecnocracia a los economistas que han ascendido al poder (Lindau, 1992; pp. 10-11).⁷

El error en el estudio de la tecnocracia en México está en haberse concentrado el análisis en una sola de las partes. De hecho, el adjetivo “tecnócrata” ha servido para un propósito muy firme, el ataque a los portadores de dichas credenciales —atribuyéndoseles cierto tipo de ideología y comportamiento— por parte de quienes no las poseen. O, si se prefiere, el ata-

⁶ Lo que pretendemos decir es que existe una diferencia entre *tipo* de educación y *cantidad* de educación. El diferenciar el *tipo* de la *cantidad*, para los fines de este trabajo, tiene un carácter operativo. La *cantidad* de educación se refiere al grado obtenido, independientemente de la materia y el plantel donde se obtuvo; mientras que el *tipo* de educación está vinculado con la calidad de ésta. Por tanto, el *tipo* de educación no sólo está relacionado con la calidad y el prestigio de ésta sino también con el sitio donde fue adquirida, mientras que la *cantidad* de educación (es decir, el grado) viene a ser sólo la consecuencia, y de cierta forma la comprobación, de haber adquirido algún *tipo* de conocimiento.

⁷ Por ejemplo, los llamados “Chicago Boys” en Chile.

que a los que tienen el poder por parte de quienes ya no lo tienen o desean tenerlo. "Tecnócrata" ha sido un epíteto que ejemplifica las falsas creencias que existen en torno al reclutamiento y el sistema político mexicano.

Tanto la izquierda como la derecha han calificado como tecnocráticas las políticas que les desagradan, así como de tecnócrata al personal del gabinete que las ejecuta. Para la derecha y para la izquierda, las políticas, sobre todo económicas, que se justifican en nombre de la racionalización, la planeación y la eficiencia son tecnocráticas. Cuando en realidad la presencia de este tipo de personal ha sido el resultado no de un acto mecánico, sino de un proceso de organización y de política estatal. Por ende, no se ha identificado claramente el fenómeno; ya lo decía Gaetano Mosca, la ciencia política alcanzará su objetivo cuando logre sobrepasar la cortina de las ideologías y logre romper la costra de las instituciones; descubrir lo que hay dentro y lo que hay debajo (Bobbio, 1992; p. 11).

En realidad se ha ubicado mal el debate sobre la tecnocracia en México. Como veremos en la siguiente sección, podemos afirmar que no existe un desplazamiento sistemático de los políticos por los llamados técnicos, sino que a partir de la década de los setenta, con la cada vez mayor complejidad de las decisiones gubernamentales, se necesitó personal mejor educado y especializado en las labores de gobierno, lo que produjo un proceso de tecnificación de dichas decisiones. De ahí que de manera gradual se fuera condicionado el ascenso burocrático al personal que poseía este perfil, más allá de privilegiar a los altos niveles académicos extranjeros. Asimismo, a partir de 1982, la necesidad de un grupo homogéneo, compacto y cohesionado para la realización del cambio estructural del Estado mexicano echó mano de este expediente, pues se confiaba las reformas al personal con la misma formación teórica, académica y experiencia burocrática, y donde el eje rector del reclutamiento era su afinidad ideológica más que la "tecnificación".

Esto era necesario para la consecución de los objetivos pero echaba por tierra una de las principales reglas de la estabilidad del sistema político mexicano: respetar los arreglos informales que existían en la administración pública federal para el reclutamiento y promoción de su personal, y que le exigía ciertos requisitos: trayectorias en las dependencias en las que se arribaba a la titularidad con largas estadías y baja movilidad. En cambio, el personal que arribó a los diferentes gabinetes desde 1982 no presentaba este perfil, sino carreras más cortas y especialización que no correspondía con el área que se le asignó, pero con perfiles similares, lo que vulneró las reglas que organizaban la administración pública y su repartición de poder. Ello se comprueba cuando vemos los perfiles de quienes ocuparon estos puestos entre 1970 y 2000, pues mientras para las primeras dos administraciones se mantienen estas reglas que organizaban la administración pública, después

de 1982 se tiene un descenso en la profesionalización y la especialización, con el fin de crear este grupo que llevara a cabo las reformas. Esta cuestión se trata en los siguientes apartados.

FORMACIÓN Y TRAYECTORIA DE LA ÉLITE GUBERNAMENTAL MEXICANA, 1970-1982⁸

La década de los setenta se inaugura en México con un cambio de administración gubernamental, con una aguda crisis económica, con problemas de legitimidad originados por los sucesos del 2 de octubre de 1968 y, por esto mismo, con la necesidad de diferenciarse de la administración pasada. Cuestiones, todas ellas, que repercutieron indudablemente en la selección de la élite gubernamental de este periodo.

Durante la administración de Luis Echeverría, el gabinete fue conformado con personal que, por sus características, pudiera hacerle frente a los problemas del país, pero sobre todo con personal que se había formado dentro de la propia burocracia. Es decir, se apostaba a la gente que había capacitado el sistema.

Según Hernández, la profesionalización, para ser designado secretario de Estado, sólo es posible si se tiene la capacidad que exige el cargo, después de haberla demostrado en diversos puestos sucesivos y de creciente responsabilidad. Aun así, no es de extrañar que un número considerable de designaciones se hagan siguiendo criterios diferentes de éste. "Nadie, en principio, está imposibilitado para intervenir quirúrgicamente a un paciente, pero sí se le exige el conocimiento necesario que únicamente poseen los médicos" (Hernández, 1984; p. 39). Así, la capacidad será:

...el cúmulo de conocimientos y experiencias que el político adquiere a lo largo de su carrera y que suponemos lo habilitan para desempeñar satisfactoriamente una actividad determinada. [...] la capacidad resulta de la convergencia de varios elementos observables en las trayectorias: la cantidad de años que

⁸ Los datos desplegados en el presente trabajo forman parte de una base de datos de funcionarios mexicanos que provienen de diferentes fuentes, como Camp (1992) y el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano* (1987, 1989 y 1993). Salvo mención en contrario, todos los datos corresponden a dicha base. Los individuos seleccionados para este trabajo son los funcionarios que han ocupado el nivel de secretario de Estado en el periodo, a quienes llamamos la élite gubernamental. Para que los datos reflejen aún más lo que pretendemos demostrar, se ha dejado fuera al llamado "gabinete ampliado", las organizaciones y sectores descentralizados y a los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina; estos últimos, ya que sus trayectorias están sujetas a modalidades diferentes de la de los políticos civiles. Para un mayor detalle de los individuos estudiados y la metodología, véase Ballinas (1998).

reúne el individuo durante su carrera; el número de puestos administrativos, el promedio de permanencia en ellos; el número de dependencias donde los desempeñó y el área específica a la que pertenecen (Hernández, 1987; p. 13).

La cantidad de puestos carece por sí sola de relevancia, debe ser asociada con las [...] dependencias y la familiaridad que tengan con una tarea específica [...] en cierto modo estamos hablando de capacitación como especialización (Hernández, 1984; p. 24).

En este sentido, el gabinete de Luis Echeverría pertenecía sin duda a una generación diferente de la de su antecesor; era un equipo con gran preparación. Si analizamos más detenidamente los perfiles de quienes conformaron la élite gubernamental en dicho sexenio, tenemos que 28 de los 36 secretarios de Estado habían hecho su carrera en la burocracia, es decir, 77.77%, con un promedio dentro de ella de 19.7 años; el promedio de edad de dichos secretarios era de 47.8 años, en el momento de ser designados. Esto último nos dice que se integraron en la administración pública poco tiempo después de haber terminado su educación superior.

Nos encontramos, evidentemente, ante un equipo con un alto grado de profesionalización, entendida ésta como el resultado del cultivo cotidiano de una disciplina específica, lo cual puede traducirse en capacitación; en otras palabras, en la adquisición de habilidades para el desempeño satisfactorio de una actividad.

Dentro de su carrera administrativa, la élite gubernamental del sexenio de Luis Echeverría demostró tener un alto grado no sólo de profesionalización, sino también de capacitación, la cual provenía no de los estudios formales,⁹ sino de un cúmulo de habilidades adquiridas dentro de puestos de

⁹ Del los 36 secretarios de Estado en este periodo, sólo cinco de ellos contaban con algún puesto de representación y dos, con un puesto dentro del PRI (Augusto Gómez Villanueva, titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, más tarde Secretaría de Agricultura, era líder de la Confederación Nacional Campesina, razón por la cual terminaría en dicha dependencia; y Alfonso Martínez Domínguez, quien poseía cuatro puestos dentro del PRI). Entre quienes registran algún puesto de elección encontramos a tres ex gobernadores; uno de ellos se separó del cargo para integrarse en el gabinete (Víctor Bravo Ahuja dejó la gubernatura del estado de Oaxaca para asumir la Secretaría de Educación Pública). Los otros ex gobernadores son Hugo Cervantes del Río (Baja California Sur) y Manuel Bernardo Aguirre (Chihuahua). Es evidente que ni el electoral ni el del partido son ámbitos determinantes para llegar a la élite gubernamental, y que aun se puede prescindir de ellos, pues tres cuartas partes del gabinete se formó dentro del área administrativa, la cual, sin duda, sí es determinante al respecto. Dentro del gabinete, sólo Octavio Sentíes provenía del Legislativo; era diputado por el Distrito Federal cuando fue llamado para sustituir a Alfonso Martínez Domínguez, quien renunciaría por el conflicto que se suscitó con los estudiantes en 1971. Este último contaba en su haber con tres diputaciones y tres puestos en el PRI, habiendo sido presidente del mismo durante la campaña de Luis Echeverría.

creciente responsabilidad y relacionados entre sí. En el periodo que analizamos, encontramos que 44% de los titulares de las dependencias habían realizado su carrera en la institución que presidían.

Esto haría pensar que el restante 56% de los secretarios de Estado no poseían el cúmulo de habilidades necesarias para desempeñar el puesto que se les encomendó, lo que dista mucho de la realidad. Como mencionábamos líneas arriba, existen dependencias cuyas actividades guardan cierta relación entre sí. Así pues, 75% del gabinete echeverrista había desarrollado su carrera dentro de la misma área. Es decir, tres cuartas partes del gabinete sí reunía las cualidades necesarias para el cargo; del restante, sólo puede afirmarse que su designación se debió a factores ajenos a los arriba mencionados.

Otra forma de analizar las trayectorias de los secretarios de Estado y en general del personal de la administración pública es observando su tasa de rotación.¹⁰ De las 36 personas que integraron el gabinete, 20 tuvieron una tasa de rotación baja, 11 tuvieron una tasa media y sólo una tuvo una tasa alta. El índice de rotación de la administración de Echeverría resultó de 0.34, lo que equivale a una tasa de rotación baja. Esto se expresa de la siguiente manera:

CUADRO 1
Distribución del índice de rotación, LEA

<i>Tasa baja</i> <i>(de 1 a 2 puestos)</i>	<i>Tasa media</i> <i>(de 3 a 4 puestos)</i>	<i>Tasa alta</i> <i>(5 puestos o más)</i>	<i>Total</i>
20 (55.5%)	11 (30.5%)	1 (2.7%)	32 (88.8%)

La suma no da 100, pues cuatro personas (11.2%) carecían de carrera dentro de la burocracia.

El promedio de años en cada puesto, en la élite gubernamental echeverrista, da 2.56.¹¹ Este dato, conjugado con el anterior, nos revela que sin duda los que ascendieron a la élite gubernamental en el periodo formaban

¹⁰ Esta tasa, que resulta de dividir el total de puestos de cada político entre el total de años, nos permite observar la rapidez con que un individuo cambia de cargo. Para determinar el carácter del cambio en un sexenio se elabora la siguiente tabla: la tasa baja de rotación comprende de .16 a .42 cambios, lo que equivale a un promedio de uno a dos puestos; la tasa media, de .43 a .75, que es igual a tres o cuatro cambios; y la tasa alta, de .76 en adelante, que corresponde a cinco o más cambios (Hernández, 1987; p. 26).

¹¹ Este resultado se obtiene de una inversión de los datos anteriores, es decir, el cociente del número de años entre el total de cargos. Este dato nos revela el promedio de permanencia del funcionario en cada puesto (*idem*).

un equipo con carreras bastante estables. El hecho de promediar de uno a dos puestos por sexenio, y más de dos años en cada puesto, nos hace ver que su paso y el tiempo de permanencia en ellos fue suficiente para absorber los conocimientos y la experiencia necesarios.¹² Su capacidad dependía más de las habilidades adquiridas en el desempeño de sus cargos que de su educación formal. La estabilidad de la carrera también se puede deducir al observar que sólo cinco personas la abandonaron por no más de seis años.

De igual forma, en este periodo la élite gubernamental desarrolló su carrera en no más de dos dependencias (exactamente 2.38). Si aunamos esto a lo que ya mencionábamos líneas arriba, los secretarios de Estado desarrollaron su carrera en no más de tres dependencias, las cuales pertenecían a la misma área y su paso por los puestos y el tiempo de permanencia en ellos fueron suficientes para adquirir el cúmulo de conocimientos requeridos para desempeñar el cargo. La profesionalización es todavía, en esta administración, la determinante para la selección de los secretarios de Estado, más que la educación formal.¹³

Para 1976, el panorama económico, como ya mencionamos, no era favorable y se agravaba día con día, tornándose en el principal problema por resolver para el gobierno; este problema afectaría la sucesión. La designación

¹² Lo que, sin duda, contradice una de las principales conclusiones a las que llegaba Peter Smith. Cuando éste analiza la tasa de rotación de los funcionarios mexicanos, concluye que el político está poco preparado debido a su breve estancia en la élite, pues ello lo hace carecer de experiencia; pero Smith se olvida de toda la trayectoria de dichos funcionarios (1982; p. 192).

¹³ La educación es otra de las variables estudiadas en el reclutamiento, sobre todo, y últimamente, los posgrados. En cuanto a los antecedentes académicos del gabinete echeverrista, vemos que del personal que integró el mismo sólo ocho contaban con algún posgrado: Óscar Brauer, secretario de Agricultura y Ganadería, tenía posgrado en ingeniería agronómica por la Universidad de California; Carlos Torres Manzo, secretario de Industria y Comercio, había realizado un posgrado en economía en Londres; Eugenio Méndez Docurro, secretario de Comunicaciones y Transportes, hizo un posgrado en ingeniería en comunicaciones y en ciencias en varias universidades: Harvard, París y Londres; por su parte, el último secretario de Hacienda y Crédito Público del sexenio de Luis Echeverría, Mario Ramón Beteta, tenía una maestría en economía por Wisconsin, posgrado que sin duda coincidía con el puesto. De estos cuatro, tres habían hecho carrera en la dependencia a cuya titularidad llegaron, y su carrera no había abarcado más de tres dependencias dentro de la misma área. El cuarto había hecho su carrera en seis dependencias diferentes, antes de ser secretario de Industria y Comercio. El hecho de que sólo cuatro personas, de las 36 que conformaron el gabinete, habían ido al extranjero a especializarse, y que además habían hecho sus carreras en las instituciones o áreas a cuya titularidad llegaron, es indicativo de que los problemas a que se enfrentaba la administración echeverrista los podía resolver la gente que se había formado dentro de la misma administración pública; eran capaces en la medida en que se habían profesionalizado dentro un área de la esfera de la administración pública. Si comparamos la profesionalización con la educación, nos damos cuenta que esta última es una parte y que dista mucho de ser la determinante.

del que ocupaba la titularidad de la Secretaría de Hacienda, José López Portillo y Pacheco, como candidato del PRI a la presidencia de la república, sin lugar a dudas manifestaba las prioridades económicas y financieras que tendría su sexenio.

El nuevo equipo que arriba en diciembre de 1976 no pareciera diferenciarse en mucho de su antecesor, pero se distinguía no sólo por su edad sino por su actitud (Camacho, 1976; p. 7). Los problemas a los que se enfrentarían los nuevos administradores a lo largo del sexenio no eran diferentes de los que les tocó enfrentar a sus colegas del gobierno anterior, pero sí mucho más complejos.

En la conformación del gabinete de José López Portillo la profesionalización sigue siendo lo determinante, pues, a excepción de él, casi todos habían ingresado en la política poco tiempo después de haber terminado sus estudios profesionales. De todos, sólo el propio López Portillo había ejercido su profesión antes de integrarse al sector público.

A excepción del propio presidente y de Rosa Luz Alegría Escanilla, la primera secretaria de Estado en México, todos los que conformaron el gabinete en el periodo 1976-1982 se incorporaron antes de los 30 años de edad a la política. Este hecho nos muestra una peculiaridad que, hasta este sexenio, tenía el sistema político: el de imponer largos periodos de aprendizaje a los buscadores de los más altos puestos de la escala. Por ello se tenía que ingresar a muy temprana edad y así adquirir los conocimientos y las habilidades que el cargo exigía; la política se volvía pues una actividad de tiempo completo.

La élite gubernamental lopezportillista tenía un promedio de 15.71 años dentro de la administración, y 48.8 años de edad en el momento de su nombramiento. Promediaba un total de seis puestos (5.9 exactamente) en su vida, desempeñados en no más de tres dependencias (3.06 exactamente), con un rango de rotación de 0.41, esto es, 2.46 puestos por sexenio (un promedio de rotación bajo) y con 2.56 años de permanencia promedio en cada puesto. Es decir, que nos encontramos con una élite profesional y capaz.

No sólo eso, además es una élite altamente especializada pues, de las 32 personas que integraron el gabinete lopezportillista, diez habían llegado a la titularidad de las secretarías donde habían realizado la mayor parte de su carrera, es decir, un total de 27.7%. También la administración López Portillo se había alimentado de elementos que habían conformado la administración anterior y que le eran útiles. En este mismo sentido, nos damos cuenta de que 23 de las 32 personas que ocuparon los puestos de secretario de Estado habían hecho carrera en el área correspondiente o habían desempeñando puestos afines: 63.8% para el primer caso y 36.8% para el segundo. Sin duda, no sólo era una élite profesionalizada sino también altamente

especializada, lo que la hacía capaz para desempeñarse en los puestos que le fueron encomendados.¹⁴

Tras lo expresado en el presente apartado, podemos ver que los gabinetes presidenciales de este periodo fueron conformados con personal que en su mayoría se había formado dentro de la propia burocracia. El análisis de los secretarios de Estado revela que un gran número de ellos, aunque eran cercanos al presidente, contaban con larga trayectoria política y fueron designados en el área en que se habían formado, sobre todo en las secretarías altamente especializadas, donde cambiaron con menos frecuencia de puestos y se les retenía por mucho más tiempo, con lo que se garantizaba que el funcionario adquiriera una mayor capacitación y, así, se beneficiara a la entidad correspondiente.

Con esto queremos decir que todavía en este periodo se apostaba por la gente que el mismo sistema había preparado y cuyas características la hacían competente para la gestión pública. El análisis de la élite gubernamental echeverrista y lopezportillista nos dice que se designaba secretario de Estado a quien demostraba tener las capacidades que exigía el cargo y que éstas se adquirirían tras haber demostrado otras similares en diversos puestos, cada vez de mayor responsabilidad. A diferencia del periodo que analizaremos en el siguiente capítulo, el criterio determinante para la selección de la élite gubernamental durante 1970-1982 es el de la profesionalización.

De hecho, este criterio era necesario pues permitía un equilibrio de poder dentro del sistema político y la administración pública. Designar personal preparado en las cabezas de las secretarías era una regla básica de lealtad al sistema (y sobre todo contribuía a la estabilidad de éste). Para los siguientes sexenios, como veremos a continuación, el cambio de panorama y prioridades alteró los criterios de selección de la élite gubernamental.

¹⁴ Con respecto a la especialización académica, el sexenio de José López Portillo no parece tener gran diferencia con el anterior. Todavía no se veía con claridad lo que sólo seis años después iba a ser determinante. El personal con conocimiento adquirido fuera del país sigue siendo una minoría dentro de la élite gubernamental; sólo siete funcionarios habían ido a especializarse al extranjero: Emilio Mújica Montoya, quien tenía un doctorado en economía por la Alexander von Humbolt de Berlín; José Andrés de Oteyza, con un posgrado en economía por la Universidad de Cambridge; Miguel de la Madrid Hurtado, con una maestría en administración pública por Harvard; David Ibarra había cursado un doctorado en economía en Stanford; Porfirio Muñoz Ledo contaba con un doctorado en economía y ciencia política por la Universidad de París; sin faltar Carlos Tello, quien había hecho estudios de economía en Cambridge. Únicamente tres de estos siete se habían especializado en el área gubernamental a la cual sirvieron: Carlos Tello, primer secretario de Programación y Presupuesto; Miguel de la Madrid, tercer secretario de esta misma institución; y David Ibarra, el último secretario de Hacienda y Crédito Público de esta administración.

FORMACIÓN Y TRAYECTORIA DE LA ÉLITE GUBERNAMENTAL MEXICANA, 1982-1999

Para diciembre de 1982, al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, México vivía una severa crisis económica y financiera. Aunado a esto, el Estado y el sector privado se encontraban en medio de un conflicto sin parangón en su historia, conflicto originado por la nacionalización de la banca. La firmeza y el realismo políticos se convertirían en las divisas del gobierno entrante. Para ello, se necesitaría de un gabinete que se identificara con las mismas. Al designar Miguel de la Madrid a su gabinete lo hace con base en la cohesión e identificación pero, sobre todo, pensando en la formación y preparación de los designados, que tendrían que ser las más adecuadas a dichas divisas.

Miguel de la Madrid designó un gabinete en el que figuraban funcionarios que habían trabajado con él a lo largo de su carrera administrativa (las más de las veces como sus subordinados), y que se habían formado en el sector financiero. De esta manera, De la Madrid garantizó la homogeneidad ideológica y la disciplina en su gobierno, aun cuando con ello marginara a los políticos profesionales y echara por tierra uno de los principios básicos de lealtad al sistema (Hernández, 1994; p. 196).

La designación del gabinete de Miguel de la Madrid indudablemente vino a cambiar el criterio de selección de los secretarios de Estado en México. La regla del sistema fue sustituida por un criterio que, para el primer mandatario, sería el eje rector de la acción durante su administración: la lealtad y la afinidad ideológica. La designación de este conjunto de personas no se debió exclusivamente a la amistad que tenían con el primer mandatario o a los posgrados que habían obtenido, sino también a una percepción política particular que ponía énfasis en la necesidad de establecer un orden (Hernández, 1987; p. 34). Esta percepción se halla vinculada con el origen formativo, es decir, la educación, y la similar trayectoria dentro del ámbito administrativo.

La formación y la trayectoria homogéneas que caracterizaron a la élite de este sexenio respondían, en gran medida, a la necesidad de cambio del modelo económico.¹⁵ Los colaboradores del presidente De la Madrid compartían plenamente sus puntos de vista, pues eran los hombres que habían estado más cerca de él en su carrera.¹⁶ Técnicos que habían trabajado en

¹⁵ En las cinco dependencias que demandan más especialización, Miguel de la Madrid no designó a personal que fuera cercano a él.

¹⁶ Es curioso que estas cualidades correspondían a los hombres que también eran amigos del mandatario (Hernández, 1987).

organismos afines a su formación, dejaban éstos para ocuparse en secretarías ajenas a su experiencia. El eje rector del reclutamiento fue la compatibilidad ideológica, y una formación similar dentro del ámbito burocrático, lo que hacía del gabinete un grupo cerrado y homogéneo.

La crisis no culminó en la década de los setenta, y la que comenzara en 1981 se tornaría una de las más graves que México había padecido a lo largo de su historia. El equipo que arribaba en diciembre de 1982 habría de enfrentarla sin contar con la participación de la iniciativa privada, debido a la nacionalización de la banca.

Un gabinete cerrado y homogéneo ideológicamente —se pensaba— podría diseñar y realizar las diversas acciones que permitieran corregir la economía. En el nuevo equipo prodominaban quienes habían seguido una trayectoria dentro del llamado “gabinete económico” y quienes contaban con una especialización, cualidades necesarias para el proyecto que se pretendía poner en marcha.

Sin lugar a dudas, como apuntó Rodulfo Figueroa, en sistemas políticos inestables y que enfrentan grandes problemas, el gobierno requiere prioritariamente de la lealtad de sus miembros en todos los niveles (1981; p. 97). El eje rector sería la formación y la coincidencia ideológica de los miembros de la élite gubernamental, para poder así emprender las reformas que el nuevo gobierno veía como inaplazables.

La reforma del Estado que se emprendió durante la gestión de De la Madrid se concentró en la economía y en la administración (Loaeza, 1993; p. 68). Se diseñó un modelo que se basaba en un profundo replanteamiento de las funciones que le correspondían al Estado en la economía; por lo que, a partir de ese gobierno, se ha restringido la intervención pública a lo estrictamente necesario; más precisamente, a las ramas estratégicas y a dirigir el rumbo de la economía.

Pero el perfil de la élite gubernamental delamadridista pareció no ser bien acogido. La discusión sobre los *técnicos* o *tecnócratas* parecía agudizarse. Lo que tan sólo 36 años antes, con el ascenso de Miguel Alemán a la primera magistratura del país, más aún, lo que tan sólo una década atrás era motivo de alabanza —la preparación técnica— paradójicamente se comenzaba a ver como un defecto. De considerarse a los técnicos como un grupo cuyo desempeño prometía un cambio para el país, en el sentido de liberarlo de la corrupción y de otras prácticas negativas, se pasó a verlos como una fuerza sumamente retrógrada. El cargo que se les hacía era la falta de experiencia política.

Lo que en la anterior administración apenas si se notaba, en ésta sería una característica fundamental. De los 28 miembros que alcanzaron los más altos puestos en esta administración, 16 (57%) de ellos habían ido al extranjero a especializarse en las disciplinas necesarias para el desarrollo

del país. Pero resalta una característica a la que no se le ha prestado mucha o ninguna atención: el *tipo de conocimiento* adquirido no es el mismo que el de las disciplinas de origen. Se opta por la especialización del conocimiento en las áreas de planeación, diseño y programación, así como en las de economía, asuntos políticos públicos y gubernamentales. Sin duda no se exige cualquier tipo de posgrado, sino sólo aquellos afines al modelo económico que se pretende aplicar.

Los dos titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog y Gustavo Petricioli, tenían maestría en economía por la Universidad de Yale, y habían cursado su licenciatura en la misma materia, el primero en la UNAM y el segundo en el ITAM. El titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, había realizado un posgrado en administración pública y otro en economía política y gobierno, además de un doctorado también en economía política y gobierno, todos en Harvard. Por su parte, Alfredo del Mazo, secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien había dejado la gubernatura del Estado de México para integrarse en el gabinete, tenía estudios de finanzas públicas en la Universidad de Londres, así como un posgrado en economía y finanzas por la Banker Trust de Estados Unidos. A su vez, Héctor Hernández Cervantes, quien estaba a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tenía un posgrado en economía por la Universidad de Melbourne y otro en ciencias sociales por El Colegio de México. Daniel Díaz Díaz, secretario de Comunicaciones y Transportes, tenía un posgrado en programación económica. Manuel Camacho Solís, segundo titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, contaba con una maestría en asuntos públicos por la Universidad de Princeton. Los dos titulares de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez e Ignacio Pichardo Pagaza, tenían maestrías en planeación y en administración y finanzas públicas por la Universidad de Tel Aviv y por la London School of Economics, respectivamente. Sin duda, el más político de todos en este equipo era Manuel Bartlett Díaz, quien había obtenido una maestría en derecho público por la UNAM-Universidad de París y dos doctorados, uno en ciencia política por la UNAM, y otro en administración pública por la Universidad de Victoria en Inglaterra. Las principales secretarías, estratégicas para el cambio político y económico, estaban controladas por personas educadas de la misma forma y con carreras muy similares. La cohesión del grupo se basaba en una homogeneidad ideológica.

Esto es notorio en el perfil del gabinete de Miguel de la Madrid, pues a pesar de contar con largas carreras burocráticas muestra sin duda la cifra más baja de funcionarios formados bajo la esfera administrativa; pero sin duda sigue siendo determinante si se quiere llegar al más alto rango de la

escala política. Ni el medio electoral ni el partido han sido decisivos para que los políticos lleguen al gabinete. De hecho, se puede afirmar que el paso por el partido, el Congreso o una gubernatura (a diferencia de Estados Unidos, por ejemplo) no garantiza el arribo al gabinete; el papel del partido en el reclutamiento de la élite ha sido marginal.

CUADRO 2
Composición de las carreras políticas por sexenio¹⁷

<i>Sexenio</i>	<i>Sólo puestos administrativos</i>	<i>Sólo puestos de elección</i>	<i>Puestos administrativos y de elección</i>	<i>Puestos administrativos, de elección y de partido</i>	<i>Total</i>
LEA	23 (79.3%)	2 (6.6%)	3 (10.3%)	1 (3.4%)	29
JLP	17 (53.1%)	0	12 (37.5%)	8 (25.0%)	32
MMH	12 (43.0%)	0	1 (3.6%)	4 (14.3%)	28

Nota: no siempre coinciden los totales porque sólo la primera columna es excluyente.

Fuente: Hernández, 1987; p. 91.

De hecho, en el gabinete de De la Madrid no existe un individuo que posea en su curriculum sólo puestos de partido. Aun así, 14 de los que llegaron a secretarios de Estado en este periodo tuvieron cargos en el partido y diez de éstos los combinaron con cargos administrativos. De estos 14, nueve habían ocupado menos de dos puestos en el partido; de los restantes, dos contaban con tres cargos y los otros tres tenían cuatro o más. Pero a esto hay que hacerle una aclaración, de estos 14, solamente tres habían pertenecido al CEN del PRI y los restantes apenas llegaron a ejercer un puesto como secretarios de ese organismo; ello muestra el carácter circunstancial

¹⁷ En todo el periodo estudiado, los funcionarios que han contado con puestos electorales y de partido han combinado éstos con puestos administrativos; más aún, mientras desempeñaban puestos administrativos desempeñaban también puestos de partido, o abandonaban sólo por un corto tiempo los primeros para incorporarse a uno de representación e inmediatamente regresaban a la administración. Pocos de ellos habían realizado solamente su carrera en la esfera electoral. En la mayoría de los casos, los que contaban con puestos en el PRI habían permanecido en él menos de un año. Además, es sabido que, cuando alguien es nombrado candidato del PRI a la presidencia, ubica a sus más cercanos colaboradores en el CEN, IEPES, CEPES o en la dirección de su campaña, por lo que en muchos casos quienes contaban con puestos en el PRI lo habían tenido por ese motivo. Basta agregar que es común "premiar" al que fungió como presidente del PRI durante la campaña presidencial con un puesto en el gabinete siguiente (véase una tabla detallada en Ballinas, 1998; p. 85). También es común encontrar a ex secretarios de Estado como senadores. Incluso se llega al Senado hacia el final de la carrera y no al revés, como sucede en Estados Unidos, donde el candidato del partido, ya sea Demócrata o Republicano, proviene de una senaduría o gubernatura.

de los puestos de partido que poseían estas personas y la fugacidad del paso por este medio. Su carrera la realizaron en la administración y no en el partido. El paso por el PRI es eventual, no fruto del trabajo diario militante, y puede transcurrir con el desempeño al unísono de un cargo en alguna dependencia. Además, Miguel de la Madrid, al ser designado candidato del PRI a la presidencia de la república ubicó a su colaboradores más cercanos en el CEN del PRI y en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Manuel Bartlett, Carlos Salinas de Gortari, Bernardo Sepúlveda, etc.); como en su tiempo lo hicieron Luis Echeverría (quien colocó a Augusto Gómez Villanueva, primer secretario de la Reforma Agraria) y José López Portillo (quien colocó en el CEN a Enrique Olivares, Pedro Ramírez Vázquez y a Julio Rodolfo Moctezuma Cid). Esta acción era necesaria para evitar confrontaciones en el interior del partido durante la campaña y ofrecer al candidato una garantía de homogeneidad para cuando su gobierno comenzara (Hernández, 1987; pp. 10-12).

Las carreras de estos funcionarios presentaban principalmente antecedentes burocráticos y promediaban 19.4 años dedicados a la actividad política; al igual que sus antecesores, sin duda eran funcionarios profesionales. Además, el hecho de que el promedio de edad al alcanzar la titularidad sea de 49 años, nos indica que ingresaron a la política poco después de haber concluido sus estudios universitarios; pero, sobre todo, que dicha élite se formó en la etapa de mayor auge económico del país, lo que sin duda marcó su formación. Desde esta perspectiva el gabinete delamadridista parece ser un equipo con carreras estables, con tasas de rotación baja y 3.2 años de permanencia en cada puesto, desempeñados en no más de cuatro dependencias.

Pero la virtud que había tenido el sistema mexicano, al tender a especializar al funcionario, es decir, mantenerlo en un campo determinado, en este sexenio se vuelve una limitación. Habíamos venido apuntando que los titulares de las diversas secretarías eran seleccionados con un criterio que combinaba capacidad y experiencia, lo que garantizaba, de alguna manera, la eficiencia.

Si nos guiáramos únicamente por el criterio de años y puestos, sin observar claramente la trayectoria de la élite gubernamental de este periodo, podríamos afirmar que ésta era profesional y había estado en ejercicio el tiempo suficiente para adquirir los conocimientos que exige el cargo. Sin embargo, de los 27 funcionarios que contaban con carrera política en ese sexenio, 18 la desarrollaron en el sector financiero del gobierno, por lo que no se encontraban bien capacitados para desempeñarse en las diversas áreas que se les confió. Más aún, ni Ramón Aguirre, ni Eduardo Pesqueira, ni Marcelo Javelly Girard, ni Manuel Camacho Solís habían tenido contacto previo con las secretarías donde se les nombró (Hernández, 1987; p. 18).

Sin duda el perfil de los que llegaron a la élite gubernamental en este sexenio no coincidía con las necesidades ni con los requisitos del puesto.

En ningún momento estamos afirmando que esta élite fuera incompetente. Era un equipo poco adiestrado en las áreas que se le encomendaron, pero que se encuentra altamente especializado en una sola, pues constituía “un grupo de servidores públicos con características muy similares [que] se hacen cargo del conjunto de secretarías” (*ibid.*, p. 21). Esta peculiaridad —el predominio de la economía y la necesidad de personal con una formación y trayectoria homogéneas que se hiciera cargo de las diversas secretarías estratégicas del cambio político— prevalecería también en el sexenio siguiente, pues el cambio obligaba a este tipo de reclutamiento, aunque con ello se rompieran reglas informales que aseguraban la capacitación de funcionarios de alto nivel.

La administración de Carlos Salinas de Gortari no quiso repetir la experiencia de su antecesor; sobre todo después de los problemas poselectorales y de la manera tan cuestionada con que llegó a la presidencia del país. Pero tampoco podía confiar plenamente en los viejos políticos, más aún si quería llevar a cabo cambios estructurales. Esto hizo que, sin entregarles las áreas importantes y decisivas, se incorporaran políticos identificados con la élite tradicional: hombres como Carlos Hank González, Jorge de la Vega Domínguez (quien fungió como presidente del PRI durante la campaña), Enrique Álvarez del Castillo y Fernando Gutiérrez Barrios, el único a quien se le responsabilizó de una secretaría importante. Aunque se había nombrado personal con experiencia en ciertas secretarías, no significaba que controlaban los destinos gubernamentales.

De hecho, el presidente Salinas designó a un reducido grupo de personas cercanas a él, con trayectoria y educación muy semejantes, en las secretarías donde se desarrollarían los cambios económicos fundamentales, a la vez que en el partido. De este grupo destacaban Pedro Aspe Armella, quien terminara el sexenio anterior al frente de la Secretaría de Programación y Presupuesto al ser designado su titular, Carlos Salinas, como candidato del PRI a la presidencia, y en el sexenio siguiente se desempeñaría como secretario de Hacienda y Crédito Público; Manuel Camacho Solís, jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tendría la tarea de la recuperación electoral de esta entidad; Ernesto Zedillo Ponce de León, último titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y segundo secretario de Educación Pública; María de los Angeles Moreno, titular de la Secretaría de Pesca; Patricio Chirinos, secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; Jaime Serra Puche, titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y Luis Donald Colosio, quien más tarde sería presidente del PRI y el primer secretario de Desarrollo Social.

Así, dentro del gabinete de Carlos Salinas de Gortari podían verse claramente dos grupos. El grupo más cercano al presidente cuenta con una carrera exclusiva en el sector público, que apenas supera los dos sexenios (12.79 años, en promedio), pero que ha sido muy intensa. Difícilmente los integrantes del grupo han permanecido más de dos años en cada puesto. Mientras tanto, en el segundo grupo se encuentran funcionarios reconocidos como especialistas en al área correspondiente y los políticos identificados con la élite tradicional, con larga trayectoria, tanto en el ámbito administrativo como en el electoral y partidista, cuya duración en la carrera política dobla la del primer grupo, pues en muchos casos incluso rebasa los 30 años.

CUADRO 3
Gabinete de Carlos Salinas de Gortari

I	<i>Tipo de carrera</i>	<i>Número de puestos previos</i>	<i>Años de carrera efectiva</i>
Pedro Aspe (SHCP)	A	5	11
Manuel Camacho (DDF, SRE)	A*	10	14
Jorge Carpizo (PGR, SG)	A	1	3
Patricio Chirinos (Sedue)	A-E-P	5	15
Luis Donaldo Colosio (Sedesol)	A-E-P	6	13
Emilio Gamboa (SCT)	A	8	17
Emilio Lozoya (SEMIP)	A	6	18
Ignacio Morales (PGJDF, PGR)	A	3	8
Ma. Ángeles Moreno (Pesca)	A	8	15
Jaime Serra (Secofi)	A	5	12
Diego Valadés (PGJDF)	A	3	4
Ma. Elena Vázquez (SCGF)	A*	6	11
Ernesto Zedillo (SPP-SEP)	A	3	6
II			
Enrique Álvarez del Castillo (PGR)	A-E-P	8	23
Manuel Bartlett (SEP)	A-P	9	26
Andrés Caso (SCT)	A	12	35
Víctor Cervera (SRA)	E	5	26
Arsenio Farrell (STPS)	A	3	15
Patrocinio González (SG)	A-E-P	10	36
Fernando Gutiérrez Barrios (SG)	A-E	6	36
Carlos Hank (ST, SARH)	A-E-P	12	30
Fernando Hiriart (SEMIP)	A	14	47
Guillermo Jiménez M. (Sepesca)	A-E-P	10	ND
Pedro Joaquín Coldwell (ST)	A-E-P	7	14
Jesús Kumate (SSA)	A	4	17
Miguel Montes (PGJDF)	A-E-P	15	31
Fernando Solana (SRE)	A	7	23
Jorge de la Vega (SARH)	A-E-P	11	29

Claves: A = puestos administrativos; E = puestos electorales; P = puestos en el PRI.

* Tuvieron un cargo en el PRI durante menos de un año.

Fuente: Hernández (1994; p. 198)

El primer grupo se identificaba claramente por su formación académica. Pedro Aspe tenía un doctorado por el MIT; Manuel Camacho, una maestría en asuntos públicos por la Universidad de Princeton (estos dos eran los únicos que tenían experiencia como secretarios de Estado); Luis Donaldo Colosio, una maestría y un doctorado en desarrollo regional y economía urbana por la Universidad de Pensilvania; Ernesto Zedillo, una maestría y un doctorado en economía por la Universidad de Yale; María de los Ángeles Moreno, un posgrado en planeación socioeconómica en el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Holanda; Jaime Serra Puché, una maestría en economía por El Colegio de México y un doctorado en economía por Yale; y Emilio Lozoya, una maestría en administración pública por la Universidad de Columbia. Patricio Chirinos contaba únicamente con una licenciatura en economía por la UNAM, pero había realizado toda su carrera en el sector financiero del gobierno.

Evidentemente, este grupo justificaba las creencias sobre la tecnocracia en México. Era un grupo homogéneo que tenía como eje rector su formación ideológica. La clave del cambio estructural era ubicar a este equipo en las áreas estratégicas del gobierno para así poder realizar las reformas económicas. Sin lugar a dudas, el presidente Salinas de Gortari era más cercano a este primer equipo que al segundo.

Queda una duda, ya que al frente de Gobernación se encontraba Fernando Gutiérrez Barrios, quien había dejado la gubernatura del estado de Veracruz para asumir la titularidad de dicha secretaría, en la que había realizado casi la totalidad de su carrera.

Aunque Gutiérrez Barrios era un político de amplia experiencia, en la práctica se limitó su injerencia en los problemas nacionales. Las negociaciones con los partidos de oposición o las soluciones a los conflictos estatales no pasaron por Gobernación, como era tradicional, sino por la regencia capitalina o directamente por Los Pinos. Así, a la única dependencia que se había entregado a un político ajeno al grupo presidencial se le despojó de sus funciones sustantivas para evitar la discrepancia (Hernández, 1994; p. 197).

Gutiérrez Barrios sí participó, aunque mínimamente, en la solución de conflictos graves; pero los desacuerdos que se suscitaron entre él y la presidencia llevaron a su remoción en 1993, y su lugar fue ocupado por Patrocinio González, gobernador de Chiapas, un político vinculado con el primer mandatario de tiempo atrás. Lo que se llamaba el "grupo compacto salmista" era *el* equipo, mientras los demás miembros del gabinete lo eran más bien formalmente, pues su injerencia estaba limitada por las decisiones que tomaba el grupo o, mejor dicho, la presidencia.¹⁸

¹⁸ Esto era evidente desde la campaña presidencial del mismo Carlos Salinas. El primer

Sin duda el equipo había sido seleccionado con criterios ajenos a los de capacidad, ya que sus características no coincidían, en la mayoría de los casos, con los requerimientos del puesto. El problema, y esto es lo grave, se le presentaría al presidente Salinas a la hora de renovar sus cuadros, pues las personas que reunían las características requeridas no abundaban. Salinas vio en los gobernadores la solución a este problema. Como nunca antes se había visto, por lo menos desde el sexenio de Lázaro Cárdenas, Salinas de Gortari removió gobernadores tanto como quiso. Cuatro de ellos irían al gabinete y uno más, a la presidencia del PRI.¹⁹

Miguel de la Madrid llamó a colaborar con él sólo a un gobernador, y la mayoría de sus antecesores habían invitado a dos o tres para que formaran parte del gabinete, y lo hicieron a principios de sexenio. Al comienzo de su administración, Salinas de Gortari obró de igual manera, mas ya avanzada su gestión se vio en la necesidad de recurrir a los gobernadores para reforzar sus cuadros o para reforzar las áreas que, a su juicio, no estaban siendo bien atendidas. Todos los presidentes han tendido que renovar sus cuadros, pero para ello no recurrían a los mandatarios estatales, sino a los políticos de la burocracia. De hecho, los presidentes, por lo menos hasta 1982, habían gobernado con los funcionarios que la misma burocracia había creado, dado que en ellos se confiaba. Pero a partir del sexenio de De la Madrid el gabinete se ha conformado con personal con la misma educación, formación, ideas y proyectos. La homogeneidad ideológica cobró más importancia que la lealtad al régimen. Más aún, podemos afirmar que se rompió, con esto, una de las principales reglas no escritas del sistema.

hecho sorpresivo, podríamos decir, incluso, histórico, fue que durante su campaña Salinas de Gortari no removió a los dirigentes del PRI, como era la costumbre, pero aun así no les confió su campaña, la cual recayó en la persona de Luis Donald Colosio, quien era oficial mayor del partido. En el gabinete de Salinas de Gortari se hacía descansar el mando en un grupo reducido de conocidos, por más que otros también participaran en él.

¹⁹ Carlos Salinas removió a 17 gobernadores de 12 estados de la república, lo que equivale a poco más de la mitad de las entidades del país; casi 50% de la población nacional estaba siendo gobernada por personas que ella no había elegido. Estos gobernadores fueron (en orden de remoción): Luis Martínez Villcaña (Michoacán), Xicoténcatl Leyva Mortera (Baja California), Mario Ramón Beteta (Estado de México), Víctor Manzanilla Shaffer (Yucatán), Ramón Aguirre Velázquez (Guanajuato), Fausto Zapata Loredó (San Luis Potosí), Salvador Neme Castillo (Tabasco), Guillermo Cosío Vidaurre (Jalisco), Eduardo Villaseñor Peña (Michoacán), Gonzalo Martínez Corbalá (San Luis Potosí), Herman Setzer (Chiapas), Dulce María Sauri Riancho (Yucatán), Enrique Álvarez del Castillo (Jalisco), Fernando Gutiérrez Barrios (Veracruz), Patrocinio González Garrido (Chiapas) y Beatriz Paredes Rangel (Tlaxcala), quienes se integraron al gabinete, además de Genaro Borrego (Zacatecas), que se fue a la presidencia del PRI (Hernández, 1994; pp. 204-205).

Tanto Miguel de la Madrid como Carlos Salinas ejercieron el poder con el apoyo de personas cuya educación y formación las hacían muy homogéneas entre sí. Ello constituía su patrimonio y su eje rector. Como si de una manera mágica el saber teórico y práctico residiera en una misma persona. Esta visión, que prevalece hasta la administración de Ernesto Zedillo, se enfrenta a problemas muy agudos. Cuando analizamos el perfil del nuevo gabinete encontramos lo siguiente:

Al inicio del sexenio, de los que asumieron la titularidad de una secretaría de Estado, sólo tres personas, Carlos Rojas Gutiérrez, Herminio Blanco Mendoza y Guillermo Ortiz Martínez, pertenecían a la misma dependencia: Sedesol, Secofi y SHCP, respectivamente; y de estos tres sólo dos, Blanco Mendoza y Ortiz Martínez, provenían de una de las respectivas subsecretarías, y habían hecho la mayor parte de su carrera en dicha área. Pero el resto de los integrantes del equipo de Ernesto Zedillo Ponce de León no tenían relación alguna con la dependencia a la cual arribaron, y distan mucho de contar con la preparación requerida para cada puesto.

De estos últimos funcionarios, tres: Arturo Warman, Julia Carabias y Ramón de la Fuente, habían tenido antes puestos afines al que pasaron a ocupar en la secretaría que se les confió: procurador agrario, presidente del Instituto Nacional de Ecología y director de la Facultad de Medicina de la UNAM, respectivamente. Empero, no habían tenido una relación anterior con la dependencia en cuestión; literalmente fueron "sacados del cubículo" para que asumieran la titularidad de dichas secretarías de Estado. Uno más, Ignacio Pichardo Pagaza, confirmando lo que páginas atrás afirmábamos, se hizo cargo de una secretaría después de haber sido presidente del PRI. A José Ángel Gurriá se le nombró en la Secretaría de Relaciones Exteriores tras su trabajo en la renegociación de la deuda y en Bancomext. Digámoslo así: él era más conocido en Estados Unidos que el mismo presidente Zedillo.

Si, como hemos venido afirmando, la profesionalización era una garantía de capacidad, el equipo zedillista dista mucho de tenerla; más aún, 13 de los 16 miembros del gabinete original no tenían relación alguna con la dependencia que se les confió, cuando que uno de los controles que había impuesto la administración pública mexicana consistía en pasar de la subsecretaría o de una de las subsecretarías a la secretaría correspondiente. El problema al que se ha enfrentado la administración de Ernesto Zedillo, al igual que su antecesora, es la reconfiguración de sus cuadros. Primeramente, porque gran parte de los elegibles fueron empleados por la administración anterior o fueron "eliminados" de la vida política durante y después del proceso que se vivió en 1994.

La necesidad de un grupo cohesionado hace que el *pool* de elegibles se reduzca cada vez más y se complique la disyuntiva de a quién nombrar en

un puesto, lo que no sucedía cuando la selección del gabinete se hacía bajo los criterios de capacidad y competencia. En cuanto a la renovación de cuadros, Ernesto Zedillo ha acumulado un total de 24 cambios, muchos de ellos durante su primer año de gobierno —lo que equivale a cambiar 1.5 veces el gabinete, caso muy diferente del de sus antecesores—; como ocurrió con Jaime Serra Puche (SHCP), Fausto Alzati (SEP), Miguel Limón Rojas (de SRA a SEP), Guillermo Ortiz Martínez (de SCT a SHCP) y más tarde con Esteban Moctezuma (SG).

De las 16 secretarías (excluyendo Sedena y Marina), sólo dos conservan a su titular original (Secofi y Semarnap). Vale decirlo, son tan necesarias para la buena gestión gubernamental las designaciones basadas en criterios de capacidad y competencia, que las últimas que se han hecho (si excluimos las que obedecen a la nominación del candidato del PRI a la presidencia) han tenido que ser así. El caso de Rosario Green y el de Romárico Arroyo (en SRE y SAGAR, respectivamente), y se puede agregar el nombre de Arsenio Farrell (Secodam) por su probada capacidad, demuestran que se apuesta por los funcionarios que han desarrollado carreras en el ramo —más cuando se agotan los elegibles cercanos con quienes renovar los cuadros—, sobre todo en dependencias donde el conocimiento técnico es fundamental para las tareas que se realizan.

El tener como eje rector —para las designaciones y para la acción— la educación y formación provocó que los mecanismos de control que la burocracia había creado para el ascenso de un funcionario se vieran obstruidos. El saber y la coincidencia ideológica sustituyeron a la capacidad y la profesionalización de la élite gubernamental. “Sin una élite cohesionada, disciplinada y, sobre todo, con la suficiente capacidad y habilidad política, el proceso de cambio seguramente hubiera fracasado” (Hernández, 1994; p. 196).

Las reformas emprendidas, desde la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado hasta la de Ernesto Zedillo, se han centrado en la economía y en la administración. Para esto se necesitaba personal capacitado en tales áreas, ubicado en las secretarías estratégicas del cambio estructural, de manera que un grupo reducido y centralizado pudiera llevarlo a cabo, incluso transfiriendo el poder de las instituciones a la presidencia misma, como sucedió en el sexenio de Carlos Salinas. Más allá de los posgrados, se elegía a personal cuya educación y trayectoria lo hiciera adecuado para lograr dichos objetivos. Ernesto Zedillo se enfrentó a un problema mucho mayor, que es el limitado *pool* de elegibles.

Los miembros de estas tres últimas administraciones presentan el menor porcentaje, desde 1946, entre aquellos que hicieron su carrera en el área, y por tanto entre los que hicieron su carrera en la dependencia de la cual

llegaron a ser titulares. Muchos de los que arribaron a la élite gubernamental en las dos últimas administraciones habían realizado su carrera en un solo sector del gobierno, el financiero, e, incluso, en una sola dependencia, la SHCP o la SPP. De hecho, esta última secretaría fue el camino por el que ascendieron a los más altos puestos de la política.

El reclutar a la élite gubernamental bajo un criterio de homogeneidad ideológica en lugar de un criterio de capacidad y profesionalidad tiene graves repercusiones. Como se puede apreciar, ya para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la reconfiguración de cuadros con una educación y una trayectoria similar es difícil debido al reducido grupo de elegibles; por otro lado, está el hecho de romper con una de las reglas consuetudinarias del sistema político mexicano: alimentarse del personal forjado en el sistema mismo. A este problema se tendrán que enfrentar todos los gobiernos posteriores que seleccionen —como lo prueba el gabinete de Ernesto Zedillo— a su personal sin una combinación de criterios y sin una garantía de capacidad y profesionalidad.

Concluyendo, podemos afirmar, tras el análisis de la élite gubernamental de este periodo, que son claramente visibles tres momentos, en cuanto a la designación de los secretarios de Estado. Primeramente, encontramos que durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se designó un gabinete cuyos miembros tenían una similar educación y trayectoria dentro del ámbito administrativo. En su selección, Miguel de la Madrid se caracterizó por un interés en la especialización académica y burocrática, que daría como resultado un equipo extremadamente cerrado, pero, sobre todo, ideológicamente compatible con las reformas que se pretendía emprender y que el nuevo gobierno consideraba necesarias. Indudablemente se trataba de elementos con un alto grado de profesionalización, pero no la requerida para las áreas a las cuales llegaron, pues un gran número de ellos había realizado su carrera en un solo sector del gobierno: el financiero. Se confirma que el eje rector de las designaciones fue la formación teórica y burocrática.

Por otro lado, vemos que Carlos Salinas de Gortari designó como funcionarios a un reducido grupo de personas cercanas a él, en las secretarías decisivas del cambio estructural, que difícilmente promediaban una década de servicio público y que habían realizado su carrera en un solo sector del gobierno o incluso en una sola secretaría. El gabinete salinista distaba mucho de contar con profesionalización y especialización, pues, al igual que en el de su antecesor, el eje rector de las designaciones de la élite gubernamental fue la formación académica y burocrática, lo que garantizaba la compatibilidad ideológica. A diferencia del anterior periodo que analizamos, donde la profesionalización era el criterio de selección de la élite gubernamental, éste se caracteriza por tener el conocimiento teórico no sólo

como criterio de selección de los secretarios de Estado, sino como principio axial de toda formulación y acción políticas.

Finalmente vemos que durante el sexenio de Ernesto Zedillo se torna en regla lo que ya es un problema en la administración anterior: la renovación de los cuadros. Los casos de Guillermo Ortiz Martínez, José Ángel Gurría, José Antonio González Fernández y, por supuesto, Esteban Moctezuma comprueban que sólo un reducido grupo de personas gozan de la confianza del presidente. Todos han sido colocados y removidos de los puestos de importancia tanto política como económica. Los enroques, antes una excepción, se hicieron la norma. Más aún, demuestran lo reducido del grupo del presidente. En realidad fueron pocos los hombres del presidente Zedillo.

COMENTARIOS FINALES

Antes de 1946, la carrera del político transcurría sin pautas específicas y los puestos que obtenía no correspondían a sus capacidades o sus conocimientos, sino que obedecían a sus logros en el campo de batalla o a su influencia en las organizaciones sociales. Pero, como mencionamos en su momento, el efecto inmediato de la institucionalización posrevolucionaria fue el de la burocratización. Junto con esto, se instauraron los rituales y los procedimientos para el aprendizaje y para el ascenso políticos. En consecuencia, se impusieron normas y requerimientos a todos aquellos que buscaban cargos públicos: largos periodos de aprendizaje y entrenamiento, y ser portadores del conocimiento y las habilidades necesarios para desempeñarlos. La política dejaba de ser una actividad temporal para tornarse una profesión que exigía al individuo dedicarse completa y exclusivamente a ella.

Asimismo, la renovación de la élite gubernamental venía asociada a la permanente adecuación a los cambios políticos, gubernamentales y administrativos, lo que repercutía en los requisitos para ocupar los cargos. Con la mayor complejidad y con el cambio de las funciones y la gestión públicas, se añadieron requisitos: una preparación técnica y un cúmulo de habilidades cuya adquisición llevaba tiempo. Con esto se diseñó un sólido mecanismo de control de la movilidad que garantizaba al sistema que quien llegara a la élite gubernamental —y, por ende, un prospecto para la presidencia— contaría con la experiencia, la capacidad y el conocimiento necesarios para conducir la institución que se pusiera bajo su responsabilidad.

En la administración pública había pues un sistema de control administrativo que propiciaba en el funcionario la adquisición del conocimiento y la preparación para desempeñarse con un cierto grado de eficiencia en un

cargo de alto nivel, tras demostrar su capacidad en puestos de creciente responsabilidad. Todo esto implicó que el político debía permanecer un tiempo determinado en un puesto y luego ascender a otro, de tal suerte que con cada cargo fuera adquiriendo mayor responsabilidad y compromiso; es decir, no se podía ocupar un cargo sin haberse desempeñado antes en el inmediato inferior. Más que paulatinos, los ascensos eran consecutivos. Este esquema garantizaba que el político aprendiera su oficio. Y no sólo eso, los puestos que recorría, por lo regular, guardaban relación entre sí.

En los años cuarenta, la administración pública mexicana creó un complejo sistema de adiestramiento que le aseguraba que el funcionario, al arribar a la élite, estaría lo suficientemente preparado para desempeñarse al contar con las habilidades y el conocimiento que requería el puesto que se le había asignado. El sistema se caracterizaba por largos periodos de aprendizaje, una corta estadía en la élite y una rápida salida. Esto, sin duda, también brindaba estabilidad al propio sistema, pues siempre ofrecía la expectativa de ascender.

De igual manera, el sistema no sólo capacitaba y retenía al político dentro de la esfera administrativa —de 1946 a 1982, el promedio para incorporarse a la élite gubernamental era de 20 años de servicio—, sino que también lo especializaba al mantenerlo dentro de la misma esfera de acción. Los exitosos, aquellos que llegaban a los más altos puestos de la escala política, eran los que habían dedicado varias décadas al servicio público y habían realizando su carrera en la misma rama, en cargos similares o con relación entre sí. Esto desmiente la versión de que los nombramientos de la élite gubernamental, por lo menos hasta 1982, los hacía el presidente obedeciendo únicamente a compromisos personales, los cuales sin duda existen, pero son sólo un elemento entre otros.

Esto lo comprobamos cuando analizamos los antecedentes de quienes conformaron la élite gubernamental de 1970 a 1982, ya que un número importante de secretarios, aunque eran cercanos al presidente, contaban con trayectorias políticas y eran designados en las áreas en que se habían formado, y no en las dependencias que ofrecían mayores expectativas políticas. Sobre todo, en las secretarías que necesitan de personal con un mayor grado de especialización —las llamadas secretarías técnicas—, donde se cambiaba con menor frecuencia de puesto, por lo que se adquiría una mayor preparación que favorecía a la dependencia.

Los cambios experimentados en la formación de la élite gubernamental mexicana se dieron a la sazón de los cambios políticos y, sobre todo, económicos que tuvieron lugar en las pasadas dos décadas. La profesionalización ha sido un elemento primordial para garantizar la capacidad de la élite, sin embargo, dentro del debate sobre el reclutamiento político en México,

poco se ha tomado en cuenta y, por ende, poco se ha analizado el que en las últimas tres administraciones haya claramente una falta de este elemento. Es decir, que los que ocuparon los más altos puestos de la escala política en las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo no poseían las cualidades que se requerían. Asimismo, se ha soslayado el hecho de que varios servidores públicos hubiesen desempeñado cargos por periodos de tiempo bastante reducidos.

Tanto el sexenio de Carlos Salinas de Gortari como el de Ernesto Zedillo presentan el menor promedio de permanencia en los puestos. El hecho de que al de Miguel de la Madrid corresponda la tasa más alta del periodo nos indica que sus funcionarios evidentemente estaban preparados, el problema es que no lo estaban en los ámbitos en que se desempeñaron. Se confirma que su eje rector era la formación teórica y burocrática. Las tres últimas administraciones son las que tienen el más bajo porcentaje de miembros de la élite con carrera en el área, y por tanto el menor porcentaje de los que hicieron su carrera en las instituciones de las cuales fueron titulares. Como veíamos en su momento, muchos de los que arribaron a la élite gubernamental en las últimas dos administraciones habían realizado su carrera en un solo sector del gobierno, el financiero, incluso en una sola dependencia, la SHCP o la SPP.

En contraste, la especialización educativa marca un incremento bastante notorio a partir de la administración de Miguel de la Madrid y alcanza su mayor expresión en las de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Ya lo señalaba Mosca, la preponderancia absoluta de una sola fuerza y el predominio de un solo principio, en las decisiones políticas, son los elementos constitutivos del despotismo. De igual forma, la preponderancia de una fórmula hace difícil la tarea de gobernar. Pruebas de esto último no hacen falta.

Es evidente que la formación de la élite gubernamental de las últimas tres administraciones no coincidió con las cualidades requeridas para asumir los cargos. Más aún, buena parte de los que tienen aptitudes para conformar dicha élite y desempeñar tales cargos con habilidad y eficiencia quedaron excluidos. Lo que ha sido claro en las últimas administraciones es que se ha preferido la homogeneidad ideológica a la capacidad y competencia, y se ha colocado el conocimiento teórico como el principio axial de toda decisión, aun por encima de la experiencia, de tal forma que se pudiera constituir un grupo compacto, homogéneo y disciplinado que llevara a cabo el cambio estructural, aunque con esto se echara abajo una de las reglas no escritas de lealtad y estabilidad del sistema.

El político mexicano debe pasar largos periodos de aprendizaje y entrenamiento en la administración pública, ocupando puestos de creciente complejidad, lo que, aunado a los conocimientos especializados que el indi-

viduo posee, lo convierte en un elemento competente para la labor pública. La profesionalización y especialización, requisitos que se habían puesto a los funcionarios que querían acceder a los más altos puestos de la escala política, han sido dejados de lado por otros criterios que distan mucho de servir para evaluar la capacidad del individuo en el área que se le va a encomendar. La compatibilidad ideológica y la formación académica similar han venido a vulnerar los lincamientos de control que se tenían dentro del aparato administrativo, y que lo dotaban de una lógica propia.

En la construcción de nuevas reglas e instituciones que nos permitan alcanzar el desarrollo, sobre todo ahora que hay un cambio de partido en el gobierno, se deben tomar en cuenta las reglas que dotaron de estabilidad a la administración pública mexicana. Reglas que eran muy similares a un servicio de mérito efectivo que, aunque informal, sabía muy bien combinar las necesidades políticas (personal cercano y de confianza) con las administrativas (personal capacitado y con experiencia). Así, el paso a esquemas formales de administración de personal puede tomar como base los elementos que ya existen en la administración pública para el reclutamiento, capacitación y profesionalización, y que le permite transitar a esquemas de mérito, de tipo flexible, por lo menos para el personal de alto nivel. Asimismo, le permite crear los candados y contrapesos necesarios para evitar el acaparamiento de los puestos públicos.

El reclutamiento, sobre todo del personal de alto nivel de la administración pública mexicana, debe obedecer a un carácter mixto: capacidad técnica y política. El presidente debe designar a los secretarios de Estado buscando privilegiar la eficiencia, la capacidad, el profesionalismo y la honestidad, sin olvidar las necesidades políticas del momento y de la institución, ni el papel que desempeña la dependencia en cuestión en el desarrollo y el progreso del país. El gabinete, los más altos puestos de la escala política del país, no debe ser botín de un grupo.

BIBLIOGRAFÍA

- Albertoni, Ettore A., "De la doctrina de la clase política de Gaetano Mosca (1858-1914) a la teoría de la competencia entre élites políticas en el moderno sistema de pluralismo partidista", en Rafael Pérez Miranda y Ettore A. Albertoni, *Clase política y élites políticas*, México, Plaza y Valdés-Folios, 1987, pp. 15-51.
- Ballinas, Christopher, *La tecnoburocratización de la élite gubernamental mexicana, 1970-1994*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1998 (tesis de licenciatura).

- Bell, Daniel, *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books, 1973, 348 pp.
- Bobbio, Norberto, "Introducción", en Gaetano Mosca, *La clase política*, México, FCE, 1992, pp. 7-35.
- Camp, Roderic Ai, "The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States", *Journal of Comparative Administration*, vol. 3, núm. 2, 1971, pp. 188-214.
- , "The Middle-level Technocrat in Mexico", *Journal of Developing Areas*, vol. 6, núm. 4, 1972, pp. 571-582.
- , *Los líderes políticos en México. Su educación y reclutamiento*, México, FCE, 1983, 342 pp.
- , *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, México, FCE, 1992, 779 pp.
- Collier, David, *The New Authoritarian State in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, 456 pp.
- Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, vol. 18, núm. 70, octubre-diciembre de 1972, pp. 61-92.
- Figueroa, Rodulfo, *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, México, El Colegio de México, Colección "Jornadas", núm. 95, 1981, 142 pp.
- Galbraith, John K., *El nuevo Estado industrial*, Barcelona, Ariel, 1968, 504 pp.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1982, 257 pp.
- Greenberg, Martin H., *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*, Lexington, Heath Lexington Books, 1970, 220 pp.
- , "La burocracia en la sociedad en transición, el caso de México", *Revista de Política y Administración*, núm. 1, enero-abril de 1975, pp. 84-93 (México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública).
- Grindle, Merilee, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico. A Case Study in Public Policy*, Berkeley, University of California Press, 1977a.
- , "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", *Latin American Research Review*, núm. 1, 1977b.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México*, México, FLACSO, 1984, 144 pp. (tesis de maestría).
- , "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. 2, julio-septiembre de 1987, pp. 5-38.
- , "Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana", *Estudios Sociológicos*, vol. XI, núms. 32-33, 1993, pp. 445-473.

- , “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Irvine, University of California, vol. 10, núm. 1, invierno de 1994, pp. 187-216.
- , “Los grupos políticos en México. Una revisión teórica”, *Estudios Sociológicos*, vol. xv, núm. 45, México, El Colegio de México, septiembre-diciembre de 1997.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, “La transmisión del mandato político”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 129, julio-septiembre de 1987, pp. 11-31.
- Lindau, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1992, 166 pp.
- Lipset, Seymour Martin y Aldo Solari (eds.), *Elites in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1967, 531 pp.
- Loaeza, Soledad, “La incertidumbre política”, *Nexos*, núm. 186, junio de 1993, pp. 66-72.
- Luna, Matilde, “Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, núm. 2, abril-junio de 1983, pp. 453-472.
- Luna López, Francisco Javier, *El perfil de los funcionarios públicos*, ponencia presentada en el 1er. Coloquio Interuniversitario de Administración Pública y Ciencia Política, México, El Colegio de México, 13 de marzo de 1997, 17 pp.
- Meynaud, Jean, *Tecnocracia. ¿Mito o realidad?*, Madrid, Tecnos, 1968, 393 pp.
- Mills, Wright, *La imaginación sociológica*, México, FCE, 1987, 236 pp.
- Morales Camarena, Francisco Javier, *La tecnocracia en México: las actitudes de los funcionarios públicos*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Editorial Cambio XXI, 1994, 225 pp.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, 1992, 351 pp.
- Nagle, John, *Sistema y sucesión. Las bases sociales del reclutamiento de la élite política*, México, Premiá Editora, 1975, 255 pp.
- Pérez Miranda, Rafael, “Apuntes preliminares sobre las características de la designación de los secretarios de Estado en México”, en Rafael Pérez Miranda y Ettore A. Albertoni, *Clase política y élites políticas*, México, Plaza y Valdés-Folios, 1987, pp. 135-154.
- Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Editorial Diana, 1987, 1989 y la *addenda* de 1993, 825, 1020 y 455 pp. respectivamente.
- Schmitt, Cari, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, 1957 pp.
- Smith, Peter, “La movilidad política en el México contemporáneo”, *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 3, enero-marzo de 1975, pp. 379-413.

- , *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1982, 414 pp.
- Suárez Farías, Francisco J., *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UAM-Xochimilco, Colección "Ensayos", 1991, 303 pp.
- Tuohy, William, "El centralismo y el comportamiento de la élite política en México", *Revista de Política y Administración*, núm. 1, enero-abril de 1975, pp. 61-69.