

# La captura de las designaciones de cargos públicos. Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos

JESÚS IBARRA CÁRDENAS

Recibido: 15 de septiembre de 2023. Aceptado: 22 de enero de 2024.

*Resumen.* El problema de la captura política de las designaciones de cargos públicos exige no sólo claridad conceptual en cuanto a su tipología y las amenazas que supone a los valores de la democracia y los elementos que configuran el modelo de Estado constitucional del derecho, además implica desvelar las influencias indebidas en los marcos institucionales por parte de gobiernos y partidos políticos tendientes a configurar tramas de corrupción y condiciones de impunidad. La emergencia del modelo de partido cartel en los sistemas políticos contemporáneos, caracterizado por su capacidad para integrarse en las instituciones del Estado y su empeño en concentrar poder y recursos en torno a sus liderazgos, representa un factor institucional que facilita la captura de puestos para fines partidistas.

*Palabras clave:* designaciones, cargos públicos, captura del Estado, partidos políticos, redes de corrupción.

*Abstract.* The issue of the capture of public appointments requires a clear conceptual understanding of the threats to democratic values and the components of the constitutional rule of law. It also involves exposing the undue influence of the government and political parties on institutional structures aimed at shaping corrupt systems and conditions of impunity. The emergence of the

.....  
Jesús Ibarra Cárdenas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (correo electrónico: [jibarra@iteso.mx](mailto:jibarra@iteso.mx) | <https://orcid.org/0000-0001-5470-8838>).

cartel party model in contemporary political systems, characterized by its ability to integrate into state institutions and its determination to concentrate power and resources around its leadership, represents an institutional factor that facilitates the capture of offices for partisan purposes.

*Key words:* appointments, public offices, state capture, political parties, corruption networks.

### *Introducción*

En *El Antiguo Régimen* y la Revolución, Alexis de Tocqueville argumenta que la centralización administrativa del Estado francés tenía la capacidad de mantener el *statu quo* y así obstaculizar el cambio político. En opinión de Tocqueville, es en la administración donde reside el verdadero mecanismo de control social: «Un poder real muy centralizado y predominante que es el amo en todas las cosas importantes, que posee atribuciones mal definidas pero inmensas que de hecho ejerce» (Furet, 1980, p. 184). Incluso lanza la controversial hipótesis de que fue la administración pública la que aseguró la continuidad de fondo entre el antiguo y el nuevo régimen. En otras palabras, al no reformar la administración, la Revolución fortaleció el despotismo, primero como dictadura popular y luego como tiranía personalista.

Los primeros esfuerzos de la Revolución destruyeron la gran institución de la monarquía; fue restaurada en 1800. No fueron, como se ha dicho, los principios de 1789 en materia de administración pública los que salieron triunfantes en esa época y después, sino, muy al contrario, los del Antiguo Régimen, los que de nuevo fueron puestos en vigor, y aún continúan (Tocqueville, 2004, p. 115).

Más allá de la hipótesis de Tocqueville sobre el papel de la administración en la Revolución de 1789, es crucial reconocer la importancia que le otorga al poder burocrático en la aceleración o desaceleración de los cambios políticos. Aunque las circunstancias actuales difieren de las del siglo XIX, la burocracia y los altos cargos públicos siguen siendo un instrumento para lograr objetivos y proyectos de partidos políticos, a menudo comprometiendo la separación de poderes y favoreciendo intereses de facción. Se trata del problema de la captura de los cargos públicos por parte de la clase política, el cual se manifiesta en relaciones clientelistas, impunidad, intercambio de favores y otros comportamientos que benefician a los poderosos en turno, en detrimento del interés general.

Hoy en día son comunes las disputas partidistas en la designación de cargos en ins-

tituciones públicas encargadas de garantizar derechos y salvaguardar libertades, como en el poder judicial o en organismos autónomos responsables de supervisar a los gobiernos. Ejemplos de esto son las controversias en la conformación del Consejo de la Magistratura en Argentina, la renovación del Consejo General del Poder Judicial en España. En México, la ausencia de nombramientos en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que paralizaron a la institución, o en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las críticas y presiones desde el Poder Ejecutivo, así como el nombramiento de perfiles vinculados directamente al proyecto político del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Establecer condiciones que prevengan el uso político de cargos públicos es esencial para la salud de las democracias, especialmente de aquellas que incorporan elementos propios de un Estado constitucional de derecho, entre otros: la separación de poderes, el control de legalidad y constitucionalidad de los poderes públicos o la protección de derechos fundamentales. Con la mira en tal objetivo, el presente trabajo se estructura en dos partes: la primera presenta un mapa conceptual que distingue entre los procesos de designación de diferentes tipos de funcionarios del Estado, a partir de una aguda distinción de Luigi Ferrajoli entre *funcionarios-comisarios* y *funcionarios-electos*. La segunda parte examina los incentivos institucionales que llevan a los partidos políticos a capturar cargos públicos, con el objetivo de acceder indebidamente a recursos del Estado, a potestades de autoridades o a escenarios que permitan gestionar condiciones de impunidad, entre otros comportamientos contrarios a los valores de la función pública.<sup>1</sup>

### *El poder de designar: un mapa conceptual de la designación de cargos públicos*

La historia revela un patrón recurrente: el abuso del poder, una realidad que permea en comunidades políticas de todo tipo. Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* (1748), y los padres fundadores de Estados Unidos en *El federalista* (1788), propusieron marcos institucionales para sus respectivas naciones tendientes a proteger a las personas de los excesos de sus gobernantes. Ambas obras defienden la premisa de que el poder debe contrarrestar al poder —«*le pouvoir arrête le pouvoir*» (Montesquieu, 1748: libro XI, cap. IV)— mediante un sistema de frenos y contrapesos como fórmula para limitar su ejercicio. En este

.....  
<sup>1</sup> Acerca del cumplimiento de responsabilidades de la función pública véase Lifante (2018).

marco, la captura de los cargos públicos es una modalidad de abuso de poder, especialmente porque vulnera el principio de separación de poderes y promueve relaciones de clientelismo que desplazan el mérito y la capacidad como principios rectores del ejercicio de la función pública.

El daño al principio de separación de poderes ocurre en su dimensión funcional debido a que, cuando se cuenta con la potestad de nombrar de forma discrecional a las personas que ocupan cargos en las instituciones, especialmente cuando el nombramiento privilegia un perfil no idóneo de la persona responsable o titular de un encargo público, es posible la influencia indebida en sus funciones y las del ente público que dirige. En un contexto como el descrito, a menudo la lealtad de la persona designada se alinea con los intereses de quien la nombra y no necesariamente con los marcos normativos establecidos. Si esto sucede, nos encontramos ante un desplazamiento indebido de funciones, competencias y, en ciertos casos, de recursos asignados a otras instancias públicas. De esta manera, sin alterar formalmente la distribución de competencias de ningún órgano, se concentran atribuciones y recursos en la persona que ejerce el poder de designar.<sup>2</sup>

Los incentivos para el control clientelar de las administraciones y el control político de los poderes públicos son especialmente atractivos para los funcionarios de elección por votación directa —de carácter representativo—, y no lo son tanto en el caso de funcionarios designados por nombramiento —de carácter profesional—. Los primeros cuentan con acceso a instrumentos que otorga el poder que representan para ejercer control político, entre otros: control del presupuesto, discrecionalidad para nombrar o remover funcionarios por nombramiento, iniciativa de creación de leyes o reformas legislativas e influencia o control del ejercicio de la acción penal. En otras palabras, este tipo de funcionarios pueden acceder a recursos de poder (información, presupuesto, nombramientos, privilegios y beneficios, entre otros) e intercambiarlos, como favores privados a cambio de apoyo político de todo tipo. Así inicia una relación entre patrón —el funcionario electo— y cliente —el funcionario nombrado— que reedita a los intereses privados a costa de bienes y recursos públicos.

El poder de los funcionarios electos mediante el sufragio aumenta en la medida en

.....

<sup>2</sup> Acerca de la provisión y venta de cargos por dinero en el Antiguo Régimen, véase el trabajo histórico de Andújar-Castillo y Felices de la Fuente (2011).

que acceden al ejercicio de recursos e instrumentos de control a través de los cuales pueden hacer crecer sus apoyos y clientelas y, muy importante, evadir los órganos de control y vigilancia, es decir, abstraerse de la sujeción a autoridades que podrían limitar su poder e influencia. Aunque buscar influencia es natural en la competencia política, en regímenes democráticos no es de recibo romper los límites al poder ni vulnerar los valores y objetivos institucionales diseñados para mantener el sistema de pesos y contrapesos.

Robert Wade hizo un estudio pionero sobre el tema, en el cual describe la operación de un mercado de cargos públicos a partir del padrinazgo político en nombramientos y promociones dentro de la administración. Su análisis muestra la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en el sector público y los efectos nocivos de la arbitrariedad y el control político sobre los nombramientos y, en consecuencia, los incentivos de los funcionarios públicos (Wade, 1985). En México, Mauricio Merino ha sostenido que el «sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos» (Merino, 2013) es el origen de la corrupción sistémica en el ámbito de la política y el espacio público. Para evitar la captura propone un sistema profesional de carrera que garantice la competencia equitativa entre perfiles profesionales independiente del control político.

Las funciones que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, deben cumplir los entes públicos se realizan a través de sus titulares y el personal con responsabilidades de conducción y mando. Su nombramiento y remoción abarca un amplio haz de alternativas, que van desde la libertad discrecional de nombramiento hasta el condicionamiento de dicha atribución a que intervengan en ese proceso varias instancias, además de requisitos especiales del perfil en cuestión, pasando por el sufragio pasivo para ciertos cargos. El cuerpo de funcionarios públicos tiene como misión ejecutar las políticas y decisiones del Estado, guiados por el profesionalismo y la responsabilidad ante la ley. Ahora bien, dependiendo del objetivo institucional del ente público, su labor es guiada por un sentido administrativo, político/representativo o de control y vigilancia, una distinción imprescindible para entender el objeto y los valores que guían su función. De ahí la importancia de analizar las características del proceso de designación, sus criterios definitorios y el perfil requerido para los cargos.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, las designaciones de cargos públicos son un acto jurídico constitutivo. Esto significa que un funcionario determinado investido de ciertas competencias, luego de realizar las acciones que establece un procedimiento regulado ju-

rídicamente, puede dar lugar al resultado institucional consistente en designar a un funcionario público. Así lo define: «*Designación* es el acto constitutivo de la competencia de un funcionario hipotéticamente preconstituida por la norma de competencia del ente o del órgano representado por él» (Ferrajoli, 2007, p. 593).

Ferrajoli presenta una clasificación que distingue entre dos clases de designaciones (incluidas las remociones), según provengan de actos jurídicos de *nombramiento* o de *elección*. Los primeros comúnmente son realizados por un superior jerárquico del mismo ente público, quien en ejercicio de sus competencias decide acerca del perfil idóneo para ocupar un puesto en el escalafón de la institución que corresponda. Por su parte, las designaciones vía elección se efectúan mediante el sufragio popular, por lo cual son representativas de intereses sociales. Así lo señala Ferrajoli: «*Nombramiento* es la designación no electiva de un funcionario por obra de otro funcionario de la misma persona artificial o del mismo órgano» (2007, p. 593). Por su parte, «*Elección* es la designación del funcionario de una persona artificial o de uno de sus órganos, mediante votación llevada a cabo por el sujeto colectivo en cuyo interés están constituidos la persona artificial o el órgano» (Ferrajoli, 2007, p. 594).<sup>3</sup>

#### Designaciones vía nombramiento

Los actos jurídicos de nombramiento tienen como resultado institucional la investidura de *funcionarios-comisarios*. Son designados por otros funcionarios jerárquicamente superiores del mismo órgano (designación intraorgánica) y entre ellos se establece una relación de subordinación. Esta designación establece una jerarquía de subordinación y se basa en el ejercicio de poderes discrecionales por parte de una autoridad. Aquí aparece un problema fundamental: la lealtad del funcionario nombrado. ¿Debe fidelidad a la institución o a quien lo nombró? La respuesta a esta cuestión radica en la comprensión del concepto de potestad discrecional. Por un lado, puede verse como una libertad no regulada, sin estándares jurídicos que definan su validez y, por tanto, no sujeta a revisión

.....  
<sup>3</sup> Para esta última definición, Ferrajoli explica además los términos de voto y votación: «Votos, son los actos preceptivos instrumentales que en su conjunto forman una votación» y «Votación es todo acto preceptivo colectivo consistente en un conjunto de actos preceptivos instrumentales al mismo» (2007, p. 594).

judicial. Por otro, puede entenderse como una discrecionalidad centrada en la noción de responsabilidad, lo cual implica que el acto de nombramiento conlleva la delegación de un poder que obliga a maximizar los valores inherentes a la decisión y a cumplir con los objetivos institucionales de tal nombramiento. Esta perspectiva permite la revisión y potencial invalidación de dicho acto.

Desde luego, el segundo acercamiento resulta más favorable a la rendición de cuentas y el control de las autoridades. Isabel Lifante lo dice de la siguiente manera: «Este tipo de regulación genera una delegación de un poder de decisión al órgano jurídico destinatario de la norma, pasando a ser éste el responsable de la determinación o selección de los medios óptimos para alcanzar ciertos objetivos» (Lifante, 2012, p. 143). Es decir, poder discrecional no significa la ausencia de parámetros jurídicos que otorgarían una libertad ilimitada a quien se sirve de ellos, sino que:

...se trata de un tipo de regulación específica consistente en la presencia de normas que han de ser interpretadas como «mandatos de optimización» y que lo que hacen es marcar un fin u objetivo (sea «determinado» o en el sentido de que incorpora una medida de cumplimiento, o «indeterminado» en el sentido de que a lo que obliga es a la maximización de un fin) que debe perseguir la conducta, optimizando para ello los recursos disponibles para conseguirlo (Lifante, 2012, p. 143).

La propia definición de designación de Ferrajoli, mencionada previamente, le otorga razón a la perspectiva de Lifante al indicar que la potestad de nombrar es una competencia del ente público, no del superior jerárquico. Por tal razón, una vez nombrado, el funcionario representa al órgano al que está adscrito, no a la persona que lo nombró. Entendida así, bajo la noción de responsabilidad, es como se puede explicar correctamente la otra cara de la moneda de esta facultad: la remoción, la cual sólo puede ocurrir ante faltas a los marcos normativos de la administración y no por faltas a la esfera privada de un superior. José Roldán Xopa agrega algo a esta idea, según la cual el poder discrecional de nombramiento tiene raigambre normativa en la noción de responsabilidad y no en la de permiso irrestricto; en su opinión, el ejercicio de tal facultad es la base de la exigibilidad tanto política como jurídica.

El nombramiento y la remoción son facultades de los órganos administrativos, pero también finca

responsabilidad de quien las ejerce. Tales facultades hacen posible la responsabilidad «en la elección» (*in eligendo*), sea como base para la exigibilidad política de una buena administración, para la rendición de cuentas, o bien para extraer de la misma, consecuencias jurídicas tales como la responsabilidad extracontractual (Roldán, 2008, p. 219).

De esta manera, asumir la responsabilidad como principio rector de los nombramientos conlleva la promoción u optimización de ciertos valores o principios por parte del funcionario nombrado. Desde luego que no pueden ser otros que los contenidos en los ordenamientos normativos y las disposiciones ejecutivas superiores, todo lo cual depende del tipo de órgano público de que se trate y del proyecto político del gobierno en turno. Dicho de otra manera, en el marco del principio de legalidad, corresponde al desempeño de un funcionario en el gobierno o en alguna administración lograr el mayor cumplimiento del programa de trabajo del órgano público al cual se encuentra adscrito.

Luego de lo dicho, la subordinación a funcionarios superiores, la parcialidad en un programa de gobierno determinado y la dependencia de un órgano de la administración son principios implicados en el desempeño —en la responsabilidad— del funcionario nombrado.<sup>4</sup> Si se aceptan las propiedades relevantes descritas hasta ahora, nos encontramos frente a lo que la doctrina denomina servicio civil de la administración pública, el cual se caracterizaría a partir de tres criterios relevantes que, de acuerdo con Luis Arturo Rivas Tovar y coautores, serían los siguientes: 1) los servidores civiles mantienen y refuerzan el poder del Estado; 2) la calificación y la competencia personal es el criterio orientador de la selección y promoción de funcionarios de carrera, y 3) su competencia se refiere al ámbito administrativo y no al político (Rivas *et al.*, 2013, p. 429).

#### Designaciones vía elección directa

Continuando con la clasificación de Ferrajoli, una segunda categoría agrupa a los *funcionarios-elegidos*, los cuales son designados por un órgano distinto de aquel en el que van a participar (designación extraorgánica), quienes tienen como cualidad principal su carác-

.....

<sup>4</sup> En torno a las propiedades relevantes que caracterizan a la burocracia, Françoise Dreyfus (2012) desarrolla un profundo trabajo acerca del nacimiento y desarrollo de la racionalidad burocrática y la lucha por el control del ejercicio del poder mediante el control político de la función pública.



ter representativo tanto en el sentido político (mandato electoral) como en el jurídico (de representación legal de los órganos de los cuales son titulares). El acto jurídico de designarlos ocurre a través del voto ciudadano, es decir, mediante el ejercicio de una potestad autónoma fundamentada en derechos políticos o de autonomía privada (Ferrajoli, 2007, p. 593), situación que compromete la acción de representar políticamente. Es evidente que este tipo de designaciones no requieren de un perfil técnico dirigido a la administración, sino de uno atento a la política, es decir, que busque hacer vigentes intereses sociales y políticos, los negocie y comprometa su trabajo con el logro de cierto estado de cosas. Pero ¿qué significa representar políticamente?

Esta cuestión ha sido ampliamente debatida en la teoría política. Hanna F. Pitkin ofrece una de las teorías más sólidas para responderla. En *El concepto de representación* (1985) desarrolla un detenido análisis del lenguaje y las principales conceptualizaciones que a través de la historia han decantado los distintos significados del término. Como resultado, encuentra cinco variables diferenciadas agrupadas en dos categorías. La primera categoría es la formalista, en el sentido de que el criterio bajo el cual define la representación se sitúa al margen del contenido o la actividad de representar; significa simplemente estar autorizado para representar o ser fiscalizado como representante.

En la categoría formal, Pitkin incluye los primeros dos tipos de representación de su clasificación: 1) la representación como *autorización*, que trata de la concesión de autoridad sin rendir cuentas, y 2) la representación como *responsabilidad*, similar a la anterior aunque aquí sí existe rendición de cuentas por su actuar. Ambas son perspectivas formalistas en el sentido de que el criterio bajo el cual se determina la acción de representar no toma en cuenta lo que constituye la actividad representativa, queda totalmente sin definir el contenido sustantivo de la actividad del representante.

Por el contrario, la segunda categoría que presenta tiene carácter sustantivo ya que define qué es un representante o cómo debe ser, ya sea valorando el contenido de sus actos o bajo la expresión de ciertas cualidades. En esta segunda dimensión se encuentran tres tipos: 3) representación *descriptiva*, la cual se basa en expresar del modo más exacto posible la realidad social e implica « semejanza » o « reflejo » entre representantes y representados; 4) representación *simbólica*, centrada en la noción de suplir a través de un signo que exprese la entidad que se representa; el signo puede ser un líder, una bandera, un partido político, un escudo o un color, entre otros, y 5) representación como *actuación en favor*

*del cuidado de intereses*, en que el contenido sustantivo de la acción del representante se define sobre la base del interés del representado y significa, por tanto, desarrollar acciones de protección y promoción de los intereses del representado ya sea como sustituto o como tutor.

Con este menú de alternativas, la autora estadounidense defiende un enfoque sustantivo de la *representación en favor del cuidado de intereses*, siempre manteniendo el equilibrio entre los deseos de los representados y la independencia del representante. La clave está en que éste debe justificar sus actos cuando se alejen de las preferencias de sus representados. En este sentido, Pitkin expresa de la siguiente manera el significado de la representación política:

...actuar en interés de los representados de una manera sensible a ellos, no obstante, al mismo tiempo el representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento. Al representado se le debe concebir como capaz de juicio autónomo y no como necesitado de cuidado. En este sentido, no deben hallarse continuamente en disparidad los deseos de representantes y representados sin existir buenas razones en términos de los intereses de los representados (1985, p. 233).

No es este el lugar para discutir en torno a los alcances y la problemática que subyace al concepto de representación política; sin embargo, es de gran utilidad conocer la propuesta de Pitkin ya que nos muestra con toda claridad la importancia de que en la designación de este tipo de funcionariado prevalezca la parcialidad y defensa de intereses sociales como elemento central de la relación entre representante y representado. Este vínculo se institucionaliza en las sociedades contemporáneas a través de la figura de los partidos políticos, los cuales se analizan en el siguiente apartado.

#### Designaciones vía elección indirecta

En la categoría de *funcionarios-elegidos*, Luigi Ferrajoli no menciona —aunque se deduce de su clasificación— a un tipo de funcionario que es electo, pero de forma indirecta (elección de segundo piso e interorgánica). El objetivo institucional de este tipo de funcionario tiene que ver con el control y la vigilancia de los poderes públicos, esto es, con garantizar derechos y exigir rendición de cuentas a las autoridades. La libertad personal y la partici-

pación política dependen de estas instituciones «tan características del Estado de derecho, que sirven para proteger al individuo contra los arbitrarios ataques de los órganos estatales o de los partidos (Kelsen, 2002, p. 594).

Magistraturas, fiscales, auditores o titulares de organismos autónomos son designados usualmente por el poder legislativo, en ocasiones por el ejecutivo o por una combinación de procedimientos que involucra a ambos, incluso con la participación de comités ciudadanos o académicos. Guillermo O'Donnell, quien ha desarrollado el concepto de este tipo de instancias de contrapeso, a las que ha denominado «*accountability horizontal*», las define en los términos siguientes:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2001, p. 7).

Se trata de instituciones y funcionarios llamados a actuar con autonomía de las mayorías y del poder político; a mantener el «coto vedado» de los derechos, en palabras de Ernesto Garzón, o a salvaguardar la «esfera de lo indecible» por las mayorías, siguiendo al propio Ferrajoli. Mientras que los electos por el voto popular cumplen su misión representando, es decir, siendo *parciales* a ciertos intereses definidos en un programa político/partidista del cual depende su actuar, por el contrario, a los funcionarios-elegidos para garantizar derechos se les exige *imparcialidad*, pues su actuar es independiente de las fuerzas políticas y únicamente debe responder a lo establecido en las leyes y la constitución.

Ernesto Garzón muestra los límites de las competencias o potestades de estos funcionarios respecto al trabajo de los otros que integran los órganos de representación política. Así lo menciona: «Ella [la competencia] se reduce a aquellas disposiciones que afectan los principios y derechos de lo que suelo llamar «el coto vedado» [...] Éste se refiere a aquellos intereses y deseos primarios de las personas que no pueden ser afectados por los cambiantes deseos de las mayorías» (Garzón, 2003, p 32). De esta manera, los *funcionarios-elegidos* para ejercer control y vigilancia ejercen un control de la calidad democrática que se limita a cuestiones vinculadas con los derechos básicos de las personas. El coto vedado busca

atrincherar los elementos necesarios para hacer efectiva la autonomía de los individuos en su entorno social, gracias a la cual estén en condiciones de participar reflexivamente en la construcción del interés público de su comunidad.

Además, el coto vedado es el elemento clave para fundamentar la noción de *societad autónoma* propuesta por Cornelius Castoriadis, según la cual la autodeterminación democrática de personas libres e iguales sólo puede ser configurada y practicada si se reconocen y garantizan sus derechos básicos. Para él «la autonomía de la colectividad es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen», de lo que se deriva «que la autonomía (la libertad) efectiva de todos en una democracia, es y debe ser una preocupación fundamental de cada uno». Si se acepta esto —escribe Castoriadis—, entonces no queda la menor duda de que «el despliegue y la realización de esa libertad presupone disposiciones institucionales precisas, incluidas algunas formales o procedimentales» (Castoriadis, 1996, pp. 50-58).

Un paso más a partir de la idea de *coto vedado* es el concepto de la *esfera de lo indecible* de Luigi Ferrajoli, ya que suma la noción de omisión. Basado también en el principio de poner un límite a las decisiones de los funcionarios de órganos representativos, el autor italiano agrega un elemento que distingue a ambos conceptos: «la esfera de lo indecible no sólo designa el espacio o el territorio prohibido, sino también lo que no puede dejar de ser decidido, o sea, lo que debe ser decidido». Así, Ferrajoli propone dos dimensiones: una, la de las prohibiciones a los funcionarios y órganos representativos para así garantizar los derechos de libertad; otra, la de las obligaciones, también impuestas a la representación para garantizar los derechos sociales. Ambas dimensiones —escribe Ferrajoli— equivalen al conjunto de las garantías de los derechos constitucionalmente establecidos y que configuran así la estructura de las actuales democracias constitucionales (Ferrajoli, 2008, pp. 102-109).

De esta manera, la legitimidad de los funcionarios responsables del control y la vigilancia de otros órganos o autoridades se encuentra en su carácter posibilitador de prácticas democráticas mediante la garantía de derechos fundamentales y la rendición de cuentas de las instituciones del Estado.<sup>5</sup> El derecho de las personas a que se les imparta

.....  
<sup>5</sup> Dos libros que analizan ampliamente los poderes de control y vigilancia en los regímenes democráticos son el de Pierre Rosanvallon (2007) y el de Mark Tushnet (2021).

justicia desde el marco jurídico preestablecido se vulnera cuando no hay garantías de imparcialidad en su proceso. Una de las primeras garantías es la designación por mérito y capacidad de quienes llevarán la responsabilidad de juzgar o controlar a las autoridades del Estado.

En el cuadro se presenta una síntesis de las propiedades relevantes de las designaciones de cargos públicos, esquema útil para definir tanto la intención como la extensión del concepto, de acuerdo con la clasificación de Ferrajoli.

Cuadro 1 | Designación de cargos públicos

Acto jurídico	Características del acto jurídico	Tipo de funcionario	Objetivo institucional	Valores implicados
Nombramiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intraorgánico.</li> <li>• Ejercicio de poderes discrecionales.</li> <li>• No electivo.</li> </ul>	Funcionario-comisario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativo, técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcialidad, dependencia, jerarquía, mérito y capacidad.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extraorgánico.</li> <li>• Ejercicio de derechos políticos.</li> <li>• Votación directa.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político. Representación de intereses sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcialidad a un programa político, dependencia, disciplina partidista.</li> </ul>
Elección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interorgánico entre los poderes públicos.</li> <li>• Ejercicio de potestades legislativas o ejecutivas.</li> <li>• Votación indirecta.</li> </ul>	Funcionario-elegido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de derechos.</li> <li>• Control y vigilancia de los poderes públicos y sus estructuras administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imparcialidad, independencia, autonomía, mérito, capacidad.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia a partir de Ferrajoli (2007, pp. 592-595).

### *Partidos políticos y captura de las designaciones a cargos públicos*

¿Cuál es el papel de los partidos políticos en la captura de cargos públicos? Dos funciones que desempeñan en el sistema político representativo los sitúan en el centro de esta problemática: 1) su constante aspiración a acceder al poder político y de conservarlo mediante recursos y cargos públicos del Estado, y 2) su influencia transversal en todas las fases de las designaciones, ya sea previamente, durante o después de que los funcionarios se integran al aparato gubernamental y los poderes públicos.

La literatura especializada en los partidos políticos (LaPalombara y Weiner, 1966; King, 1969; Sartori, 1987; Katz y Mair, 2018) ha identificado cuatro funciones esenciales que cabe esperar de estas organizaciones en regímenes democráticos: 1) integrar y movilizar a la ciudadanía; 2) articular y agregar intereses que posteriormente se traducen en políticas públicas; 3) reclutar y promover líderes políticos; 4) influir en la estructura de gobierno en los ámbitos parlamentario, ejecutivo y de las instituciones del Estado. Aunque útil, esta clasificación no es exhaustiva ni excluyente, es una caracterización que combina aspectos empíricos y normativos que se circunscribe especialmente al partido de masas.

El problema radica en que el partido de masas está prácticamente en vías de extinción, y las funciones de los partidos en la política actual han sufrido ajustes significativos. Según Peter Mair, «los datos apuntan a que se ha pasado de una época en la que los partidos sí reunían la función representativa y procedimental a otra en la que dan más importancia a las funciones procedimentales» (Mair, 2015, p. 100). Es decir, han ido alejándose de su base popular y acercándose a los núcleos de poder estatal. Antaño la integración y movilización de ciudadanos en la esfera pública era una función crucial de los partidos, especialmente cuando el voto dejó de ser determinado por diferencias socioeconómicas. Sin embargo, en la actualidad individuos, comunidades o grupos —ya sean marginados u organizados— no requieren de partidos para presentar sus demandas ante las autoridades.

Por otra parte, la función de articular y consolidar intereses sociales tampoco es exclusiva de los partidos. Incluso en la época de los partidos de masas, otras entidades como sindicatos, iglesias y organizaciones civiles habían logrado posicionar con éxito demandas políticas. En cuanto al proceso de consolidación de intereses de grupos sociales, hoy en día no se efectúa durante el proceso electoral a través de las plataformas y propuestas de los partidos, «la agregación ahora se lleva a cabo después de las elecciones, en la formula-

ción de política pública y en el propio gobierno» (Mair, 2015, p. 103). Paradójicamente, las funciones representativas hasta aquí señaladas no son las predominantes en la actividad de los partidos políticos contemporáneos.

Por otro lado, las funciones que han persistido, e incluso se han intensificado, no son de carácter representativo, sino procedimentales, orientadas a ampliar la influencia y el poder de los partidos. El reclutamiento de líderes políticos y la ocupación de cargos públicos es una de ellas. Esta función, desafortunadamente, ha evolucionado a través de mecanismos de clientelismo político que intercambian lealtad a líderes partidistas por cargos públicos, ya sean de elección directa, indirecta o por nombramiento. La captura de cargos públicos se ha convertido en un incentivo institucionalmente regulado en beneficio de las organizaciones partidistas, especialmente en ausencia de herramientas como el servicio profesional de carrera, metodologías de designación por mérito y capacidad o asambleas abiertas a la militancia para seleccionar candidaturas a cargos de elección por voto popular. Por si esto no fuera suficiente, en términos de concentración de poder y control, en última instancia, la afiliación a un partido es condición necesaria para competir con posibilidades de acceder a un cargo de elección, y tal monopolio es exclusivo de partidos políticos.

Ahora bien, para ser designado en un alto cargo (de elección indirecta) en la función judicial, organismos reguladores o autónomos son imprescindibles la mediación y las negociaciones que realizan los partidos en el congreso, además del titular del ejecutivo. En un contexto de baja exigencia ciudadana y rendición de cuentas limitada, los partidos y gobiernos optarán por perfiles que favorezcan sus propios intereses o los de sus clientelas, en detrimento del interés público; además, intentarán eludir, debilitar o capturar las entidades de control y supervisión de sus acciones. Por si fuera poco, otra parte de este fenómeno, de acuerdo con Mair, es que «las élites políticas en retirada se refugian en el mundo oficial: el mundo de los cargos públicos» (2015, p. 107), situación que desplaza al mérito y la capacidad como criterio de corrección para cubrir vacantes en los puestos públicos. Aunque este no es el espacio adecuado para analizar las transformaciones de los partidos políticos, desde el partido de élites original, pasando por el partido de masas, el *catch-all*, hasta el partido cartel, Katz y Mair (2018) han examinado estos cambios y, en particular, denominan al fenómeno del abandono de sus funciones representativas y su apetito por los recursos estatales como la «cartelización de los partidos políticos».

Hoy en día, en regímenes con un Estado de derecho débil,<sup>6</sup> la competencia electoral implica el control de las nominaciones de candidaturas y la gestión de compras gubernamentales, con lo cual, una vez en el poder, se recompensa el financiamiento de benefactores a través de contratos públicos otorgados burlando la regulación en materia de compras públicas. Todo esto ocurre bajo una normativa muy laxa en cuanto a democracia interna de los partidos y la fiscalización de los recursos públicos en la política. Así, el triunfo electoral se comprende como botín del grupo político, que busca apoderarse del mayor número de recursos posible no sólo para implementar o imponer su programa de gobierno, sino también para debilitar a opositores y críticos. María Amparo Casar ya lo señalaba en el caso mexicano desde el siglo pasado: «La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partidos hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento» (Casar, 1996, p. 62).

Además, una vez obtenida la mayoría legislativa requerida o el cargo ejecutivo correspondiente tras ganar una elección, el grupo político en el poder también intentará ocupar espacios de intervención e influencia en órganos de control y supervisión, para así neutralizar límites a sus poderes ejecutivos y, en algunos casos, utilizarlos como arma política contra opositores o para gestionar condiciones de impunidad.

Órganos jurisdiccionales, contralorías, auditorías, así como fiscalías y organismos reguladores, serían las instituciones estratégicas por capturar. La manera de hacerlo es estableciendo relaciones interinstitucionales basadas en la jerarquía y discrecionalidad en torno al partido político en el poder. Roldán Xopa menciona siete instrumentos que soportan y dan fuerza a ese control jerárquico y patrimonialista de las instituciones mediante los siguientes poderes: mando, nombramientos, vigilancia, revisión, disciplinario, presupuestario y resolución de conflictos de competencia (2008, p. 217). El ejercicio de estos poderes es propio de la administración pública centralizada; sin embargo, cuando desde el poder ejecutivo se utilizan para capturar y controlar instancias como las mencionadas

.....

<sup>6</sup> En el sentido en que lo ha conceptualizado Oscar Vilhena Vieira: «en sociedades con niveles extremos de desigualdad —donde los recursos y poder de las personas y los grupos son marcadamente desiguales—, el Estado tiende a ser menos capaz de proteger a los pobres y de lograr que los poderosos respondan ante la ley» (Vilhena, 2011, p. 29).



se vulnera flagrantemente el principio de separación de poderes. Así se establece un ciclo que inicia con la nominación de candidaturas dentro de los partidos, continúa con el ejercicio del gobierno que corresponda, sigue con la captura y centralización de instituciones y recursos públicos, para luego regresar a las candidaturas y sus campañas.

Desde luego, las instituciones que se niegan a ser capturadas reciben todo tipo de presiones desde el poder, suaves en algunos casos e incluso violentas en otros. En México, el presidente López Obrador critica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cada vez que sus proyectos son rechazados por ser inconstitucionales, incluso amenazando, a través de su mayoría parlamentaria, con iniciar un juicio político en contra de los ministros. De manera similar, en Argentina, el expresidente Alberto Fernández solicitó un juicio político en contra de cuatro miembros de la Corte Suprema por sus «interpretaciones jurisprudenciales insólitas que permiten al Poder Judicial interferir en las decisiones del Congreso Nacional». Quizás el caso más extremo sea la captura del sistema de justicia en El Salvador en mayo de 2021, con un evidente golpe autoritario contra la Sala de lo Constitucional y el Fiscal General por parte del presidente Nayib Bukele.

Cada nación posee una historia y un contexto social únicos. Sin embargo, más allá de estas diferencias particulares, se observa una tendencia creciente al uso de métodos sofisticados que, aunque no transgreden abiertamente los principios democráticos, los simulan de manera superficial. Para comprender mejor estas prácticas es crucial hacer estudios empíricos en cada país que destaquen sus particularidades, matices y su intensidad.

Un ejemplo notable de esta dinámica es el acuerdo electoral entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para las elecciones locales del estado de Coahuila, México, en junio de 2023. Este pacto, denominado Acuerdo Político Electoral Coahuila 2023-2024, no se presentó ante ninguna autoridad electoral y sólo se hizo público en enero de 2024, tras las quejas de Marko Cortés, presidente del PAN, sobre el incumplimiento de incluir a miembros de su partido en cargos gubernamentales y en las candidaturas para las elecciones de 2024. Según el acuerdo, el PRI gestionaría los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila, mientras que el PAN se encargaría de la presidencia de la República y de la Ciudad de México en 2024. Además, el pacto estipula la asignación de cargos en la administración pública de Coahuila para los miembros del PAN y la nominación de candidatos para 14 presidencias municipales en el

proceso electoral de 2024 (Castillo, 2024). Este acuerdo muestra el nivel de pragmatismo en el reparto de posiciones entre partidos políticos y gobiernos en ejercicio.

En 2019, María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde publicaron el libro *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, en el que analizan dos factores sistémicos necesarios para la supervivencia de las aspiraciones políticas de candidatos, funcionarios electos y la estabilidad de la burocracia. Desafortunadamente, también se ha documentado la intervención financiera del crimen organizado (Feldmann y Luna, 2022).

El primer factor está relacionado con la necesidad de contar con recursos para ganar elecciones, y también para el enriquecimiento personal. En un contexto de mayor competencia y pluralismo, los candidatos de los partidos políticos requieren más recursos para ser competitivos. Hoy en día es esencial contar con encuestas, asesores, estudios especializados sobre intenciones de voto y, lo que es más importante, establecer relaciones clientelistas, especialmente para movilizar brigadas de promoción del voto y a los propios votantes el día de las elecciones. También es común que las campañas políticas sirvan para enriquecer a los candidatos. Sergi Castillo Prats, en sus libros *Tierra de saqueo* y *Yonquis del dinero*, ha documentado ampliamente la corrupción entre candidatos, políticos y empresarios en Valencia, España. Además de la necesidad de competitividad electoral, existe una lógica empresarial para financiar ilegalmente a políticos. A través de donaciones privadas ilegales a campañas políticas, los empresarios buscan acceder a un trato preferencial para obtener contratos, permisos, licencias y obras públicas, entre otros beneficios que operan a través de redes de corrupción. Por tanto, hay oferentes que se acercan a aquellas candidaturas que pueden ser una buena inversión en el futuro inmediato después de las elecciones.

El segundo factor que motiva la captura de cargos públicos está relacionado con la gestión política de la impunidad. La impunidad al servicio de la política se construye mediante el uso de recursos institucionales y potestades inherentes al poder público. No sólo a través de marcos normativos débiles o formalismos excesivos, sino especialmente por medio de cargos públicos que pueden otorgar espacios de *inmunidad* de manera discrecional (Ibarra, 2022), como jueces, fiscales, contralorías, auditorías y defensores de derechos humanos (*Ombudsperson*), entre otros titulares de este tipo de instituciones que pueden, discrecionalmente, omitir e incluso dificultar acciones de control, vigilancia y

sanciones. Sólo mediante la neutralización o apropiación de sus competencias es posible hacer un uso político de la justicia y el Estado de derecho.

Bajo esta lógica de simulaciones, donde la corrupción y la captura de cargos y competencias de las instituciones gubernamentales son herramientas de la competencia partidista, como ya se dijo, especialmente en regímenes con una baja institucionalidad, es evidente que el vínculo representativo entre votantes y autoridades electas se encuentra roto. Esta creciente brecha entre la agenda de los partidos y las demandas ciudadanas ha terminado por convertir el modelo de democracia representativa en una ficción. En palabras de Peter Mair:

Los partidos están fracasando a consecuencia de un proceso de retraimiento o abandono recíproco, en virtud del cual los ciudadanos se retiran a su vida privada o a formas de representación más especializadas y con frecuencia *ad hoc*, mientras que los líderes de los partidos se retiran a las instituciones y sus términos de referencia cada vez más son sus roles como gobernantes o cargos públicos (2015, p 22).

### *Consideraciones finales*

La designación de titulares de instituciones y a cargos públicos en el ámbito de la burocracia es un tema que frecuentemente se trata con poca rigurosidad empírica y conceptual, lo que genera todo tipo de confusiones. De ahí la necesidad de dar cobertura teórica a los diferentes tipos de designaciones (elección y nombramiento), los objetivos institucionales que persiguen y los valores implicados en un fenómeno que corroe especialmente a las democracias con baja institucionalidad. Comprender los procesos de designación es crucial para analizar los factores que inciden en el desarrollo y la calidad del ejercicio gubernamental.

Lo que está en juego en la designación de un cargo público es el desempeño de éste conforme a la ley y la garantía de los derechos inherentes a su gestión. Esta responsabilidad otorga al cargo una dimensión colectiva y de interés público. Por tanto, en un sistema democrático no es aceptable que el poder de designación se utilice para satisfacer intereses privados. La apropiación patrimonialista de los cargos públicos atenta contra la igualdad (isonomía) de las personas, en menoscabo de su igual valor y dignidad frente al espacio público.

La triple clasificación propuesta por Luigi Ferrajoli, que distingue entre *funcionarios*

*electos mediante sufragio directo, funcionarios electos de manera indirecta y funcionarios comisarios por nombramiento*, es esencial para identificar los problemas y valores comprometidos cuando se abusa del poder de designación. La falta de una distinción clara entre estas categorías impide establecer un criterio de corrección efectivo, necesario para comprender las motivaciones subyacentes y, por ende, las posibles soluciones que podrían implementarse para alinear los objetivos institucionales de cada tipo de funcionario en un contexto democrático.

El criterio que orienta las acciones de los distintos tipos de funcionarios radica en la tensión entre la representación de intereses y la necesidad de independencia para garantizar derechos. Mientras que la *representación implica una actuación parcial* a favor de un programa político específico y, por ende, la implementación de acciones para su realización, la *independencia* requerida para la salvaguarda de derechos *exige imparcialidad* en el ejercicio de las acciones del funcionario, como señala Aguiló (2019, p. 93). En este sentido, se espera que un funcionario electo por sufragio popular muestre compromiso con el programa político que representa. Por el contrario, se demanda autonomía y un estricto cumplimiento de los marcos normativos a los funcionarios judiciales o los encargados del control y la supervisión de los poderes públicos.

Sin garantías institucionales que aseguren los principios de independencia e imparcialidad resulta supererogatorio para las autoridades llamadas a actuar como contrapeso —jurisdiccionales o fiscalizadoras— el desempeño correcto de sus funciones. En contextos donde falta autonomía financiera o enfrentan presiones políticas, especialmente en gobiernos de tendencia populista, las autoridades se vuelven vulnerables y tienen que ceder ante la amenaza de conflictos, el tráfico de influencias o las ventajas que implican mantener un perfil bajo o incluso de complicidad con los factores de poder.

En cuanto a los funcionarios que operan en la burocracia de los poderes públicos, su evaluación debe basarse en los principios del mérito y la capacidad para desempeñar las funciones técnicas asignadas. Por ello es esencial disponer de modelos de servicio profesional de carrera que, a diferencia de otros sistemas, definan claramente los criterios para el ingreso, la remoción o la promoción dentro del aparato burocrático del Estado. La ausencia de un servicio profesional de carrera sólido y bien estructurado conduce a que la nómina de las administraciones públicas se convierta en un botín político para el partido ganador en las elecciones correspondientes.

La emergencia del modelo de partido cartel en los sistemas políticos, caracterizado por su capacidad de integrarse en las instituciones del Estado y su empeño en concentrar poder y recursos en torno a sus liderazgos, es un factor institucional que facilita la apropiación de lo público y amenaza con la captura de puestos para fines partidistas.

En democracias con baja institucionalidad y un Estado de derecho vulnerable, la captura de cargos públicos se ha transformado en una herramienta política fundamental en la lucha entre partidos. La apropiación clientelar de estos cargos no sólo aumenta la competitividad de sus campañas y refuerza su capacidad de negociación con otros grupos de poder, sino que también representa un riesgo mayor: la gestión patrimonialista de las instituciones y sus recursos se convierte en un requisito esencial para establecer redes de corrupción que desvían fondos públicos y fomentan la impunidad. En síntesis, la captura de las designaciones de cargos públicos expande considerablemente el capital político de los partidos, que acumulan poderes normativos, presupuestarios y competencias que de otra manera estarían fuera de su alcance.

### Referencias

- Aguiló-Regla, J. (2019). En defensa del Estado constitucional de derecho. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 42, 85-100.
- Andújar-Castillo, F. y Felices de la Fuente, M. (eds.) (2011). *El poder del dinero. Ventas de cargos y honores en el Antiguo Régimen*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. *Política y Gobierno*, 111(1), 61-92.
- Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. México: Grijalbo.
- Castillo-Jiménez, E. (1924, 9 de enero). El reparto de candidaturas en Coahuila pone en jaque a la coalición entre el PAN y el PRI. *Diario El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-01-09/el-reparto-de-candidaturas-en-coahuila-pone-en-jaque-a-la-coalicion-entre-el-pan-y-el-pri.html#?rel=mas>
- Castillo-Prats, S. (2013). *Tierra de saqueo. La trama valenciana de Gürtel*. Barcelona: Ediciones Lectio.
- Castillo-Prats, S. (2016). *Yonquis del dinero. Las diez grandes historias de la corrupción valenciana*. Barcelona: Ediciones Lectio.

- Castoriadis, C. (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. *Jueces para la Democracia*, 26, 50-59.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48, S-1-S-23.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2008). La esfera de lo indecible y la división de poderes. En Carbonell, M. (ed.), *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.
- Furet, F. (1980). *Pensar la revolución*. Barcelona: Ediciones Petrel.
- Garzón-Valdés, E. (2003). El papel del poder judicial en la transición a la democracia. *Isonomía*, 18, 27-46.
- Ibarra-Cárdenas, J. (2022). La dimensión política de la impunidad. En Ibarra-Cárdenas, J. (coord.), *Corrupción y derechos humanos*. México: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ).
- Katz, R. y Mair, P. (2018). *Democracy and the cartelization of political parties*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelsen, H. (2002). *Teoría general del Estado*. Granada: Comares.
- King, A. (1969). Political parties in Western democracies: some sceptical reflections. *Polity*, 2, 111-141.
- LaPalombara, J. y Weiner, M. (eds.) (1966). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lifante-Vidal, I. (2012). Poderes discrecionales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2, 139-144.
- Lifante-Vidal, I. (2018). *Representación y responsabilidad*. México: Fontamara.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Montesquieu, C. (2018). *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 14, 7-31.

- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación* (trad. Ricardo Montoro). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rivas-Tovar, L. A., Trujillo-Flores, M., Lámbarry-Vilchis, F., Chávez, A. y Chávez-Espejel, J. A. (2013). Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. *Estudios Gerenciales*, 29, 428-438.
- Roldán-Xopa, J. (2008). *Derecho administrativo*. México: Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tocqueville, A. (2004). *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Tushnet, M. (2021). *The new fourth branch: institutions for protecting constitutional democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilhena-Vieira, O. (2011). Desigualdad estructural y Estado de derecho. En Rodríguez-Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Wade, R. (1985). The market for public office: why the Indian state is not better at development. *World Development*, 13, 467-497.

