

El gobierno de partido: el caso de la Administración de Enrique Peña Nieto 2012-2015

Resumen

Uno de los elementos que caracterizaron al sistema político mexicano a inicios del siglo XX, fue el predominio del partido hegemónico (PRI) en diversas instancias de gobierno, siendo la más relevante la de la Presidencia de la República. El concepto de gobierno de partido explica la forma en que los partidos participan en las diferentes tareas gubernamentales principalmente en la conformación de los gabinetes y en la confección de políticas públicas. A partir de dicho concepto es necesario explicar los cambios más relevantes en la conformación del gabinete del presidente Enrique Peña Nieto. Una de las claves se encuentra en identificar los cambios y las continuidades en la selección y cambios en el gabinete en comparación con el periodo de partido de partido hegemónico. Esta explicación es necesaria tomando en cuenta que el Partido Revolucionario Institucional estuvo 12 años fuera de la presidencia y por lo tanto se han registrado importantes cambios políticos, uno de los principales es sin duda alguna la presencia de un régimen democrático. En ese sentido es importante plantearse preguntas sobre cuál es el perfil de los integrantes del gabinete actual, conocer los cambios y las continuidades que hay entre esta administración comparado con el proceso de integración del gabinete durante el periodo de partido hegemónico. Para explicar los cambios en la conformación del gabinete esta ponencia se propone en primer lugar realizar un análisis de los principales elementos que conforman el concepto de gobierno de partido y sus implicaciones en un sistema presidencial de gobierno; en segundo lugar se analizan las características del reclutamiento en la conformación de los gabinetes; en tercer lugar se analiza el caso de gobierno de Enrique Peña Nieto, cuatro elementos son los que permitirán dar cuenta del proceso de conformación del gabinete: el lugar de procedencia de los secretarios, desarrollo académico, experiencia profesional y los cargos partidistas, en cuarto lugar se analizan los cambios hasta el año 2015 que marca la mitad del sexenio y que fue el año en que se registraron más cambios en el gabinete.

Palabras clave: gobierno de partido, gabinete, PRI, reclutamiento político, Enrique Peña Nieto, presidencialismo.

Iván Arrazola Cortés

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política

Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Guadalajara

Correo:icarrazola@gmail.com

Introducción

Una de las cuestiones centrales al momento de analizar la actuación del gobierno es analizar la conformación de los gabinetes, es un tema de suma importancia ya que de eso depende la buena actuación del gobierno. Una de las funciones centrales de cualquier partido es aportar la cantidad de miembros necesarios para que una vez que lleguen al poder apliquen las políticas que el partido ha diseñado. Sin embargo cuando este proceso no se cumple se cuestiona el por qué los partidos no son capaces de tener una participación decisiva en el gobierno.

El proceso de transición que ha experimentado México constituye un buen ejemplo de cómo un proceso como el de la elección de un gabinete puede volverse sumamente complejo. Esta complejidad en buena medida se explica porque en los últimos años el partido ganador de la presidencia no ha visto reflejado el éxito electoral en un incremento en el número de posiciones en el gabinete. El cambio de partido en el gobierno ha provocado la aparición de nuevos métodos para elegir a los miembros del gabinete por parte de los mandatarios que ya no sólo toman en cuenta el vínculo partidista, aspectos como las capacidades técnicas, la pertenecía a determinadas facciones al interior de los partidos, las propias trayectorias personales de los mandatarios y el contexto en el que se desarrollan las relaciones políticas forman parte de los elementos que se toman en cuenta al momento de formar los gabinetes.

Lo que en todo claro queda claro es que los partidos políticos están experimentando un proceso de reacomodo en el que se tienen que ajustar a condiciones en las que la percepción negativa que se tiene sobre ellos, es un factor que les juega en contra y al cual deben de hacer frente. Con el regreso del PRI a la presidencia se podría pensar que el proceso de selección de miembros del gabinete se pudiese hacer como se hacía en el pasado en donde el partido se convertía en el principal instrumento para nutrir al mandatario de apoyo en el proceso de integración del gabinete.

Sin embargo los doce años que el Partido Revolucionario Institucional estuvo fuera del poder presidencial generan una serie de preguntas a las cuales hay que dar respuestas, ¿cómo es que el actual presidente eligió a su equipo de gobierno, ¿qué diferencias hay respecto a como lo hacían anteriormente los presidentes priistas y sobre todo ¿qué diferencias hay en el proceso de selección respecto a sus antecesores más cercanos?

Esta ponencia tratará de dar respuesta a esas preguntas analizando la conformación y los cambios en el gabinete del años 2012 al 2015.

a) Gobierno de partido

Los partidos políticos desarrollan dos funciones genéricas: unas de tipo social y otras de tipo institucional. “Las primeras abarcan desde tareas de socialización política, movilización de la opinión pública, representación de intereses sociales, hasta de legitimación del sistema político; mientras las segundas incluyen el reclutamiento y selección de los cuadros políticos y la participación en elecciones, a fin de que los ciudadanos accedan al poder político y contribuyan a la conformación del gobierno” (Peschard, 2005: 43).

Debido a este rol fundamental es necesario que los partidos asuman un papel activo en la construcción de los gobiernos, el concepto de partido de gobierno ilustra la relación que debe haber entre partido y gobierno, las principales características del gobierno de partido son las siguientes: “a) Las decisiones son tomadas por los partidos oficiales elegidos; b) Las políticas se deciden en el interior de los partidos, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación, y c) Los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos” (Cansino, 1994: 47).

Una serie de factores son sin duda de gran importancia al momento de analizar la relación partido gobierno. Sin duda la que más destaca es el efecto del sistema de gobierno sobre estos dos actores. Teóricos de los efectos negativos del presidencialismo como Juan Linz (1996) han señalado que la legitimidad dual y los periodos fijos, en muchos de los casos llevan a un choque entre poderes y al conflicto institucional que concluye o bien con un golpe de Estado o una crisis institucional de grandes dimensiones, tal como ha sido la historia de muchos países latinoamericanos. Por otro lado la poca flexibilidad del sistema

presidencial que generan los periodos fijos de gobierno lleva a la relación de poderes a un callejón sin salida y a la imposibilidad de deshacerse de un presidente sin margen de maniobra para poder tomar decisiones o disolver un congreso que por su grado de fragmentación o la mala relación con el ejecutivo no permite tomar decisiones. En la comparación entre el sistema parlamentario y el presidencial Linz señala que en la relación gobernante-gabinete habla sobre la subordinación a los designios del presidente “ Es menos probable que un gabinete presidencial incluya miembros fuertes y de mentalidad independiente en comparación con su contraparte parlamentaria. Los funcionarios de un gabinete presidencial detentan sus puestos puramente por la indulgencia de su jefe: si éste es removido, quedan fuera de la vida pública. En cambio, los funcionarios de un primer ministro no dependen de él, sino son normalmente sus colegas parlamentarios; pueden volver del gabinete a sus escaños en el parlamento y poner en tela de juicio al primer ministro en comités de partido o durante el curso normal de los asuntos parlamentarios con la misma libertad que otros miembros (Linz, 1998: 113-114)

Por otro lado el sistema de gobierno tiene una preponderancia innegable sobre el control que se pueda ejercer sobre el ejecutivo, Samuels y Shugart (2010) señalan que el presidente una vez que ha llegado al poder es muy difícil de poder controlar, no solo por parte del Congreso sino por parte de su propio partido. Su permanencia en el poder no depende ni de su partido ni del congreso una vez que ha asumido el cargo, por lo tanto puede actuar con total libertad, en los sistemas parlamentarios la lógica es la contraria el ejecutivo es altamente dependiente de su partido y del Congreso, su sobrevivencia en el cargo depende de ellos.

La economía política analiza las relaciones desde otra perspectiva, las instituciones políticas generan diferentes tipos de dinámicas e imponen restricciones a los actores que participan en ellas, en ese sentido como lo han señalado los críticos del sistema presidencial, el sistema presidencial de gobierno impone serias dificultades a la colaboración entre poderes constitucionales y entre el partido y el gobierno, sin embargo, las instituciones y los actores pueden generar incentivos para poder cooperar.

En cualquier sistema subyacen una serie de incentivos que pueden generar la cooperación necesaria, por ejemplo las amenazas creíbles (Romero, 2007). Este tipo de incentivo se

presenta cuando existe la capacidad de un actor de obligar a otro a que cumpla con una promesa o conducta esperada. En dicha situación el partido en el poder puede obligar a su gobernante a cumplir con una conducta esperada, por ejemplo que el gobernante incorpore a miembros del partido a su gabinete o forzarlo a aprobar una iniciativa de acuerdo a las preferencias del partido. De no hacerlo el partido puede rechazar las iniciativas que presente el ejecutivo en el congreso, retrasar el proceso de discusión de una iniciativa que sea prioritaria para el gobierno, o inclusive iniciar procesos de investigación por posibles acciones ilícitas por parte del gobernante. Para que la amenaza sea creíble se requieren ciertas condiciones: que el partido tenga mayoría en el congreso, que actúe de forma cohesionada y que el peso electoral a lo largo del tiempo aumente o por lo menos se mantenga constante.

Un último punto es del partidismo. El partidismo en el campo de la manera de gobernar se centra en los fines para los que un partido en el poder usa su estructura burocrática y los recursos del gobierno. Debe considerarse que la manera de gobernar es altamente partidaria cuando el gobierno se utiliza principalmente para beneficiar al partido en el poder a sus seguidores (Ward, 1998: 98). Para los partidos es de vital importancia postular candidatos con amplia trayectoria dentro del partido ya que en ellos se apoyará para gobernar, impulsar políticas y colocar a militantes del partido por otro lado el partido presupone que al tener la misma ideología aplicará políticas acorde al programa del partido. Un gobernante con un amplio grado de partidismo tendrá más incentivos para cooperar con su partido, la razón fundamental es que sabe que su carrera política avance depende en buena medida de la forma en que coopere con su partido para acceder a más y mejores cargos y apoyar a sus seguidores dentro del partido.

Una de Las cuestiones más significativas al momento de analizar la relación partido-gobierno es tomar en consideración la severa crisis por las que atraviesan los partidos políticos a nivel mundial: "la proliferación de escándalos de corrupción que involucraron a miembros de la clase política. A los ojos de los ciudadanos, la deshonestidad en el ejercicio de la función pública se combinó, entonces, con el desempeño insatisfactorio de las cuestiones económicas y sociales; estas circunstancias generaron otra fuente de malestar con los partidos" (Mustapic, 2008: 6).

Derivado de esta situación los ciudadanos han optado por tomar una serie de determinaciones: “la transferencia del apoyo de un partido a otro de la constelación partidaria existente, el realineamiento de las preferencias en favor de nuevos partidos, el abandono de las lealtades partidarias para ofrecer el apoyo caso por caso desde una posición de electorado independiente, y, finalmente, el encuadramiento detrás de líderes anti-partido, cuestionadores de la democracia representativa”(Mustapic, 2008: (Hagopian, 2000).

b) El estudio de los gabinetes

En los diversos sistemas de gobierno los puestos al interior de los gabinetes son de gran valor para los partidos políticos. Los gabinetes son el ámbito de la administración del Poder Ejecutivo que los partidos, particularmente los dirigentes, aspiran a conquistar para poder incidir en la conducción del gobierno y en la ejecución de políticas públicas

El estudio de los gabinetes se ha centrado fundamental en dos áreas: la teoría de las coaliciones y el estudio de las elites.

La teoría de las coaliciones ha centrado su estudio en “la composición de los gabinetes de coalición en sistemas presidenciales, además de cómo se forman, cuánto duran y cómo éstos terminan. Esta literatura ha aportado un importante conocimiento teórico y empírico para entender y explicar cómo se reparte el poder en los gabinetes en los sistemas presidenciales. Se ha hecho especial hincapié en el estudio de la cooperación entre los partidos, la forma en que éstos se distribuyen el poder y la duración a lo largo del tiempo de coaliciones y gabinetes” (Dávila, Olivares y Avendaño, 2013: 68).

El estudio sobre la teoría de las elites centra su atención en “su origen en términos de familia, educación y redes políticas; con esto es posible entender la dinámica de funcionamiento del poder y sus lazos en las democracias contemporáneas, y tiene por finalidad entender cómo ciertos miembros de las élites desarrollan una experticia de gobierno que les posibilita mantenerse en el poder por más tiempo” (Dávila, Olivares y Avendaño, 2013: 68).

Ligado con estas dos teorías se encuentran los elementos constitutivos que dan origen al reparto, como es que se utilice para la obtención de un bien tangible o no tangible, tangible es el que por ejemplo se traduce en apoyo legislativo, mientras que un bien intangible es la legitimidad o la confianza. En ese sentido una posición en el gabinete se puede ver como "un instrumento para la obtención de recursos políticos múltiples" (Camerlo, 2013: 123).

En ese sentido los cargos en el gabinete se consideran un recurso o una herramienta a través de la cual el partido y el gobernante obtienen recursos de apoyo:

Un primer recurso son los soportes de gobernabilidad (...) Dicho apoyo será consistente en la medida en que estos ministros sean miembros activos de sus respectivos colectivos, lo que, como contracara, supone ciertos condicionamientos organizativos sobre el propio ministro. El soporte de gobernabilidad tradicional es el Legislativo, provisto por ministros miembros de partidos políticos parlamentarios que, en principio, se encuentran condicionados por la disciplina de partido. Asimismo, otros tipos de soportes –no legislativos– pueden estar provistos por otro tipo de grupos organizados, tales como sindicatos, cámaras empresarias, sectores eclesiásticos o burocracia militar" (Camerlo, 2013: 123)

Un segundo recurso son las capacidades técnicas individuales adecuadas para el desempeño de la función ministerial. Una expectativa generalizada es que, dado el grado de complejidad que exige la gestión de un ministerio de gobierno del Estado, es esperable que los respectivos responsables sean individuos con alta formación y/o experiencia específica en el área (Camerlo, 2013: 123).

"Un tercer recurso buscado a través de la distribución de ministerios es el alineamiento personal del ministro sea con el programa de gobierno, cierta política específica o con el propio presidente" (Camerlo, 2013: 123-124).

Amorim Neto (2006) argumenta que los presidentes, condicionados por factores institucionales, económicos e ideológicos, tienen la posibilidad de optar entre una estrategia decisoria «estatutaria», que implica el seguimiento del procedimiento legislativo tradicional basado en la articulación cooperativa con la rama legislativa, y una estrategia de tipo «ejecutivo», basada en los poderes unilaterales del presidente y que reduce al mínimo la

interacción con el Congreso. Mientras la primera resultará en la selección equilibrada de ministros afiliados a partidos, la segunda se restringirá al reclutamiento de no partidistas.

c) Los gabinetes en México

Una de las características centrales que han marcado una mejor y mayor cercanía y que en buena medida explican el proceso de selección de los ministros son: las trayectorias, los rasgos sociales

En el caso de la selección de secretarios en México los últimos veinte años han sido de gran inestabilidad y de cambios constantes en las posiciones políticas más importantes. Uno de los elementos que sin duda ha repercutido y ha hecho más complejo el sistema ha sido por un lado el descredito de los partidos políticos debido a caso de corrupción y a los constantes problemas económicos. Ante dicha situación los gobernantes en México han echado mano de personas ajenas a la política, con buena reputación pero poca experiencia política.

Por otro lado la escisión en el partido gobernante durante los años ochenta, en donde precisamente, una de las fuentes de la fractura fue la lucha por el poder entre tecnócratas y políticos tradicionales, dio origen a nuevas fuerzas políticas y amplió el debate acerca de los que son los tecnócratas y su visión sobre la política y la economía, contra la visión de una parte de la izquierda en la que claramente apuesta por un cambio en papel que debe cumplir el Estado en la economía y por un cambio en el perfil de los funcionarios público.

En ese sentido la actual administración bien precedida por un periodo en el que el partido en el gobierno tuvo dificultades para integrar a miembros del partido en posiciones importantes de los gabinetes. Un cuestionamiento a este proceso de selección se realizó acusando a los nuevos funcionarios de carecer de experiencia política en los puestos fundamentalmente en el gabinete. La inexperiencia se relacionó con ineficacia y se puede considerar uno de los factores que precipitaron la derrota del partido Acción nacional en el año 2012.

De tal forma que esta nueva administración buscó darle un giro a la confección de su gabinete apostando por la experiencia en el gobierno. Aunque con un cambio significativo, por primera vez el Presidente de la República no era un funcionario con amplia trayectoria

en la administración pública federal sino un gobernador. Dicha situación y en sintonía con lo mencionado por Al Camp de que el origen y el contexto en el cual se desarrolla un político influyen es lo que permitirá explicar la selección del gabinete que realizó el presidente.

Históricamente la selección de los miembros del gabinete se hizo en condiciones particulares ligadas a la naturaleza del sistema político. El sistema de partido hegemónico que se creó a finales de los años 20 del siglo pasado trajo consigo una configuración particular en la que la figura presidencial jugaba un rol protagónico. Varios estudiosos del presidencialismo mexicano señalan que el mandatario jugaba un rol preponderante a tal grado que podía tomar decisiones más allá de lo que constitución señalaba en torno a sus competencias. A tal grado que tenía una injerencia sobre la designación o la remoción de cargos en los diferentes niveles de gobierno y la subordinación de los demás poderes del Estado, de tal forma que la división de poderes no se cumplía en sentido estricto.

La preponderancia de la figura presidencial y la presencia de un partido hegemónico que en los hechos era prácticamente imposible que perdiera el poder político, generaron las condiciones para un escenario de pocos cambios y de estabilidad. En dicho escenario “la política y la administración pública estuvieron estrechamente vinculadas, de tal manera que era imposible separar la formación política de la trayectorias en el servicio público; (...) que en términos generales, los políticos priistas contaban con prolongadas carreras en el gobierno, de la cuales obtenían experiencia y preparación especializada. En buena medida, la larga presencia en el desempeño de funciones administrativas y la continuidad del mismo partido durante décadas, permitieron la formación de una élite competente que pudo poner en marcha importantes programas de desarrollo económico y social, y aplicar una política de conciliación que por décadas aseguró la estabilidad del país” (Hernández, 2010: 71). Sin embargo y a pesar de este gran poder, el mandatario mexicano de acuerdo a la conducta esperada en ningún momento actuó en contra de su partido seleccionando a personajes que no pertenecieran al Partido revolucionario Institucional.

Con el cambio de partido en el gobierno las condiciones políticas se modificaron y los mandatarios panistas que llegaron al poder actuaron de una manera radicalmente distinta, “los mandatarios no han integrado sus gabinetes de la misma forma y, lo que ha sido más

importante, es que tampoco han predominado los militantes panistas y menos aún la experiencia política. El resultado ha sido un notable aumento de los conflictos, en especial durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) y una aguda inestabilidad de los gabinetes. Al lado de empresarios, inexpertos en política y en la administración pública, y de amigos, leales al mandatario, se ha mantenido una constante significativa: la presencia de economistas bien preparados en el área financiera de ambos gobiernos” (Hernández, 2011: 69-70)

El escenario en el cual inicia su periodo de gobierno el presidente Enrique Peña Nieto si bien no tuvo la tensión que seis años antes si tuvo el inicio del periodo de Felipe Calderón, si tuvo reclamos de diferentes actores. El candidato de la izquierda acusaba al candidato ganador de compra de votos, mientras que la oposición en su conjunto señalaba que la elección había sido inequitativa. Otros grupos señalaban que se corría el riesgo de una restauración autoritaria con el regreso del PRI a “Los Pinos”. De tal forma que el presidente trató de conformar un equipo eficaz en el gobierno, si bien seleccionó como secretarios a algunos colaboradores que lo habían apoyado en el gobierno del estado de México como lo son los casos de Luis Videgaray y Gerardo Ruiz Esparza también obtuvo el apoyo de miembros del partido con experiencia aunque no hubiesen colaborado con él en el Estado de México. En el cuadro 1 se muestran los datos del gabinete nombrado por el presidente Peña al inicio de su mandato.

Cuadro 1

El gabinete de Enrique Peña Nieto en el 2012

	Secretaría	Cargo público previo al asumir la secretaria	Cargos de dirección partidista a nivel nacional en el PRI.	Procedencia	Educación	Años de carrera gobierno municipal	Años de carrera gobierno estatal	Años de carrera gobierno federal
Miguel Angel Osorio Chong	Gobernación (SEGOB)	Gobernador del estado de Hidalgo	No	Hidalgo	Licenciatura	3	13	3
Antonio Meade Kuribreña	Relaciones Exteriores (SRE)	Secretario de Hacienda con Felipe Calderón	No	Ciudad de México	Doctorado	0	0	11

Salvador Cienfuegos Zepeda	Defensa Nacional (SEDENA)	Defensa	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	51
Vidal Francisco Soberón Sanz	Marina (SEMAR)	Defensa	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	46
Luis Videgaray Caso	Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Diputado federal PRI	No	Ciudad de México	Doctorado	0	6	7
Rosario Robles Berlanga	Desarrollo Social (SEDESOL)	Presidenta nacional CEN PRD	No	Ciudad de México	Maestría	0	3	3
Juan José Guerra Abud	Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT	Diputado federal PVEM	No	Ciudad de México	Maestría	0	11	3
Pedro Joaquín Coldwell	Secretaría de Energía (SENER)	Senador por el PRI	Si	Quintana Roo	Licenciatura	0	12	14
Idelfonso Guajardo Villareal	Economía (SE)	Diputado federal PRI	No	Nuevo León	Doctorado	0	3	9
Emilio Chuayffet Chemor	Educación Pública (SEP)	Diputado Federal PRI	No	Estado de México	Licenciatura	1	15	10
Enrique Martínez y Martínez	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, Alimentación (SAGARPA)	Gobernador del estado de Coahuila PRI	No	Coahuila	Licenciatura	3	14	3
Gerardo Ruiz Esparza	Comunicaciones y Transportes (SCT)	Secretario de Comunicaciones Gobierno del Estado de México	No	Ciudad de México	Maestría	0	6	22
Virgilio Andrade Martínez	Función Pública (SFP)	Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	8
Alfonso Navarrete Prida	Trabajo y Previsión Social (STPS)	Diputada federal PRI	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	5
Mercedes López Juan	SALUD	Comisionada de operación sanitaria COFEPRIS	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	12
Jorge Carlos Ramírez Marín	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Diputado Federal PRI	No	Yucatán	Maestría	0	5	4
Claudia Ruíz Massieu	Turismo (SECTUR)	Diputada federal PRI	No	Ciudad de México	Maestría	0	2	3

Rafael Tovar y de Teresa	CULTURA	Director de CONACULTA	No	Ciudad de México	Estudios de posgrado	0	0	10
Jesús Murillo Karam	Procuraduría General de la Republica	Diputado federal PRI	Si	Hidalgo	Licenciatura	2	7	10

Fuente: elaboración propia con datos información de los currículos de los secretarios en paginas oficiales.

Para la conformación de su gabinete el presidente Peña Nieto echó mano de su partido, al menos 12 de las 19 posiciones en el gabinete pertenecieron a miembros de su partido en el arranque de la administración. En la selección se tomó en cuenta la experiencia, sobre todo a nivel de gubernaturas, al menos seis de los secretarios habían tenido experiencia como gobernadores de manera previa. En el caso de Rosario Robles aunque no fue gobernadora sino Jefa de Gobierno del Distrito Federal, y además lo fue por un periodo corto de tiempo, es indudable que tenía la experiencia para incorporarse al equipo del mandatario mexiquense. A su vez el propio presidente en su cargo previo había sido gobernador.

Además había una percepción general como él mismo lo señaló a lo largo de su campaña de que la ciudadanía quería funcionarios con experiencia, de ahí que debería de conformar un equipo con esas características. Sin embargo con una diferencia fundamental, contrario a sus antecesores priistas, el presidente no contaba con un grupo de funcionarios que tuviera amplia experiencia en la administración federal. Si bien los secretarios de Defensa y Marina contaban con esa experiencia es evidente que la tenían en un espacio limitado principalmente en temas de fuerzas armadas.

Una de las principales regularidades de este trabajo es que una buena parte de los secretarios provenían del poder legislativo, al menos siete secretarios en su encargo previo habían sido legisladores. Una constante en los últimos años es que en buena medida la clase priista no tuvo acceso a espacios en el gobierno federal por lo que las cámaras se convirtieron en el espacio en el cual encontraron refugio para darle continuidad a sus carreras políticas.

Por otro lado llama la atención que se mantuvo la tendencia a incorporar a secretarios que no tenían militancia priista, como sucedió en el caso de Rosario Robles, José Antonio Mead y Juan José Guerra Abud. Meade había formado parte del último gabinete panista con Felipe Calderón. Una de las posibles explicaciones de esta elección se explique en el caso

de Robles por sus antecedentes como militante de la izquierda, la cual ha enarbolado causas relacionadas con una como una mayor redistribución de la riqueza, su presencia se puede explicar como un estímulo para dotar de mayor legitimidad a esta área. En el caso de Meade la elección sorprende pero se puede entender cuando al inicio de la administración se plantea fortalecer los vínculos económicos con el exterior de ahí que la apuesta por un economista parece cobrar sentido. En el caso de Guerra Abud, él ya había trabajado en los años noventa con el mandatario mexicano, sin embargo Guerra Abud militaba en el partido Verde en el momento que es invitado a formar parte del gabinete por lo cual se puede considerar una elección externa, en buena parte vinculada a un apoyo al principal socio del PRI en contiendas electorales, el Partido Verde.

d) Los cambios en el gabinete

Para la segunda mitad de su sexenio la administración entró en un periodo de alta conflictividad y descredito debido a supuestos casos de corrupción como el de la “Casa blanca” o a crímenes no del todo aclarados como el tema de los normalistas asesinados por el crimen organizado con complicidad de policías municipales en Guerrero. En dichas circunstancias se esperaban cambios en el gabinete. El primer cambio que se dio fue en la Procuraduría General de la República, el procurador Jesús Murillo Karam se vio forzado a renunciar ante los cuestionamientos sobre su desempeño en el proceso de investigación de los sucesos en Guerrero, ante dicha circunstancia es nombrado titular de la SEDATU, en la cual sólo permanecerá unos meses para ser sustituido poco tiempo después.

Los cambios en los gabinetes obedecen sobre todo a las crisis provenientes del exterior, de naturaleza política o electoral que obligan a los presidentes a reajustar sus equipos, aunque también suelen ocurrir por otro tipo de situaciones. Por ejemplo cuando el gobierno en aras de aplicar una política de forma eficiente decide incorporar un especialista en el área lo que aumente la probabilidad de que la política se implemente de forma exitosa. Otra forma de interpretar estos cambios es cuando el presidente requiere de apoyo político para que se le aprueben sus reformas en el Congreso, en este caso el presidente está dispuesto a ceder posiciones a otras fuerzas políticas con tal de que sus reformas sean aprobadas por el legislativo.

Puede darse el caso de que los reajustes en el gabinete se den porque el presidente desea tener un mayor control sobre su equipo de trabajo o tener a gente de su confianza en posiciones que en ese momento considera clave. El cambio puede obedecer a la aparición de un escándalo de un ministro por corrupción o alguna situación personal o cuando hay fallas severas en la implementación de alguna reforma o medida. Por último con tal de mejorar su imagen y aumentar su popularidad, el gobierno recurre a dichos cambios como una forma de refrescar la presencia del gobierno.

En México según la tradición política, los cambios en el gabinete, sobre todo durante la segunda mitad del sexenio, suelen interpretarse como señales inminentes de reacomodo político para posicionar a los secretarios, que por sus cualidades o sus logros en sus respectivas áreas se conviertan en posibles candidatos a la presidencia de la república. En el cuadro dos se presentan los cambios que se dieron durante el 2015 en el gabinete presidencial.

Cuadro 2

Cambios gabinete de Enrique Peña Nieto 2015

	Secretaría	Cargo público previo al asumir la secretaria	Cargos de dirección partidista a nivel nacional en el PRI.	Procedencia	Educación	Años de carrera en gobierno municipal	Años de carrera en gobierno estatal	Años de carrera en gobierno federal
Rafael Pacchiano Alamán	Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental (SEMARNAT)	No	Morelos	Licenciatura	0	0	3
Rosario Robles Berlanga	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Secretaria de Desarrollo Social	No	Ciudad de México	Maestría	0	3	3
Aurelio Nuño Mayer	Educación Pública (SEP)	Jefatura de la Oficina de la Presidencia	No	Ciudad de México	Maestría	0	1	3
Antonio Meade Kuribreña	Desarrollo Social (SEDESOL)	Secretario de Relaciones Exteriores	No	Ciudad México	Doctorado	0	0	11

Claudia Ruiz Massieu	Relaciones Exteriores (SER)	Secretaria de Turismo	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	5
Enrique de la Madrid Cordero	Turismo (SECTUR)	Director General del Banco de Comercio Exterior	No	Ciudad de México	Maestría	0	0	10
José Calzada Roviroa	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	Gobernador del estado de Querétaro PRI	No	Querétaro	Doctorado	0	6	NI

Fuente: elaboración propia con datos información de los currículos de los secretarios en paginas oficiales.

Como se puede apreciar los cambios que se generaron en el 2015 en al menos 5 de los siete caso implicaron reacomodos o reajustes entre miembros del propio gabinete, tres secretarios y el jefe de la oficina estuvieron involucrados en dichos cambios. El cambio se leyó en buena medida como un intento por parte de la presidencia de comenzar a posicionar a posibles candidatos a la presidencia, específicamente los casos de Meade, Massieu y Nuño fueron interpretados en ese sentido. Además de que dichos cambios confirmaron esta tendencia de nombrar a personas con poca trayectoria en la administración pública federal, solamente dos secretarios superan los 10 años de experiencia en la administración federal. Llama la atención que nuevamente se elige a un miembro que nos es del partido en el gobierno ya que antes de ingresar a la administración federal como subsecretario había sido diputado del Partido Verde. Nuevamente se incorpora a un ex gobernador en la figura de Calzada. Pero posiblemente el elemento más importante es que el presidente con estos cambios intenta rodearse de incondicionales, ya que seis de los siete colaboradores habían participado en alguna de las dependencias federales.

Conclusiones

El presidente tomó como principal criterio para seleccionar a los miembros de su gabinete el vínculo partidista se ve reflejado en el número de secretarios que se incorporaron al gabinete o bien en los cambios que se presentaron a la mitad de su periodo en el año 2015. Uno de los elementos que definitivamente si se modificó fue el que una parte importante del gabinete al menos 13 de 19 secretarios tenían 10 o menos años de experiencia en la

administración federal, esto en buena medida pudo haber afectado su desempeño por no tener la experiencia suficiente en un cargo de esa magnitud. Por otro lado a pesar de la presencia de políticos mucho más experimentados pudo ocurrir que les fuera difícil adecuarse a las nuevas circunstancias. Hay que recordar que varios de estos políticos se mantuvieron fuera de la administración pública federal por doce o más años desde que el PRI perdió la presidencia y aunque algunos de ellos se mantuvieron presentes en la escena política a través del poder legislativo o en los gobiernos de los estados, adaptarse a problemas de carácter nacional, a los nuevos tiempos, a las nuevas circunstancias en las cuales se genera la comunicación política, también pudo haber afectado su desempeño. Lo cierto es que el actual mandatario trató de combinar experiencia con juventud sin dejar de lado el vínculo partidista. Es necesario explorar las condiciones por las cuales al Partido Acción Nacional le costó tanto trabajo incorporar a miembros de su partido al gobierno.

Bibliografía

Amorim Neto, Octavio. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making of Cabinet Formation in the Americas, *Comparative Political Studies*, vol. 39, (4), pp. 415-440.

Camerlo, Marcelo. 2013. "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino", *América Latina Hoy*, 64, pp. 119-142.

Cansino, César. 1994. "Los partidos gobernantes en América latina: una propuesta de análisis", *Revista mexicana de Ciencias Sociales*, Vol. 39, No. 156.

Dávila, Mireya, Olivares Lavados, Alejandro, Avendaño, Octavio. 2013. "Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010)", *América Latina Hoy*, 64, pp.67-94.

Hernández Rodríguez, Rogelio. 2011. "¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010", *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 1, enero-marzo, pp. 68-103.

Linz, Juan. 1998. "Los peligros del presidencialismo". En Diamond, Larry y Plattner, Marc (comps.) *El resurgimiento global de la democracia*, pp. 103-119. México: UNAM- IIS.

Mustapic, Ana María. 2008. "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos, en Sorj, Bernardo y Martuccelli, Danilo, "El desafío Latinoamericano. Cohesión Social y democracia, Siglo XXI, IFHC.

Peschar, Jaqueline. 2005. "Los retos de los partido políticos en la postransición", en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, México: Universidad Autónoma de México/Gernika.

Romero, Vidal. 2007 "¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coords), *Para qué sirve el poder legislativo*, H. Cámara de Diputados LX Legislatura- M.A. Porrúa,- UAM-Universidad de Colima, México.

Samuels, David y Shugart, Mathew Soberg. 2010. "Presidents, Parties, and Prime Ministers How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior", Cambridge University Press, Cambridge.

Ward, Peter. 1998. "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes de la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. , México, CIDE, pp. 95-133.