



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración
Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global

TESIS DOCTORAL

**La selección de ministros en gabinetes de un solo
partido: los casos de España y México en democracia**

José Ángel Cuevas Hernández

Director: Dr. Manuel Alcántara Sáez

Salamanca, 2017

Índice

PRIMERA PARTE

Acercamiento teórico y metodológico en el análisis ministerial

I. Capítulo introductorio	13
1.1. Justificación del tema	13
1.2. Preguntas e hipótesis de investigación	18
1.3. Estrategia de investigación y unidades de análisis	28
1.4. Objetivos	29
1.5. Estructura de la investigación	30
II. Las élites políticas y ministeriales. Una breve revisión teórica	31
2.1. La élite política desde la mirada de los clásicos	33
2.2. La profesionalidad, la ambición, el liderazgo y el capital político como vertientes para el análisis de las élites políticas	37
2.3. La élite ministerial y los elementos para su análisis	45
2.3.1. Aspectos sociodemográficos y político-institucionales en el ascenso ministerial	45
2.3.2. Factores estratégicos en la designación ministerial	48
2.3.3. Fases de la trayectoria ministerial: entrada, permanencia y salida de los ministros	51
III. Aproximación teórica e institucional en el análisis de gabinetes	57
3.1. Los partidos y su importancia en la configuración del gobierno: el gobierno de partido(s)	59
3.2. La figura del gabinete ministerial: composición y organización	66
3.3. Características de las instituciones políticas de España y México	73

SEGUNDA PARTE

Los ministros de gobierno en España (1982-2016) 83

IV. El Consejo de Ministros de España en democracia	85
4.1. Aspectos normativos del Consejo de Ministros	86
4.2. El presidente del Gobierno	89
4.3. Los ministros de gobierno	91
4.4. La responsabilidad y el cese del Gobierno o alguno de sus integrantes	93
4.5. Los gabinetes monopartidistas en España	95
4.6. La estructura del Consejo de Ministros	98

V. Los ministros de gobierno en la presidencia de Felipe González (1982-1996)	103
5.1. El perfil de los ministros de gobierno y sus vínculos político-partidistas en la primera legislatura de Felipe González (1982-1986)	105
5.1.1. Los colaboradores del presidente que son nombrados ministros	107
5.1.2. Los ministros del entorno socialista	113
5.1.3. Los ministros procedentes de otras organizaciones políticas e independientes	117
5.1.4. Los grupos políticos en el primer gabinete socialista	119
5.1.5 La crisis política de 1985 y los cambios en el gabinete	121
5.2 El gabinete de Felipe González en su segunda legislatura (1986-1989): entre la continuidad y el cambio ministerial	125
5.2.1. La crisis política de 1988 y el reajuste de gobierno	128
5.2.2.1. Los nuevos ministros de gobierno: una configuración plural del gabinete	130
5.3. El gabinete en la tercera legislatura de Felipe González (1989-1993): entre el conflicto y la renovación de la élite ministerial	134
5.3.1. La efímera continuidad de la plantilla ministerial al inicio de la legislatura	135
5.3.2. La crisis política de 1991: la división del partido en el gobierno	136
5.3.2.1. Desempeño deficiente y conflicto entre corrientes como razones de cambio	138
5.3.2.2. El peso territorial o de formación técnica como cualidades de los ministros entrantes	140
5.4. Los ministros en la cuarta legislatura de Felipe González (1993-1996): el desgaste acumulado en el ejercicio del poder	144
5.4.1. Los <i>renovadores</i> y su fortalecimiento en el gobierno	145
5.4.2. La influencia territorial en el gabinete	146
5.4.3. Los ministros independientes	148
5.4.4. Disputa entre facciones y fin del predominio <i>guerrista</i> en el partido	151
5.4.5. Escándalos y reemplazos en el Consejo de Ministros	153
5.4.6. Conclusión	157
VI. Los ministros de gobierno en la presidencia de José María Aznar (1996-2004)	161
6.1. El gabinete inaugural de José María Aznar (1996-2000)	161
6.2. El entorno del presidente: los “cinco fantásticos” del gabinete	163

6.3. Los ministros del segundo círculo del presidente	168
6.4. Los ministros independientes y sus vínculos políticos	170
6.5. Cambios en la directiva del partido y remodelación de gobierno	171
6.6. El equipo de gobierno en la segunda legislatura de Aznar (2000-2004)	174
6.7. Las cuatro remodelaciones de gobierno en la segunda legislatura aznarista	178
6.8. Conclusión	183
VII. Los ministros de Rodríguez Zapatero (2004-2011): la alianza de corrientes en el gobierno	187
7.1. Los ministros del entorno de Rodríguez Zapatero	190
7.2. Ministros ¿apartidistas? en las principales carteras del gobierno	192
7.3. Los ministros vinculados a fracciones y liderazgos territoriales del partido	194
7.4. Remodelaciones de gobierno: entre el conflicto y el desgaste	199
7.5. Los ministros de gobierno en la apertura de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero	204
7.6. Crisis económica y remodelaciones de gobierno	208
7.7. Conclusión	217
VIII. Los ministros en la primera legislatura de Mariano Rajoy (2011-2016): “un gobierno de amigos y fieles”	221
8.1. Ministros que habían colaborado con Rajoy	223
8.2. Ministros partidistas sin colaboración previa	227
8.3. Los ministros de perfil apartidista	228
8.4. Un gabinete de reajustes mínimos	229
8.5. La dimisión de ministros en periodo de funciones y a inicios de la XII Legislatura	232
8.6. Conclusión	235
TERCERA PARTE	
Los secretarios de Estado en México (1994-2016)	237
IX. El gabinete presidencial en México y su contexto actual	239
9.1. Gabinetes unipartidistas en México	241
9.2. Marco normativo del presidente, gabinete y secretarios de gobierno	243
9.3. La estructura del gabinete en democracia	247

X. El gabinete presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000): la prioridad tecnocrática en el gobierno	251
10.1. El predominio tecnócrata en el gabinete	255
10.2. El declive del perfil político ministerial	257
10.3. Las remodelaciones del gabinete zedillista	258
10.4. Conclusión	263
XI. El gabinete presidencial de Vicente Fox (2000-2006): “un gobierno de empresarios, por empresarios y para empresarios”	265
11.1. Priistas en el gabinete: el intento de cogobierno con la oposición	268
11.2. Secretarios apartidistas de trayectoria empresarial, técnica o militar	269
11.3. El grupo foxista: excolaboradores del presidente en la gubernatura de Guanajuato	272
11.4. Los neopanistas del gabinete	272
11.5. Remodelaciones de gabinete: la inserción del panismo en el gobierno	273
11.6. Conclusión	278
XII. El gabinete presidencial de Felipe Calderón (2006-2012): de las alianzas a la camarilla política	283
12.1. El grupo compacto del calderonismo	286
12.2. Secretarios panistas con experiencia política focalizada	287
12.3. Secretarios de filiación priista	289
12.4. Secretarios de perfil apartidista	290
12.5. Remodelaciones de gobierno: el asentamiento del equipo calderonista	292
12.6. Conclusión	300
XIII. El gabinete presidencial de Peña Nieto: entre la élite tradicional y el neopriismo	305
13.1. El equipo político mexiquense	308
13.2. Los políticos priistas del gabinete	314
13.3. Los secretarios apartidistas...y políticos	316
13.4. Las remodelaciones intermedias de 2015 y año posterior	319
13.5. Conclusión	325

XIV. ¿Qué diferencia a los ministros de España y México? Rasgos sociodemográficos y variables político-institucionales en el ascenso ministerial	327
14.1. La composición de los gabinetes ministeriales por género	329
14.2. La edad de los ministros	332
14.3. El origen geográfico de los ministros	334
14.4. Estudios universitarios de los ministros	339
14.5. Escolaridad de los ministros	341
14.6. Profesión de los ministros españoles	343
14.7. Los perfiles político-partidistas de los ministros	345
14.8. Las trayectorias previas de los ministros	351
14.9. Afiliación y años de militancia de los ministros en el partido gobernante	358
14.10. La finalización de la encomienda ministerial	362
XV. Conclusiones generales	371
Bibliografía y otras fuentes	381

Índice de cuadros, figuras, tablas y gráficos

Cuadros

1.1 Perfiles de los ministros en gabinetes monopartido	21
1.2. Variables para la identificación de perfiles y la selección ministerial	26
3.1. Nombramientos en la relación gobierno-partido	64

Figuras

2.1. Esquema de la carrera política en la élite ministerial	51
3.1. Los círculos del gobierno	71

Tablas

3.1. Características de las instituciones políticas de España y México en democracia	81
4.1. Composición de los gobiernos de España en democracia (1977-2016)	97
4.2. Número de ministerios en los gabinetes de España al inicio y final de cada legislatura	99
9.1. Composición de los gobiernos de México en democracia (1994-2018)	241
9.2. Número de ministerios en los gabinetes de México al inicio y final de cada gobierno (1994-2016)	248
14.1. Composición por género en los gabinetes de España y México	330
14.2. Edad de presidentes y ministros al constituirse el gabinete inicial	333
14.3. Región de nacimiento de los ministros	336
14.4. Estudios universitarios de los ministros	340
14.5. Escolaridad de los ministros	342
14.6. Tipos de trayectorias más frecuentes que anteceden el acceso ministerial por gobierno en España y México	355
14.7. Ministros afiliados al partido gobernante y los externos	358
14.8. Promedio de años de afiliación partidista del presidente y sus ministros al ingresar al gabinete	361
14.9. Número de ceses de ministros en el transcurso y al final de cada gobierno	364
14.10. Promedio de permanencia de los ministros por legislatura o gobierno	367

Gráficos

14.1. Ministros de gobierno por sexo al inicio de legislatura en España	330
14.2. Ministros por sexo al inicio y al final de los gobiernos en México	332
14.3. Edad promedio de presidentes y ministros al constituirse el gobierno	334

14.4. La profesión de los ministros en España	344
14.5. Perfiles y vínculos político-partidistas de los ministros de gobierno de España (1982-2016)	346
14.6. Perfiles y vínculos político-partidistas de los secretarios de Estado en México (1994-2016)	350
14.7. Tipos de trayectorias más frecuentes que anteceden el acceso ministerial	353
14.8. Ministros funcionarios en España	354
14.9. Causas y número de dimisiones anticipadas de ministros de gobierno en España por periodo de mandato presidencial (1982-2016)	363
14.10. Causas y número de dimisiones de ministros de gobierno por presidente en México (1994-2016)	365

Agradecimientos

Si bien el resultado de esta tesis se asume a título personal, su proceso de elaboración representa un conjunto de esfuerzos de instituciones y personas que por muchas razones han influido en que dicha investigación llegara a buen puerto. Es por ello que en este espacio quiero expresar mi más profundo agradecimiento a quienes me han acompañado en esta labor.

A la Universidad de Guadalajara, mi *alma mater*, por la formación educativa y profesional que me ha brindado y por haberme concedido una beca sin la cual no hubiera sido posible realizar mis estudios de posgrado. Aprovecho estas líneas para reconocer su encomiable vocación.

A mi director de tesis, el Dr. Manuel Alcántara Sáez, por su paciente dedicación, orientación y generosidad académica y personal a lo largo de este recorrido. Es un privilegio haber sido instruido por usted. Espero haber atendido correctamente sus lecciones o al menos pretender que lo plasmado en este estudio no desvirtúe la esencia de sus enseñanzas.

Al Dr. Héctor Raúl Solís Gadea, por todo lo que me ha aportado como profesor desde aquellos años de aulas universitarias, pero principalmente por ser ejemplo de un compromiso genuino con la enseñanza y el conocimiento, además de contribuir con sus aleccionadores consejos en el proceso de este trabajo.

Al cuerpo de profesores que conformarán el tribunal de tesis, la Dra. Fátima García Díez, el Dr. Marcelo Camerlo y el Dr. Miguel Jerez Mir, por su disposición y amabilidad para examinar este trabajo.

Así como al Dr. Octavio Amorim Neto por sus valiosos consejos y apoyo al inicio de esta investigación.

A la Universidad de Salamanca, por hacer posible la formidable conjunción de culturas y saberes con apego a su legado histórico. En el entorno inmediato de esta comunidad universitaria, quiero agradecer al grupo de profesores del Área de Ciencia Política y de la Administración por su talento y cercanía personal; así como a las apreciables amistades y colegas del máster y doctorado, de quienes además de haber aprendido y disfrutado de su invaluable compañía, también han contribuido a enriquecer este estudio con sus oportunas observaciones.

Por supuesto, este afecto y agradecimiento también es extensivo a cada uno de mis queridos amigos y colegas tapatíos, a quienes he extrañado bastante y que por razones de espacio no nombro de manera personal, pero que en todo momento han estado presentes.

Por último, pero obviamente no menos importante, a mi querida familia, por su amor y acompañamiento incondicional en esta aventura. Todo mi cariño y agradecimiento a mis queridos padres, Enrique y Luz; a mi hermana Olivia; y a mis pequeños y encantadores sobrinos, Ana y Darío. A ustedes dedico este trabajo.

I. Capítulo introductorio

"It is probably easier to form a Cabinet, especially a Coalition Cabinet, in the heat of battle than in quiet times. The sense of duty dominates all else, and personal claims recede".

Winston Churchill

Este trabajo centra su análisis en aquellas personas que asumen las posiciones más importantes de un gobierno sólo por detrás del presidente: los ministros de gobierno. Los estudios sobre la composición de los gabinetes y la selección ministerial han reflejado un creciente interés académico a la par del establecimiento democrático en el transcurso del siglo XX tanto en Europa como en América Latina. La mayoría de estos trabajos se han enfocado en analizar la integración de los gabinetes a partir de pactos de coalición sustentados en la distribución de carteras de gobierno entre distintas fuerzas políticas¹.

En contraparte, han sido notoriamente escasos los estudios sobre la integración ministerial que sitúan como premisa principal la condición de partido único en el gabinete, una particularidad manifiesta en países de democracias mayoritarias de larga data, que incluso poseen un soporte institucional diferenciado, siendo los casos más emblemáticos el del parlamentarismo británico y el presidencialismo estadounidense², pero también en democracias más recientes como la monarquía parlamentaria española y el presidencialismo mexicano. Estos últimos dos países son los referentes territoriales en que se basa esta investigación.

¹ Algunos estudios representativos sobre las coaliciones de gobierno a partir de la distribución de carteras entre los partidos coaligados son los de Blondel (1968), Taylor (1972), Dood (1976), Laver y Schofield (1998 [1990]) en lo correspondiente a la región europea. En los regímenes presidenciales de América Latina también se ha observado que las coaliciones de gobierno ha sido una configuración habitual en diversos países. Al respecto, véase: Deheza, 1998; Foweraker, 1998; Chasquetti, 2001; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Amorim, 2006; Negretto, 2006; Altman y Castiglioni, 2009:25.

² Una de las cualidades distintivas del modelo de democracia *mayoritario* o *Westminster* es la concentración del poder Ejecutivo en gabinetes de un solo partido (Lijphart, 2000:22). Las investigaciones sobre la selección ministerial en Estados Unidos y Reino Unido han cubierto diversos aspectos analíticos, mas sólo en contadas excepciones se ha puesto en relieve la nominación de los ministros a partir de los respectivos vínculos entre el presidente y su partido. Algunos ejemplos en la región norteamericana se observan en Fenno (1958) y Burstein (1977); y para el caso británico, en Alderman (1976), Rose (1971, 1974) y Berlinsky *et al.* (2009:60-61).

Los gobiernos democráticos de España y México se han distinguido por mantener una condición partidaria monocolor en sus gabinetes ministeriales³, los cuales han quedado exentos de algún tipo de alianza o coalición de partidos al interior del equipo de gobierno, ello no obstante que han predominado la formación de gobiernos en posición de minoría en el parlamento⁴. Esta condición de partido único en el gabinete es importante para el análisis político puesto que su composición, y probablemente su desempeño, responderá a lógicas distintas que los gobiernos de corte multipartidista, pues en éstos la integración del gabinete suele ser pactada con los partidos coaligados, los cuales promueven personajes afines a cada partido; en tanto que en los gabinetes unipartidistas se asume que el presidente es el único encargado de definir su integración.

De manera genérica, se suele considerar que los gabinetes monopartidistas se componen exclusivamente por integrantes del partido en el poder (Lijphart, 1991, 2000). Sin embargo, al replantear dicha apreciación, lo que se intenta exponer en este trabajo es que la conformación de tales gabinetes es de carácter diversa a raíz de cierto grado de heterogeneidad de los perfiles ministeriales (Camerlo, 2013), los cuales pueden variar en función de sus trayectorias previas y vínculos político-partidistas, pero también por la relación política entre el presidente y su partido, así como por el contexto de formación del gobierno.

Si bien en los regímenes políticos de España y México el presidente está facultado para designar libremente a los ministros de su gobierno⁵, no se exime de que éste pueda verse influenciado por distintos actores políticos en la integración del gabinete. Así, por ejemplo, el partido político al que pertenece el presidente puede llegar a ejercer una importante función en la composición del gobierno, instando a que participen como

³ En España, el órgano colegiado en que se reúnen los integrantes del gobierno es el Consejo de Ministros (art. 5 Ley 50/1997), el cual se diferencia de los Gabinetes, que son los “órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado” (art. 10, Ley 50/1997). Sin embargo, para el presente estudio se utilizará el término de *gabinete* como equivalente al de Consejo de Ministros, ya que *gabinete* puede ser definido como “una estrecha organización al interior del gobierno en que un grupo de políticos (comúnmente ministros) son los responsables del desempeño general de la política del gobierno” (Müller-Rommel, 2011:183). Lo anterior a efectos de homogeneizar una expresión que sea útil para abordar el caso español y el mexicano.

⁴ En el caso español, ocho de las trece Legislaturas que abarcan desde el Congreso constituyente de 1977 hasta la investidura presidencial de la XII Legislatura efectuada en octubre de 2016, la formación de gobiernos ha sido en condición minoritaria; esto es que el partido en el poder no ha conseguido el 50 por cien de los escaños en el Congreso de los Diputados. En tanto que en México, en siete de las ocho Legislaturas de la Cámara de Diputados conformadas desde 1994 a 2018 el partido gobernante ha tenido una posición de primera o segunda minoría, lo cual se traduce en gobiernos divididos; aunque por su condición presidencialista, la elección y constitución de ambos poderes son de manera separada.

⁵ En España, aunque en términos formales el presidente propone al rey a los ministros de gobierno para su nombramiento (art. 62 y 100, Constitución Española), se considera que el presidente tiene un efectivo poder de designación y la intervención del monarca es meramente protocolaria, ya que sólo recoge la propuesta presidencial para darle validez constitucional (Heywood, 1991; Colomer, 1995; Bar, 1997; Montabes, 1997).

ministros personajes de la militancia no necesariamente afines al círculo presidencial. Igualmente, es factible que accedan al gabinete individuos no afiliados al partido ni con trayectoria política, a veces como resultado de negociaciones del Ejecutivo con otras fuerzas extrapartidarias o por consideración personal del propio presidente. De modo que a partir de la composición del gabinete es posible identificar los acuerdos políticos del presidente sea con su partido, corrientes, líderes territoriales u otro tipo de organizaciones, como pueden ser sindicatos o personajes del ámbito empresarial.

Además de ello, la pertinencia en el estudio de gabinetes monopartidistas, en contraste con lo analizado en los gobiernos de coalición, apela a tres puntos que requieren mayor consideración, de acuerdo con Camerlo (2013): El primero corresponde a la caracterización de los ministros. Mientras que en los gobiernos de coalición la figura relevante a analizar es el tipo de afiliación partidista del ministro, situación que da sentido a la integración, permanencia y remoción del gabinete, en los gobiernos monocolors se asume que los ministros son miembros del partido del presidente o independientes, pero aquí lo que interesa saber es el *grado de vinculación* que se tiene con el partido. El segundo punto refiere a la selección de ministros. Cuando se conforman gabinetes de coalición, la distribución de ministerios se da en función del respaldo legislativo o electoral que aporta cada partido; en cambio, en los gobiernos unipartidistas la estrategia presidencial en la designación de ministros puede ampliarse a la búsqueda de soportes extraparlamentarios para la gestión del gobierno, o la inclusión de ministros no partidistas pero cercanos al presidente a manera de fomentar reclutamientos personalistas. El tercer aspecto considera los criterios de remoción de ministros en situaciones donde, al igual que los puntos anteriores, la afiliación partidaria y el soporte legislativo de coalición pierde relevancia (Camerlo, 2013: 121-123). De lo anterior, se colige que la condición monopartidista en el gabinete implica otro tipo de composición, en el que las *gradualidades* de los perfiles ministeriales importan.

Otra de las razones por las que también es importante estudiar la conformación de los gabinetes ministeriales obedece a que las personas al frente de este cuerpo ejecutivo son las encargadas de tomar gran parte de las decisiones políticas que repercutirán en la población gobernada. Dicho de otra forma, las decisiones que adopte esa minoría en el poder, en palabras de Wright Mills, pueden afectar poderosamente los mundos cotidianos de los hombres y las mujeres comunes (1993 [1956]: 11). Por tanto, la enorme responsabilidad de la que son objeto los ministros es motivo de interés para realizar un acercamiento exploratorio en su historial político y la manera en que acceden al cargo en cuestión.

Los ministros de gobierno pertenecen a un grupo selecto antecedido, gran parte de las veces, por una experiencia política destacada y la llegada a un ministerio representa el culmen de su trayectoria política. Se consideran, por tanto, integrantes del grupo que

conforma el estrato superior de la élite política, la llamada *élite ministerial* (Rodríguez, 2011:10). El hecho de que los ministros no sean electos por votación popular, los convierte en *políticos no ordinarios* y los de más alto rango sólo por debajo del líder del Ejecutivo (Blondel, 1985). Esto se debe tanto por la posición que ocupan como por las responsabilidades que tienen en su encargo. Por ello, el análisis de los perfiles ministeriales y la relación que establecen con el presidente y el partido al que pertenecen es igualmente relevante para el análisis político.

Asimismo, el análisis de la composición del gabinete es oportuno desde una óptica político electoral, puesto que la experiencia ha develado que desde este ámbito emergen con cierta regularidad quienes luego son postulados como candidatos en los comicios presidenciales⁶. Dicha situación lleva a repensar si ciertamente importa el reclutamiento partidista y tener antecedentes de participación en otro tipo de cargos públicos o si el sólo hecho de encabezar un ministerio será suficiente para alcanzar una candidatura presidencial. Ya que si ocurriera esto último, existe la posibilidad de que personajes externos lleguen a ser candidatos y ello ponga en entredicho el reclutamiento partidista y las trayectorias políticas como criterios importantes para, primero ser ministro, y posteriormente mandatario nacional.

En ese sentido, al ser el gabinete un órgano clave en la proyección de candidaturas presidenciales, podría considerarse en qué medida influye el presidente en la postulación de un ministro de gobierno como aspirante presidencial, o si, por el

⁶ En España, tres de los seis presidentes en democracia han tenido experiencia ministerial. Fue el caso de los jefes de gobierno surgidos de UCD, Adolfo Suárez González (1976-1981) y Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); y de Mariano Rajoy Brey, del PP, cuyo gobierno tuvo inicio en diciembre de 2011. Además, los otros tres presidentes sin experiencia ministerial han promovido a excolaboradores de sus gobiernos para sucederles en la dirección del partido, posición mediante la cual aspiran a la titularidad del Ejecutivo. En el caso de Felipe González, si bien ya no era presidente de gobierno cuando anunció que no se presentaría nuevamente como líder del PSOE para las elecciones de 2000, impulsó a su excolaborador ministerial, Joaquín Almunia, para que le reemplazase en la dirigencia del partido. Por su parte, José María Aznar, siendo presidente de gobierno hizo lo propio con un cercano colaborador, el vicepresidente Mariano Rajoy, para sucederle en la dirección del PP en 2004. También, desde su posición como jefe de gobierno, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero permitió que el vicepresidente de su gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, fuera electo como líder del PSOE en las elecciones generales de 2011.

En tanto que en México, durante la hegemonía priista y posteriormente en el periodo de apertura democrática los partidos en el gobierno, tanto el PRI como el PAN, han postulado como candidatos a los comicios presidenciales a personajes provenientes del gabinete. En el periodo de competitividad electoral el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) fue titular de la Secretaría de Educación Pública antes de ser postulado candidato a la presidencia nacional; posteriormente, al finalizar su gobierno, fue designado Francisco Labastida como el candidato del PRI para sucederle, quien antes se había desempeñado como ministro de Gobernación en el sexenio zedillista. En el primer gobierno panista encabezado por Vicente Fox (2000-2006) el candidato del PAN a sucederlo fue Felipe Calderón, que fue titular de la Secretaría de Energía con Fox antes de competir por la candidatura presidencial. A la postre, ya como presidente de la república Calderón (2006-2012), el PAN postuló a Josefina Vázquez Mota como candidata en el relevo presidencial, quien había ocupado el cargo de Secretaria de Educación en los primeros tres años del gobierno calderonista.

contrario, quienes compiten por esa posición pertenecen a corrientes distintas a la del mandatario. Por esa razón, una parte del análisis de este trabajo estará enfocado en distinguir si en efecto los presidentes tienen poder exclusivo en la designación de ministros o llegan éstos a partir de acuerdos entre fracciones y/o liderazgos políticos; así también, advertir si una vez integrado el gabinete pueden identificarse carteras estratégicas que hagan patente el posicionamiento de ministros como aspirantes presidenciales.

Por tanto, al discernir entre los razonamientos expuestos, la condicionante clave que guía este estudio radica en el tipo de composición de los gabinetes ministeriales de España y México en democracia, con énfasis en la distinción de los perfiles y vínculos políticos de los ministros de gobierno, así como el papel del presidente y la relación con su partido en la estructuración del gabinete. Un examen cuidadoso del perfil de los integrantes del gobierno, que atienda a las gradualidades de su militancia, vínculos y trayectoria política, así como el análisis de los posibles pactos al interior del gobierno, la participación de diversas corrientes y las relaciones del Ejecutivo con su equipo de trabajo, coadyuvarán a esclarecer la conformación del gabinete más allá de los presupuestos teóricos que refieren a los gobiernos de mayoría como puramente homogéneos; es decir, integrados sólo por militantes del partido en el poder. De modo que una observación atenta a la composición del gobierno podría poner de manifiesto una posible variabilidad del gabinete bien por su heterogeneidad o por el predominio de ciertos perfiles ministeriales al interior del gobierno.

El análisis de los perfiles y vínculos políticos de los ministros importa puesto que éstos forman parte del estrato político que Lasswell definía como el de los *influyentes* (1974 [1936]), o quienes a su vez, en palabras de Dogan, integran la *cúspide del poder*, una cumbre selecta de personas pertenecientes a “una parte infinitesimal de la población” (2003:1). Acaso por eso mismo, Maquiavelo advertía que: “No es punto carente de importancia la elección de los ministros, que será buena o mala según la cordura del príncipe. La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean: si son capaces y fieles, podrá reputárselo por sabio, pues supo hallarlos capaces y mantenerlos fieles; pero cuando no lo son, no podrá considerarse prudente a un príncipe que el primer error que comete lo comete en esta elección” (1971:169).

En seguimiento a las precavidas advertencias de Maquiavelo, este trabajo se interesa en conocer quiénes son esos personajes que acceden a las posiciones más importantes de las que consta un gobierno, cuyas decisiones que ahí tienen lugar repercuten de diversas maneras en la sociedad en general. Ya que si bien lograr una posición en el gabinete podría considerarse uno de los mayores anhelos para alguien dedicado a la política, el desempeño de dicha función también conlleva importantes responsabilidades no pocas

veces asediadas de conflictos, dificultades, frustraciones e incluso consecuencias adversas a costa del parecer de sus titulares. Es por ello la importancia de conocer quiénes son los personajes que presiden tales posiciones de poder y explorar, en la medida de lo posible, en su historial, reputación y grado de profesionalidad política que les antecede (Alcántara, 2012).

1.2 Preguntas e hipótesis de investigación

Ahora bien, tomando en consideración lo expuesto anteriormente, las interrogantes que orientan este trabajo se engloban en una general que intenta conocer ¿cómo se conforman los gabinetes unipartidistas de España y México? Para dar respuesta a ello, se articulan tres preguntas concatenadas entre sí. La primera es de carácter descriptivo e intenta distinguir ¿qué tipo de perfiles poseen quienes integran un gabinete monopartidista? La segunda, que es complementaria a la anterior, indaga en ¿qué factores influyen en la nominación de determinados tipos de perfiles ministeriales? En tanto que la tercera cuestión intenta dilucidar ¿cuáles son las causas principales en el reemplazo de los ministros?

La respuesta hipotética a la primera interrogante es que: **(H1)** los perfiles ministeriales en un gabinete monocolor son de carácter heterogéneo y estos se delinearán en función del tipo de *experiencia previa del ministro*, su *afiliación partidaria* y la *relación política sostenida con el presidente*.

Las hipótesis subsecuentes que intentan dar respuesta a la segunda pregunta son dos. La primera asume que: **(H2)** *el tipo de trayectoria previa del presidente* es crucial en la nominación de determinados perfiles ministeriales. Ello en la medida en que de sus experiencias político-laborales anteriores el mandatario establece relaciones de colaboración con un conjunto de personajes que en su momento puedan convertirse en potenciales ministros para su gobierno. En ese sentido, a manera de ejemplo, se especula que un presidente de trayectoria técnica priorizará nominar a personajes de perfil similar entre los integrantes de su gobierno, con los que ha tenido mayor cercanía profesional; lo mismo para un presidente de carrera política, cuyo equipo de gobierno tendrá un semblante coincidente; en tanto que aquellos mandatarios con trayectorias alternas, ello se verá traducido en un gabinete de carácter híbrido. Por tanto, el entorno político y laboral en que se ha desempeñado el líder del Ejecutivo repercute en la integración de su equipo de gobierno.

La otra hipótesis considera que: **(H3)** *el contexto político-electoral* que prevalece cuando el presidente asume el cargo influye en la nominación de ciertos tipos de perfiles ministeriales. Un presidente bien posicionado, que no adolece de algún tipo de crisis –

política, institucional, social, económica- al asumir su mandato, optará por integrar un gabinete *presidencializado*, en el que los ministros de gobierno sean afines a su entorno político. En caso contrario, el jefe del Ejecutivo intentará afrontar la(s) respectiva(s) crisis mediante un gabinete *partidizado*, en el que incluya a personalidades ajenas a su círculo político, como pueden ser algunos representantes de las fracciones al interior del partido o personajes que pertenezcan a otra organización política, a manera de sosegar las dificultades contextuales y coyunturales mediante la concesión de carteras de gobierno a aliados políticos.

Finalmente, la cuarta hipótesis divisa que: **(H4)** los cambios y remociones ministeriales en el transcurso de un gobierno ocurren por razones diversas, entre las que destacan: a) *desgaste en el ejercicio del cargo*, b) *escándalos*, c) *conflictos internos*, d) *conflictos externos*, e) *ocupación de otra posición*, y f) *por problemas de salud o fallecimiento* de los ministros. Así también, un factor adicional en los ceses ministeriales es de orden formal institucional y ocurre como consecuencia del g) *término del periodo de legislatura o gobierno*.

**

Evidentemente, las motivaciones que llevan al líder del Ejecutivo a optar por un determinado perfil ministerial implican un conjunto de variantes más que se relacionan con factores institucionales, en que las reglas constitucionales y la forma de gobierno repercuten en las nominaciones (Dowding y Dumont, 2009; Linz, Jerez y Corzo, 2013), tal y como sucede en los regímenes parlamentarios, en que la arena legislativa impulsa el mayor número de aspirantes ministeriales (Blondel, 1985:18; Dogan, 1989:5); o, en su caso, designar ministros en el marco de un sistema presidencial, el cual propicia la ampliación de los canales selectivos (Dogan, 1989:5; Dowding y Dumont, 2015:7), ya que la misma separación de poderes alienta la designación de perfiles independientes por parte del Ejecutivo (Amorim y Samuels, 2010).

Así también, el presidente puede optar por distintos perfiles ministeriales en función de aspectos relacionados con las dinámicas de su partido, en que para la nominación considere el origen territorial, el apoyo electoral por circunscripción, el género, la ideología, las fracciones y las tendencias intrapartidistas (De Winter y Dumont, 2006; De Winter, 2009). Del mismo modo, la selección del equipo de gobierno también puede obedecer a cuestiones estratégicas del presidente para la instrumentación de sus políticas de gobierno (Strom, 2004 [1990]; Amorim, 2006; Raile et al., 2010), e incluso como una vía para encarar conflictos o elevar las tasas de popularidad (Dewan y Dowding, 2005; Martínez-Gallardo, 2011, 2014). Además, en gran parte de las ocasiones las nominaciones también conjugan cuestiones de índole personal del presidente -que difícilmente pueden capturarse en un análisis politológico-, las cuales

son parte de una esfera de valores subjetivos que comprenden razones de lealtad, de confianza o incluso de empatía política o personal con los potenciales ministros.

Es importante aclarar que aunque este estudio también toma en cuenta el análisis de algunos de estos aspectos referidos, dada la condición monopartidista de los gabinetes en los casos a estudiar, la presente investigación se estructura a partir de las hipótesis propuestas anteriormente, mediante las cuales se intenta exponer qué tipo de perfiles ministeriales constan los gobiernos de España y México y cuáles son algunas de las condicionantes que intervienen en su nominación y, en su caso, en el reemplazo de algunos de ellos; planteamientos que se amplían a continuación.

Hipótesis 1. Los perfiles de los ministros y su configuración

El primer argumento hipotético refiere que los perfiles ministeriales en un gabinete monopartido son de carácter heterogéneo y estos se configuran en función del tipo de *experiencia previa*, la *afiliación partidaria* y la *relación política sostenida con el presidente*. La experiencia y trayectoria previa de los ministros importa puesto que provee un tipo de distintivo o perfil que convierte a su portador como *ministrable*; es decir, alguien con posibilidades reales de acceder al Consejo de Ministros (Rodríguez, 2011:15). Aquí cobra relevancia la noción de *capital político*, un término que hace referencia a una forma de capital simbólico fundado en el reconocimiento de poder conferido a una persona (Bourdieu, 1981:14), el cual es de carácter acumulativo y a partir de diversas estrategias de capitalización permite a su portador desarrollar una carrera política (Joignant, 2012; Alcántara, 2017). Por consiguiente, cuanto mayor sea la exclusividad y la dedicación a la política mayor será el grado de profesionalización y la posibilidad de incrementar el capital político (Alcántara, 2017:199).

En lo correspondiente al acceso ministerial, considerado uno de los últimos escalones del *cursus honorum* de la política, quien es nominado ministro suele estar adscrito a un partido político (Rose, 1974; Blondel y Cotta, 1996, 2000) y traer consigo un cúmulo de experiencia en cuanto a posiciones ocupadas y competencias adquiridas (Blondel, 1985; De Winter, 1991), mismas que son aditivas al capital político de su portador y que en algún momento le posibilitan llegar a tal cargo. Por esa razón, este estudio sostiene que un determinado tipo de carrera previa dota de un perfil y capital político que se acumula y a la vez despliega las oportunidades para ser ministro. Dicho de otra manera, el tipo de trayectoria desarrollada proporciona cierto reconocimiento que en algún momento permite ser ubicado en el umbral del “pool of elegibles” que refiere Dogan (1989:5); es decir, aquellos que han alcanzado cierto prestigio y experiencia política se posicionan en el círculo de ministrables con serias posibilidades de ingresar al gabinete.

Evidentemente, la apreciación anterior se ciñe a una representación paradigmática de una carrera continua y ascendente, apegada a las expectativas del cargo en cuestión. Sin embargo, la realidad revela (y mucho) que no existe un patrón inmanente para acceder a un ministerio. Lo anterior en gran parte se debe a que los cargos ministeriales dependen del criterio del presidente y no hay manera de predecir cuáles son las motivaciones personales que le llevan a inclinarse por ciertos perfiles. Empero, por esa razón adquiere relevancia la noción de *capital político*, pues es de suponer que el jefe del Ejecutivo incluirá en su equipo de gobierno a aquellos que poseen un determinado tipo de experiencia y reconocimiento, sea de índole política, técnica, de prestigio o una amalgama de cualidades, mismas que se espera sean reconvertidas en beneficio del propio gobierno.

A efectos de distinguir el tipo de perfil del ministro al momento de su nombramiento, se proponen las siguientes categorías en función de la militancia, la experiencia previa y sus vínculos políticos (cuadro 1.1):

Cuadro 1.1. Perfiles de los ministros en gabinetes monopartido⁷

1. Vinculados al presidente	Colaboradores del presidente en cargos anteriores (administrativos, partidistas o electivos) con o sin trayectoria política propia ⁸
2. Vinculados al partido	Militantes con trayectoria política y/o técnica en: <ul style="list-style-type: none"> a. Ámbito nacional (cargos partidistas, parlamentarios o ministeriales) b. Ámbito regional (arena parlamentaria, partidista y ejecutiva) c. Administración Pública (tecnócratas y burócratas de carrera)
3. Vinculados a otras organizaciones	Militantes de otro partido político o que pertenezcan a otro tipo de organización (por ejemplo: sindical, religiosa o del ámbito privado)
4. Apartidistas	No afiliados a ningún partido u organización y portadores de capacidades específicas (especialistas, tecnócratas y/o con reconocimiento social por prestigio o popularidad)

⁷ Tales categorías tienen como base la propuesta que Camerlo (2013) empleó para el estudio del caso argentino, en que distinguió los vínculos de los ministros sea 1) con el partido político, 2) con el presidente, 3) la existencia de afiliaciones extrapartidarias, y 4) las competencias específicas.

⁸ Se consideran así los personajes que han colaborado con el presidente en algún momento de su trayectoria previa mediante una relación de carácter vertical u horizontal en alguna de sus ocupaciones anteriores sea como jefe de partido, ministro de gobierno, alcalde, funcionario público, gobernador o presidente de Comunidad. No se consideran como colaboradores a los legisladores pertenecientes al grupo parlamentario del partido del presidente cuando éste se haya desempeñado como líder de bancada.

El criterio que prima en la atribución de dichos perfiles se basa en la siguiente prelación: 1) si mantuvo colaboración previa o no con el presidente; 2) si posee militancia partidista; y 3), el tipo de trayectoria precedente del ministro. Para la asignación de un perfil en este último punto se consideran los criterios de temporalidad y de grado de influencia de los cargos ocupados. Sobre lo primero, a mayor dedicación temporal en determinada posición o arena política, ello lleva a identificar al ministro con el perfil correspondiente a dicha experiencia; y en cuanto al nivel de influencia de los cargos se precisa que cuando el ministro posee una trayectoria híbrida, los cargos electivos tienen mayor peso que los de designación, excepto los ministeriales.

Vale precisar, además, que tales categorías no son excluyentes en la medida en que la trayectoria de los ministros suele ser precedida por posiciones políticas diversas y en ocasiones simultáneas. De acuerdo con varios estudios (Rodríguez, 2010, 2011; Linz, Jerez y Corzo, 2013), las rutas políticas que anteceden la llegada a un ministerio en España comprenden distintas arenas políticas –partido, Administración Pública e instituciones representativas- en una dimensión multinivel –local, autonómica, nacional, europea-, en detrimento de la típica carrera parlamentaria observada en otros países⁹. En tanto que en México, el periodo fijo para desempeñar un cargo político y la incompatibilidad simultánea con otras posiciones obliga a quienes pretenden desarrollar una carrera política a acumular experiencia alternada en diversas arenas y niveles de gobierno, lo cual alienta una carrera política heterogénea¹⁰.

Aunque no obstante la heterogeneidad de los senderos políticos transitados por los ministros, en su itinerario ha preponderado, al menos en lo temporal, alguna posición sobre otras, lo que permite delinear su perfil político mediante la tipología sugerida anteriormente, ello en razón de que existen casos evidentes de carreras políticas mixtas, pero en que alguna posición tiene mayor peso, sea en el tiempo y/o influencia, sobre cualquier otra. Si bien la categoría de excolaborador del presidente no implica *per se* un perfil en función de una determinada trayectoria, se atribuye que el haber compartido experiencia con el presidente le distingue de los otros integrantes del gabinete, aspecto que se arguye a continuación.

⁹ La apertura a otro tipo de pautas de reclutamiento político, de acuerdo con Rodríguez (2011:468), se ha modificado a consecuencia de factores asociados a la democratización del sistema político, la descentralización del Estado y, en menor medida, a la modernización de la sociedad española.

¹⁰ Como resultado de la reforma política de 2014, a partir de las elecciones mexicanas de 2018 será permitida la reelección legislativa consecutiva hasta por doce años y de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos) por un periodo adicional, lo cual podría dar pie a un nuevo patrón en las trayectorias políticas que promueva la permanencia e incremente el nivel de experiencia a quien decida tener continuidad en tales arenas políticas.

Hipótesis 2. La trayectoria del presidente y su influencia en la nominación ministerial

Anteriormente se ha enfatizado que el presidente es el único facultado en la designación ministerial, razón por la cual adquiere suma importancia el segundo planteamiento hipotético que engarza la experiencia política previa de los ministros con la del propio mandatario. En otras palabras, compartir o haber estado cerca de la trayectoria política del presidente es un factor asociado con la posibilidad de que alguien vinculado a su entorno político-laboral se convierta en ministro. Este supuesto parte del argumento de que si bien los presidentes privilegian la experiencia y competencia de los posibles ministrables en la nominación, entre éstos priorizan elegir a quienes conocen personalmente por razones de confianza y de que comparten fines políticos (Burstein, 1977).

Mediante esa premisa, aquellos que colaboraron con el presidente antes de que fuera electo como tal, generan un vínculo que potencia la posibilidad de que sean designados ministros, independientemente cuenten o no con experiencia política anterior. Ello porque el referente de dicha relación dota al presidente de un conocimiento previo sobre sus colaboradores más próximos, lo que se traduce en que con posterioridad los considere como posibles ministrables para su gobierno, sea por razones de capacidad, experiencia, lealtad, pagos de favores o simplemente por motivos de empatía política o ideológica, e incluso de amistad. Por tanto, del vínculo establecido con anterioridad entre sus colaboradores, el presidente constata las virtudes de algunos de ellos al grado de nominarlos ministros de gobierno.

Este planteamiento es importante porque lleva a suponer que de un vínculo pasado con el presidente se abre otra senda que encamina a una de las posiciones más codiciadas e importantes en política, la de ministro de gobierno. En esta lógica, sería posible alcanzar uno de los cargos más relevantes en política sin que necesariamente se posea trayectoria ni militancia partidista; además, por supuesto, de no sortear proceso electivo alguno, ya que sólo se accede al gabinete por atribución presidencial. Por esta razón, en este análisis la categoría de colaboración con el presidente tiene mayor prelación sobre los otros tipos de trayectorias; pues además de considerar la trayectoria personal del ministro, a esto se adhiere la plusvalía que otorga el haber mantenido una relación de colaboración con el presidente en el transcurso de su trayectoria política. Por lo anterior, en este trabajo se asume que la trayectoria política previa desarrollada por el líder del Ejecutivo resulta crucial para la conformación de su equipo ministerial, en cuyas arenas por las que ha transitado se convierten en fuentes de reclutamiento ministerial.

Hipótesis 3. El contexto político-electoral y sus repercusiones en la selección ministerial

La tercera hipótesis supone que el contexto político que prevalece durante el periodo de la campaña electoral y cuando el candidato ganador asume el cargo es una variable que influye en la composición del gabinete. Ello resulta así en la medida en que mediante la selección ministerial el presidente electo pretenda solventar, reorientar o persistir en determinados eventos para fijar el estilo de gobierno en el momento más importante del mismo, que es cuando tiene comienzo. Lo anterior parte del supuesto de que factores como el *entorno institucional*, la *legitimidad* con que se llega al cargo, los *pactos* establecidos en campaña, el grado de *cohesión* (o conflicto) *partidista*, así como el surgimiento de algún tipo de *crisis* de índole político, económico o social, afectan en la composición del gobierno, y en su caso, en el transcurso del mismo.

Bajo esa lógica, si el presidente enfrenta algún tipo de crisis al asumir su mandato, es probable que busque alianzas en su partido e incluso las haga extensivas fuera del mismo -con otros partidos- para intentar destrabar la problemática. En tal caso, se promovería la formación de un gobierno *partidizado*, el cual incentiva la dispersión del poder presidencial. Por el contrario, si el presidente arriba al cargo con un elevado respaldo político, lo coherente es que busque consolidar su legitimidad con un equipo de gobierno diseñado por cuenta propia, en el que tengan prioridad personajes de su propio entorno. En ese sentido, el poder del gobierno sería de carácter centrípeto y daría lugar a un gabinete *presidencializado*¹¹.

Por tanto, la variable contextual considera el entorno institucional, así como los eventos de relevancia que se suscitan durante la competición por el poder y en el transcurso de un gobierno como factores que repercuten en su composición. En tal sentido, *el contexto hace la diferencia* (Nohlen, 2003) en la medida en que “apunta al conjunto de

¹¹ El término de gabinete *presidencializado* se basa en la apreciación de concentración de poder por parte del Ejecutivo en detrimento de su partido, vocablo asociable a lo que se ha definido como *presidencialización* de los gobiernos parlamentarios (Poguntke y Webb, 2005); y la expresión de gabinete *partidizado* gravita en lo que se ha estimado como la capacidad de influencia que tienen los partidos para colocar a sus miembros en el gobierno (Katz, 1986; Blondel, 1997 [1988]; Cotta, 2000). Estos términos de gabinete *presidencializado* o *partidizado*, a su vez, son asociables con otras reinterpretaciones sobre la selección ministerial, como por ejemplo: 1) la aplicación del presidente de una estrategia *estatutaria*, mediante la cual busca canales cooperativos con el parlamento y elige ministros en términos de proporcionalidad partidaria; en tanto que el criterio opuesto significa poner en marcha una estrategia *ejecutiva*, en la que disminuye el criterio de la proporcionalidad partidista (Amorim, 2006). 2) El empleo de una estrategia de *apertura* o de *clausura* en la nominación ministerial, “la primera implica la inclusión de actores ajenos al equipo de gobierno del presidente y supone la puesta en juego de diversas instancias de cooperación, la segunda estrategia se restringe a la incorporación de actores «propios»” (Camerlo, 2013:124). 3) El uso del presidente de una estrategia *cooperativa*, orientada a la designación de otros individuos, partidos o actores sociales en el gabinete; o en contraste, una estrategia de corte *unilateral*, la cual se orienta a la inclusión de personas “propias” del líder del Ejecutivo (Camerlo y Martínez-Gallardo, de próxima publicación).

fenómenos o condiciones que se enlazan y conforman el entorno de los objetos de análisis. [...] [Lo cual] permite una interpretación más acertada y más comprensible de la realidad” (Nohlen, 2013: 94-95); en este caso, lo correspondiente al fenómeno de la selección ministerial.

Hipótesis 4. Las causas en el reemplazo de ministros

Los factores que implican el reemplazo de ministros y cambios en el gabinete se sustentan en dos apreciaciones teóricas. La primera considera que *eventos críticos* derivados de escándalos, protestas, conflictos internos, políticas fallidas, mal desempeño, desaprobación de gestión, u otro tipo de asuntos que puedan ser considerados como graves para el gobierno repercuten en las “salidas forzadas” de los ministros (Dewan y Dowding, 2005: 47)¹². La segunda lectura relaciona el cese de ministros a través de *eventos terminales* que se corresponden con ciertos atributos de orden político institucional que suelen estar presentes en gobiernos de coalición, como son el propio estatus coalicional, la distribución de escaños, la congruencia ideológica entre partidos, el apoyo electoral, las relaciones entre el Ejecutivo y el parlamento, las características específicas del gabinete, así como las reglas que rigen un gobierno, cuyo conjunto de aspectos, en función de sus variaciones, también repercuten en la composición y el cambio ministerial¹³.

Empero, dada la condición monopartidista de los gabinetes a analizar, tales criterios de remoción de ministros asociables a los gobiernos de coalición han quedado exentos. Por lo cual, en este trabajo se advierte que las causas principales por las cuales los ministros son removidos de sus cargos están vinculadas a situaciones de:

a) *Desgaste en el ejercicio del cargo*, en cuya labor del ministro cesado hubiera acontecido 1) algún tipo de reclamo reiterado de la oposición y/o protestas de organizaciones políticas o sociales hacia su función; 2) polémicas, desprestigio o desaprobación ciudadana; y/o 3) desempeño deficiente, asociado a situaciones que ponen en evidencia serias dificultades para la implementación de determinadas políticas públicas (Camerlo, 2013:131).

b) *Escándalos*, que son problemas vinculados a actos ilegales, abusos de poder o comportamientos impropios de los ministros, quienes son exhibidos mediante una fuerte campaña mediática (Camerlo, 2013:133; Camerlo y Pérez-Liñán, 2013).

¹² Entre los estudios que han tomado en cuenta los *eventos críticos* en la dimisión de ministros destacan los de Dewan y Dowding (2005), Dewan y Myatt (2007) y Berlinski, Dewan y Dowding (2012) para el caso parlamentario británico; Camerlo (2013) para el presidencialismo argentino; y Camerlo y Pérez-Liñán (2013) y Martínez-Gallardo (2011, 2014) para las democracias presidenciales latinoamericanas.

¹³ La mayoría de los trabajos que analizan los atributos del sistema político han sido para explicar la estabilidad en gobiernos parlamentarios, como se observa en Blondel (1968), Taylor y Herman (1971), Dood (1976), Warwick (1979, 1994, 1999) y Lijphart (1984, 1984a), pero también para analizar los cambios al interior del gobierno, como se aprecia en Huber y Martínez-Gallardo (2006,2008).

c) *Conflictos internos*, los cuales son patentes mediante rivalidades, desacuerdos y contraposiciones que se suscitan al interior del gobierno, ya sea de un ministro con el presidente o entre los propios integrantes del gabinete.

d) *Conflictos externos*, que refieren a las pugnas y antagonismo entre un ministro y algún actor, institución o grupo político ajeno al gabinete, cuya escala de confrontación lleva a la salida del ministro.

e) *Ocupación de otra posición*, en que se renuncia a la titularidad de un ministerio para competir por un cargo electoral o ser designado a otra posición política.

f) *Problemas de salud*, cuando los ministros se apartan del cargo por razones de enfermedad o fallecimiento.

g) *Término del periodo de gobierno o legislatura*, cuando cesan los integrantes de un gobierno para dar paso a la integración de uno distinto.

Los cambios que el presidente realiza en el gabinete se conocen como *remodelaciones de gobierno*. A efectos de distinguir la magnitud de las rectificaciones ministeriales, en este trabajo se consideran remodelaciones *amplias* de gobierno aquellas que incluyen al menos tres movimientos en el gabinete; y remodelaciones *discretas* cuando son inferiores a tres cambios en el equipo ministerial.

Una vez descritos los argumentos hipotéticos, las variables que coadyuvarán en su análisis se esquematizan de la siguiente manera (cuadro 1.2):

Cuadro 1.2. Variables para la identificación de perfiles y la selección ministerial

Variables dependientes	Variables independientes	Indicadores
Perfiles de ministros	Colaboración previa con el presidente	Sí
		No
	Militancia partidista	Sí
		No
	Tipo de trayectoria predominante	Otro
		Administración Pública
		Ejecutiva
		Ministerial
		Parlamentaria
		Partidista
		Externa

		Mixta
	Ámbito de la trayectoria	Local (subestatal y municipal) Nacional Supranacional Múltiple
Tipo de gabinete y selección ministerial	Trayectoria del presidente	Política (cargos electivos) Técnica (Admón. Pública) Híbrida (combinación de posiciones)
	Contexto político-electoral	
	Posición del partido gobernante en el Congreso (Cámara Baja)	Mayoría Primera minoría Segunda minoría
	Legitimidad y respaldo electoral al Ejecutivo	Porcentaje de votación a favor (alta, moderada, baja)
	Pactos electorales y compromisos políticos del presidente con actores, corrientes u otros partidos	Presencia-ausencia
	Grado de cohesión partidista	Conflicto-concierto
	Coyunturas críticas (políticas, sociales, económicas o de otra índole)	Presencia-ausencia
Reemplazo ministerial	Desgaste en el cargo	Presencia-ausencia
	Escándalos	Presencia-ausencia
	Conflictos internos	Presencia-ausencia
	Conflictos externos	Presencia-ausencia
	Problemas de salud	Presencia-ausencia
	Ocupación de otra posición	Sí-No

1.3. Estrategia de investigación y unidades de análisis

El enfoque analítico de este trabajo es de carácter cualitativo, el cual consiste en analizar de manera descriptiva la constitución de los gabinetes y sus respectivos cambios durante el periodo democrático que abarca de diciembre 1982 a octubre de 2016 en España, y de diciembre de 1994 a finales de 2016 en México, lo cual implica el estudio de los perfiles ministeriales que acompañaron a cada uno de los cuatro presidentes en ambos países durante dicho periodo. En tal caso, las unidades de análisis en este estudio serán dos: los ministros de gobierno de manera individual y los gabinetes en cada mandato presidencial durante los periodos referidos¹⁴. El mecanismo de análisis será en perspectiva diacrónica a lo largo de la investigación y de carácter comparado en el capítulo final, a manera de discernir entre las experiencias ministeriales tanto por gobierno como por país.

El uso de técnicas cualitativas para esta investigación, en este caso la descripción interpretativa y de análisis contextual, se debe al reducido número de casos a estudiar (Lijphart, 1971, Della Porta, 2013 [2008]), los cuales se han elegido por poseer rasgos paradigmáticos (Della Porta y Keating, 2013 [2008]), cuyas semejanzas entre ambos países se aprecian en aspectos tales como un sistema moderado y plural de partidos, la conformación de gabinetes monocolor y de presidencias fuertes, así como el número de partidos y de mandatarios que han tenido acceso al poder; pero también, tomando en consideración las diferencias esenciales entre sus formas de gobierno, a manera formular los pros y los contras de los referentes institucionales de cada país en lo concerniente a la selección ministerial.

Por otra parte, el conjunto de preguntas que pretenden guiar la investigación están planteadas a partir de *cuáles* y *cómo* influyen ciertas variables en el fenómeno de estudio, que suelen ser el tipo de interrogantes inherentes a una investigación cualitativa; y no del *cuánto* influye, que es el cuestionamiento típico en el análisis cuantitativo (Sotomayor, 2007). Por tanto, este será un trabajo moldeado a partir de criterios cualitativos y descriptivos, el cual incorpora elementos de sociología política y de historia política reciente de España y de México.

Los datos e información con la cual se analizan los perfiles ministeriales y la constitución de los gabinetes provienen de fuentes bibliográficas, de organismos oficiales y de prensa, con mayor énfasis en los recursos proporcionados por este medio. A partir de dichas fuentes se elaboró una base de datos cuyo contenido se estructura

¹⁴ En los estudios comparativos de gabinetes, las unidades de estudio pueden ser de tres tipos, de acuerdo con Ferdinand Müller-Rommel (1997): 1. Los ministros de manera individual. 2. La nación como una unidad donde se pretende contrastar las características del país respecto al gobierno de gabinete. 3. La tercera opción consiste en tomar a los gabinetes, en lo particular, como unidades de análisis.

mediante variables del ámbito sociodemográfico (edad, género, lugar de procedencia, estudios y nivel educativo) y de carácter político institucional (militancia partidista, trayectoria previa, perfil político y permanencia en el cargo), las cuales contribuyen a esclarecer el perfil e historial de los ministros que son objeto de este estudio.

En España, el estudio comprende los gobiernos encabezados por los presidentes socialistas Felipe González Márquez (1982-1996) y José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), y por los mandatarios populares José María Alfredo Aznar López (1996-2004) y Mariano Rajoy Brey (2011-2016), que en conjunto abarcan 135 personajes que han transitado por al menos un ministerio hasta octubre de 2016. No se consideró la conformación del Consejo de Ministros en la primera legislatura (1979-1982) por la razón de que este trabajo se interesa en gobiernos estables de un solo presidente por periodo, ello con el objeto de facilitar la comparación con el caso mexicano, cuyos mandatos no han sido interrumpidos y que en democracia han gobernado de manera alterna dos partidos y un par de mandatarios por cada fuerza política, al igual que ha ocurrido en España a partir de la segunda legislatura democrática que tuvo comienzo en diciembre de 1982.

En México, por tanto, el estudio comprende las presidencias de los priistas Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), y de los panistas Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), cuyos cuatro gobiernos suman 127 secretarios de Estado de diciembre de 1994 hasta finalizar 2016. En conjunto, se observan de manera individual el universo de ministros de ambos países que comprende un total de 262 de personas que han accedido al gabinete¹⁵.

1.4. Objetivos

Objetivo general de la investigación

- Examinar el proceso de selección y cambio ministerial en las democracias española (1982-2016) y mexicana (1994-2016).

Objetivos específicos

- Distinguir los tipos de perfiles ministeriales en gabinetes de un solo partido.
- Analizar la influencia del contexto político-electoral en la designación de ministros.
- Explorar la relación entre presidente y partido en la nominación ministerial.

¹⁵ Las cifras referidas computan únicamente el número de personas que han integrado los gabinetes de ambos países, sin contabilizar la titularidad simultánea en otro ministerio, reubicaciones, continuidad en el cargo ni reingresos al gabinete por parte de los ministros que estuvieron en cualquiera de esos supuestos.

- Identificar las fracciones y liderazgos partidistas al interior del gobierno.
- Registrar las trayectorias, rasgos sociodemográficos e institucionales en el acceso ministerial.
- Identificar las posibles causas por las que dimiten los ministros.
- Considerar el grado de partidización/presidencialización de los gabinetes ministeriales.

1.5. Estructura de la investigación

Una vez definidos los criterios de investigación en este primer capítulo introductorio, el trabajo conjunto se estructura de la siguiente manera. El capítulo segundo comprende lo correspondiente al estado de la cuestión asociado al análisis de las élites políticas y ministeriales, lo cual incluye un repaso de los referentes clásicos sobre élites políticas, así como algunas variantes de esta temática, como son el liderazgo, la ambición, la profesionalidad y el capital político; en tanto que la sección complementaria está dedicada a los estudios y aspectos más representativos sobre las élites ministeriales.

El tercer capítulo contiene en su primer epígrafe los principales elementos teóricos sobre el gobierno de partido (party government), ello en razón a la articulación entre gobierno y partido y su notoria influencia en la composición ministerial; un segundo apartado se enfoca en la tipología y organización de los gabinetes ministeriales; y la tercera sección describe las condiciones institucionales que caracterizan a los gobiernos de España y México en democracia, a fin de precisar los elementos en común y los divergentes entre ambos países para su respectivo análisis.

Los siguientes cinco capítulos, del cuarto al octavo, corresponden a la primera parte de la investigación empírica, la cual consta sobre la integración de los gabinetes ministeriales de España. El capítulo cuatro comprende una revisión normativa y contextual sobre el Consejo de Ministros de España en democracia. Los cuatro capítulos posteriores atañen sucesivamente a cada uno de los cuatro presidentes en turno de 1982 a 2016 y su correspondiente ejercicio de selección y cambio ministerial; es decir, un análisis y seguimiento de cada uno de los ministros que accedieron al gabinete durante el periodo referido.

La segunda parte del análisis empírico se centra en los casos de la composición de los gabinetes en México, los cuales abarcan del capítulo noveno al décimo tercero, cada cual en consonancia con los respectivos periodos de gobierno de los cuatro presidentes de 1994 a 2016, a excepción del capítulo noveno, que aborda el campo normativo e institucional del gabinete en México. Posteriormente, el capítulo décimo cuarto está dedicado al análisis en perspectiva comparada entre ambos países, en el cual se recogen las variables sociodemográficas y de carácter político-institucional que influyen en el acceso ministerial. Finalmente, el cierre de la investigación es mediante la presentación de las conclusiones generales.

CAPÍTULO II

Las élites políticas y ministeriales. Una breve revisión teórica

Resumen

Este capítulo se centra en explorar en qué consiste y cuáles son las condiciones de la denominada élite política en tres ámbitos que ligan a ésta con el objeto de estudio de este trabajo, mismos que se abordan en tres secciones. La primera es un recorrido sobre los estudios y las consideraciones teóricas clásicas referentes a la élite política, particularmente en identificar quiénes pueden ser parte de dicha élite y cuál es la función que ejercen. La segunda sección considera cuatro aspectos que suelen estar presentes en quienes hacen de la política su actividad primordial, como es la profesionalidad, la ambición, el liderazgo y el capital político. Finalmente, el tercer apartado indaga en el conjunto de factores –sociodemográficos, políticos e institucionales- que caracterizan al grupo de estudio en esta investigación, la denominada élite ministerial; análisis que incluye también una revisión de las condiciones que dan cuenta de su acceso, permanencia y salida del encargo ministerial.

Capítulo II. Las élites políticas y ministeriales. Una breve revisión teórica

2.1 La élite política desde la mirada de los clásicos

Una de las categorías analíticas de más relevancia desde los primeros estudios sobre la cuestión política ha recaído en la clase gobernante. El bagaje teórico de esta perspectiva se ha esforzado en dilucidar respecto a *quiénes* gobiernan y *cómo* lo hacen, así como dotar de significado al ejercicio de lo político. De hecho, los filósofos de la Grecia clásica, Platón y Aristóteles, coincidieron en distinguir, mediante una tipología de los regímenes políticos, el número de personas que acceden al poder político –uno, pocos o muchos- y la manera en que ejercen el poder –si velan por el bien público o para el beneficio propio-, así como diferenciar entre quienes por “naturaleza” son aptos para mandar y los que están destinados a obedecer.

Platón, por ejemplo, por conducto de Sócrates, distinguía que: “A menos que los filósofos no gobiernen los Estados, o que aquellos que hoy se llaman reyes y soberanos no sean verdadera y seriamente filósofos, de suerte que la autoridad pública y la filosofía se encuentren unidas en el mismo sujeto, y que se excluya en absoluto del gobierno a tantas personas como hoy aspiran a uno de esos dos términos; a menos de eso, no hay remedio para los males que desolan a los Estados” (1968: 428). Apreciación de la que el propio Platón reconoció que “raramente se dan en la tierra esos afortunados naturales que reúnen en sí todas las cualidades que exigimos a un cumplido filósofo” (1968: 436). Hecha la advertencia sobre las pocas posibilidades de contar con políticos virtuosos, al menos Platón intentó situar un referente de lo que a su juicio deberían de ser esos selectos gobernantes. Aristóteles, por su parte, indicaba que “deban mandar quienes estén mejor calificados para el mando” (1989: 194); lo cual precisaba que aquellos “calificados para aspirar a los honores públicos [son] los bien nacidos y los libres y los ricos” (1989: 210). Con dichos distintivos, ambos filósofos planteaban desde entonces que sólo una pequeña minoría era “calificada” para gobernar y, en contraste, la enorme mayoría de la sociedad carecía, a su consideración, de las referidas aptitudes para aspirar a liderar el gobierno.

A más de dos milenios de los planteamientos de los pensadores griegos, al entrar a la época contemporánea del siglo XX, esa línea del pensamiento político interesada en la clase gobernante fue depurada mediante un conjunto de pensadores políticos conocidos como “realistas”¹, cuyas aportaciones en la politología vinieron a reformular los

¹ Fueron nominados *realistas* por orientar su análisis en aspectos ceñidos a la verdad o al comportamiento efectivo de los hombres respecto a la política y el poder; o sea, lo que en efecto ocurre

presupuestos planteados por los filósofos griegos, pues dejaron de lado las expectativas ideales sobre quiénes deberían tomar las riendas del gobierno para enfocarse en quienes auténticamente copan el poder. Gaetano Mosca reabrió el debate al asegurar que:

“En todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político” (2006 [1896]:106).

Mosca sería reiterativo en que en toda estructura social prevalecía una condición minoritaria de los que ocupan posiciones de poder, al apuntar que “en todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda la clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado” (2006 [1896]:107); una posición que sería reforzada por Robert Michels, que centraría su análisis en el carácter oligárquico de las organizaciones, bajo la tesis de “la ley de hierro de la oligarquía”.

Para Michels también es insuperable el criterio de pocos individuos al mando de cualquier ámbito organizativo, lo cual deduce de la siguiente manera: “La aparición de los fenómenos oligárquicos en el propio seno de los partidos revolucionarios es una prueba terminante de la existencia de tendencias oligárquicas inmanentes de todo tipo de organización humana que persigue el logro de fines definidos” (1996 [1911]: 56). Sus observaciones del comportamiento al interior del partido socialista alemán, le llevaron a concluir lo siguiente: “Quien dice organización, dice oligarquía. Toda organización partidaria representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática. [...] La estructura oligárquica de la construcción ahoga el principio democrático básico. Lo QUE ES aplasta a LO QUE DEBE SER. Para las masas esta diferencia esencial entre la realidad y lo ideal sigue siendo un misterio” (1996a [1911]: 189).

La triada a la mirada cupular de la política a inicios del siglo XX vendría a ser coronada por Vilfredo Pareto, mediante la acepción del vocablo *élite* (clase selecta) como elemento indiscutible en el análisis político, término empleado igualmente para distinguir a “la sociedad en dos estratos, es decir un estrato superior, en el que suelen

en sucesos empíricos del ejercicio político, posición que los diferenció de la tradición filosófica apegada al “ideal” o “deber ser” de las acciones políticas (Bobbio, 2006: 11; Salazar, 2004; Portinaro, 2007). Maquiavelo es considerado el precursor de la perspectiva realista en el análisis político. Así mismo, de los *realistas* también se subraya la visión pesimista o desencantada de la política –Mosca, Pareto y Michels- frente a los ideales socialistas, liberales y democráticos que emergían a finales del siglo XIX (Uriarte, 1997; Portinaro, 2007; Cabrera, 2014).

estar los gobernantes, y otro inferior, en el que están los gobernados” (2010 [1916]: 117). No obstante, Pareto remontaría a las habilidades, atributos y capacidades que posee la clase gobernante para descollar sobre los demás, por ello no es fortuito sus analogías de la élite política con la sagacidad del zorro o la ferocidad del león, al igual que en su momento lo hizo Maquiavelo.

Este conjunto de teóricos también coincidieron en que toda clase política en el poder intentará incrementar su fuerza y extender su dominio en el tiempo. Por ejemplo, Michels precisó que “quien alcanzó una vez el poder, ya no estará dispuesto a regresar a la situación relativamente oscura que ocupó antes” (1996a [1911]: 10). No obstante, también mantuvieron puntos de concordancia en que las élites políticas quedan expuestas -producto de las tensiones, el desgaste en el poder o el acecho de otro grupo político- a ser reemplazadas por otro grupo minoritario organizado; es decir, por más intensa que sea la fuerza de la élite política establecida en el poder, no está exenta de cambios e incluso desplazamiento por otra camarilla dispuesta a gobernar.

En esa lógica, Michels colige que “las luchas de clases invariablemente culminan en la creación de nuevas oligarquías que llegan a fundirse en las anteriores” (1996a [1911]: 179); apreciación semejante a la que concluyó Mosca, al indicar que “aun admitiendo que el descontento de las masas llegara a destronar a la clase dirigente, aparecería necesariamente en el seno de la masa misma otra minoría organizada que pasaría a desempeñar el oficio de dicha clase” (2006 [1896]:108); observaciones que Pareto definiría como la “circulación de élites” y que basa en la siguiente sentencia: “la historia de los hombres es la historia continua del reemplazo continuo de las élites: mientras unas ascienden, otras declinan” (2009 [1916]: 9).

Además, según infiere uno de los exégetas de Pareto, éste consideraba que los cambios en el seno del poder contribuyen a “garantizar el grado máximo posible de bienestar a todos los miembros de cualquier sociedad” (Borkenau, 1941: 101) en la medida en que se rotan aquellas élites que degeneran en el cargo y por lo cual dejan de ser eficaces. Pareto precisa que “gracias a la circulación de las clases selectas, la clase selecta de gobierno está en un estado de continua y lenta transformación, fluye como un río, y la de hoy es distinta a la de ayer” (2010 [1916]:120), a manera de justificar la pertinencia de la rotación del núcleo gobernante.

De manera coincidente con esas apreciaciones, Maurice Duverger llegó a plantear que el papel más significativo de los partidos en una democracia “es que tienden a la creación de nuevas élites, que restituyen a la noción de representación su verdadero sentido, el único real. Todo gobierno es oligárquico por naturaleza: pero el origen de los oligarcas y su formación, que determinan su acción, pueden ser muy diferentes. Hay que reemplazar la fórmula ‘gobierno del pueblo por el pueblo’, por ésta: ‘gobierno del pueblo por una élite salida del pueblo’. Un régimen sin partidos asegura la eternización

de las élites dirigentes. [...] La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores” (1981 [1951]: 451-452). La apreciación de Duverger, si bien enfática en el carácter oligárquico de las estructuras de partido y de gobierno, subraya la necesidad de un permanente dinamismo en la renovación de las élites, labor por la que deben velar las organizaciones partidistas.

No obstante, en la mayor parte de los planteamientos de los teóricos del realismo político quedó de manifiesto la importancia de la presencia de una minoría política al mando del gobierno. De hecho, sin aludir directamente a la clase gobernante, otro de sus contemporáneos, Max Weber, refirió que en política, el *poder* y la *dominación* son elementos capitales para mantener con éxito el aparato del Estado, enfatizando que “toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se deben colocar en manos de alguien poderes imperativos” (Weber, 2002 [1922]: 701), entendiendo por *poder* “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”, y por *dominación* “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 2002 [1922]: 43); consideraciones que de nueva cuenta hacen patente la necesaria condición de contar con personas aptas para mandar y cuya eficacia se constata en la obediencia a sus encomiendas.

La reconfiguración de las instituciones políticas con posterioridad al periodo de guerras mundiales trajo consigo una relectura de las cualidades de los gobiernos y sus líderes, con lo que volvió a recobrar fuerza el papel de las élites políticas. Un grupo de académicos norteamericanos entre los que destacan Floyd Hunter (1953), Wright Mills (1956), Robert Dahl (1961), Thomas Dye (1976) y Robert Putnam (1976) ajustaron la mirada analítica a los acontecimientos de la época, quienes, entre sus apreciaciones, reconocieron que aún y con la creciente consolidación de gobiernos democráticos, la condición minoritaria de las élites en el seno del poder político permanecía incólume, pero que ahora tales fuerzas se habían compenetrado en la competencia por el acceso al poder en un marco democrático y plural; es decir, las élites políticas no había perdido protagonismo ni influencia, pero se habían insertado a un esquema institucional de representatividad democrática.

Además, tales autores coincidieron en identificar que las élites no sólo se circunscribían al ámbito político, sino que también se habían asentado en lo que distinguieron como el círculo empresarial, el sector cultural (intelectual), e incluso, el medio militar y los grupos de interés que también ejercían influencia en la sociedad. En ese sentido, con la emergencia democrática y sus consecuentes canales de competitividad política, inevitablemente las élites se reestructuraron hacia mecanismos de mayor

“horizontalidad” entre éstas mismas; aunque, por otra parte, siguieron conservando estilos de “verticalidad” política en partidos y gobiernos, no así en la competencia por el poder, que diversificó sus opciones (Blondel y Müller-Rommel, 2007:9).

Una de las razones del auge y la resonancia de las teorías del elitismo político en Norteamérica, en particular el trabajo de Mills, tuvo que ver con el rechazo de éste autor “hacia la mayor parte de la ciencia social académica que se hacía en el país, sobre una doble base: la falta de perspectiva histórica y su negativa a una toma de postura moral sobre lo que se está estudiando” (Jerez, 1982a:85). En este caso, el evidente apogeo de las élites políticas y la actitud refractaria de la academia para abordarlas críticamente llevó a tales autores a desarrollar sus estudios sobre las élites y tomar posición al respecto. De hecho, a partir de las tesis de estos autores tomaron cauce tres métodos en el análisis de las élites políticas: el *reputacional*, el *posicional* y el *decisional* (Smith, 1979: 317-318), perspectivas desde la cuales es posible discernir el rol e influencia de la clase gobernante.

Así también, a partir de las tesis de estos autores cobraron forma dos vertientes en el análisis de las élites políticas; por un lado, la interpretación mono-jerárquica de las élites, que suele observarse en el trabajo de Mills; y por otro, la denominada perspectiva pluralista de las élites, cuyo exponente más representativo ha sido Robert Dahl (Dogan, 2003:3-4; Boix, 2010:13-14). De tal forma, el concepto de élite política, con sus matices y categorías analíticas, se ha convertido en una útil herramienta analítica que ayuda a comprender la vida política y las complejas relaciones de poder trazadas entre los seres humanos (Blondel y Müller-Rommel, 2007).

2.2 La profesionalidad, la ambición, el liderazgo y el capital político como vertientes para el análisis de las élites políticas

La amplia resonancia en el análisis de las élites ha estimulado el auge de diversas perspectivas para su discusión. A este respecto, la mirada analítica sobre la élite política puede ser robustecida mediante cuatro aspectos relacionados con los personajes pertenecientes al estrato en el poder, a saber: la ambición, la profesionalidad, el liderazgo y el capital político. Estos cuatro elementos son puntos de refuerzo en el análisis de las élites –y por añadidura de los ministros de gobierno- en la medida en que quienes son parte de las esferas más altas de poder suelen ser políticos profesionales que poseen un largo recorrido político en su haber y cuya experiencia acumulable les dota de capital político; además de ello, atributos como el liderazgo y la ambición suelen estar presentes en quienes alcanzan tales cotas de poder, como se delinea a continuación.

El político profesional

Uno de los marcos analíticos sobre quienes participan en política está enfocado en su actividad como profesión; es decir, en los que hacen de la política su actividad primordial, que en palabras de Sartori es quien “se dedica de manera estable a la política” (1999:201). Al respecto, Max Weber propuso una distinción crucial sobre los modos para hacer de la política una profesión; a su juicio, “se vive ‘para’ la política, o ‘de’ la política. [...] Vive ‘de’ la política como profesión el que aspira a hacerse de ella una fuente permanente de ingresos, y vive ‘para’ la política aquel en quien no sucede tal cosa, [sino] que hace de ella –en el sentido interior- su vida” (Weber, 2002 [1922]: 1066).

Además, Weber distinguió un conjunto de condicionantes entre quienes ocupan posiciones públicas en el aparato burocrático del Estado, ello en la medida en que 1) son parte de una estructura jerárquica de posiciones, 2) poseen competencias específicas acorde con su nombramiento, 3) adquieren retribución monetaria de acuerdo a su función, 4) ejercen el cargo como la única o principal profesión, y 5) suponen tener ante sí una ‘carrera’, o ‘perspectiva’ de ascensos y avances por la experiencia acumulada (Weber, 2002 [1922]: 176). Así también, Weber destacó tres cualidades del ámbito personal “decisivamente importantes” para quien hace de la política su vocación: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura (Weber, 1997 [1919]: 59).

En consonancia con la línea argumentativa weberiana, Manuel Alcántara (2012) distingue tres características patentes en quienes hacen de la política su actividad principal, que son *dedicación, remuneración y experiencia*, entendiéndose por *político profesional*:

“Alguien que se dedica a la política gracias a un proceso electivo, o de designación por parte de otros que han sido elegidos, o que trabaja en instancias políticas como son los partidos o similares. Posee una vocación que le lleva a querer actuar en la vida pública con la intención de que su acción sea o bien transformadora o mantenedora del *statu quo*. Recibe una determinada remuneración que tiende a cubrir sus gastos vitales y su dedicación propende a ser de tiempo completo. Posee un nivel de conocimientos útiles para el desempeño de su labor que le vienen de una formación específica y de la acumulación de experiencia y, finalmente, desarrolla una carrera más o menos larga” (Alcántara, 2012: 22-23).

En adición a lo anterior, la profesionalización de la política es alentada mediante un entramado de instituciones también profesionalizadas que permiten su ejercicio; esto es, que dispongan de una estructura de oportunidades, mecanismos para su mantenimiento e incentivos para el desarrollo de la actividad política (Borchert, 2003). De acuerdo con Wright Mills, las instituciones clave que permiten la profesionalización política son los partidos y las del ámbito de gobierno, ya que quien arriba a posiciones de poder por

fuera de estas vías el propio Mills los denomina *intrusos políticos*, puesto que se involucran en política de manera casual pero su carrera y relaciones pertenecen a otros círculos (1993 [1956]: 216). Por tanto, es en el seno de las instituciones políticas que se optimizan las condiciones para emprender una *carrera política*, cuyo distintivo es que se ejerce de manera prolongada y en la que se cumplen distintas fases que constan de un *inicio*, *desarrollo* y *final* de la misma (Alcántara, 2012, 2017).

Si consideramos que ser parte de la élite ministerial implica en muchas ocasiones un largo recorrido en diferentes posiciones políticas y su consecuente acumulación de experiencia, es pertinente tener en cuenta que la posición de ministro –que para muchos representa la cúspide de su carrera política y para otros la etapa final de la misma– ejemplifica adecuadamente la acepción del político profesional, en la medida en que quien desempeñe un cargo ministerial haya hecho de la política una actividad primordial de dedicación y cuya experiencia acumulada a lo largo de los años le permita tener mayor pericia y eficacia en la ejecución de las políticas de gobierno, que es una de las principales responsabilidades por las que se les encomienda asumir un cargo de esta naturaleza.

El capital político

El capital político hace referencia a una forma de capital simbólico fundado en el reconocimiento de poder conferido a una persona (Bourdieu, 1981:14). Partiendo de esa apreciación, el capital político es traducible a “los *recursos* de los que disponen los individuos en distintos momentos del tiempo que les permiten tener acceso a una posición, emprender una carrera parlamentaria o gubernamental (o una combinación de ambas) y, por tanto, acumular lo que se suele vagamente calificar de poder político” (Joignant, 2012:589-590). Por consiguiente, quien cuenta con un determinado tipo de capital está en posibilidades de encauzar y prolongar una carrera política.

El capital que favorece el inicio de una carrera política procede de cinco fuentes no excluyentes, según refiere Alcántara (2017:194-195), las cuales son: 1) la adscripción política, la cual se vincula con la militancia y la participación partidista; 2) la formación adquirida, tanto la educativa como la profesional, en cuanto a que dota de una *expertise* técnica que es funcional en el medio político; 3) altas cotas de popularidad, un rasgo derivado de la práctica de una actividad que tenga amplia exposición social; 4) el legado familiar, cuyos vínculos proporcionan contactos y redes, pero en que también es posible cierta predisposición congénita que manifieste cualidades de liderazgo; y 5) posesión de una renta económica, la cual permite afrontar algunos costos que implican el ejercicio de la actividad política. Estos tipos de capitales se conjugan, a su vez, con el capital

originario (fenotípico) con que cuenta el portador, cuya adición de elementos propician el comienzo de una carrera política (Alcántara, 2017).

El capital político es patente dentro del campo político, que es el lugar de competencia por el poder (Bourdieu, 1981:13); en este caso, las instituciones y las arenas inherentes al poder político, mismas que robustecen el capital político personal. Una vez que se ingresa en política, las posibilidades de éxito, es decir, de una carrera ascendente y duradera, se pondrán a prueba en el seno de la instituciones políticas a través de lo que se denomina la “acumulación *estratégica* (o interesada) de los recursos, que es aquella forma de acumulación que proviene de la larga trayectoria del individuo al interior del campo, que se traduce en decisiones de inversión que permiten al agente circular entre posiciones, emprendiendo una carrera política” (Joignant, 2012:601).

En ese sentido, la trayectoria y experiencia lograda en el campo político dota de capital al portador, mismo que le permite aspirar a cargos de mayor envergadura. En el desarrollo de una carrera política entrará en juego también lo que se identifica como *estrategia de capitalización*, que consiste en la decisión del político de permanecer, cambiar o independizarse de partido de acuerdo con los incentivos que tenga para ello; y, por otra parte, interviene un segundo factor que son los *mecanismos de continuidad* por los que orienta su carrera, que pueden ser de tipo electoral, de designación o una combinación de ambas (Alcántara, 2017:196-197).

Finalmente, la tercera instancia de una carrera política se corresponde con el final de la misma. El capital político en este estadio es patente en tres escenarios, según refiere Alcántara (2017): 1) si el político rentabilizó su paso por la política para mejorar su situación laboral respecto al momento inicial de la carrera, 2) si pasa a desarrollar una actividad laboral cuyo desempeño tiene cierto tipo de vinculación política, y 3) si transfiere su capital a terceros, como es el caso de los cónyuges o de descendientes (Alcántara, 2017:197-198).

En lo que respecta a un cargo ministerial, dicha posición puede ser asociable con alguien poseedor de *capital político acumulado* en la medida en que quien accede a una posición de esta naturaleza suele poseer un largo recorrido político a la vez que experiencia agregada; y en caso de no contar con carrera política, suele poseer conocimientos técnicos, trayectoria profesional u otro tipo de cualidades que avalen su capacidad para desempeñar una posición ministerial. Esto ha sido constado en diversos estudios a través de una serie de indicadores que ponderan cierto nivel de profesionalidad a raíz de la edad a la que se accede al cargo, las posiciones ocupadas con anterioridad, la antigüedad partidaria y las aptitudes para desempeñar la titularidad de una cartera específica, entre otros rasgos que se detallarán en el apartado correspondiente al análisis de la élite ministerial.

La ambición en política

Cuando se participa en política los políticos regularmente manifiestan que lo hacen motivados por un sentimiento de “compromiso político” (Black, 1970). Sin embargo, aunque se reconozca que una parte importante del ejercicio político está influenciado por la vocación (Weber, 1997 [1919]), otra perspectiva analítica ha insistido que el verdadero motor de la política radica en la ambición (Schlesinger, 1966). Sobre esto último, Dogan (1989) ha advertido que “el camino al poder es, de hecho, un laberinto a través del cual las ambiciones políticas deben de encontrar su camino. Los aspirantes deben aprender las reglas del juego, las prescripciones no escritas, y deben también aprender cómo comportarse entre pares competitivos y amigos rivales” (1989:8). Por lo cual, en el proceloso mundo de la política, los propios participantes, a título individual e impulsados por sus ambiciones y cualidades, trazarán la ruta política que mejor les convenga para alcanzar sus aspiraciones. Esta apreciación se compagina, de hecho, con la interpretación del enfoque racionalista en el análisis político, en el que el protagonista es el individuo que actúa en función de sus ambiciones, las cuales son canalizadas mediante las instituciones existentes para ello.

Anthony Downs precisa que una acción racional es “aquella que está eficientemente ideada para lograr los objetivos políticos o económicos deliberadamente elegidos por el sujeto” (1973 [1957]:21). En la misma línea argumentativa, Joseph Schlesinger refiere que la perspectiva racional “refleja la percepción de que los políticos se orientan por metas y supone que los actores políticos son racionales por el modo en que ellos buscan lograr tales metas” (1994:6). En esos términos, la racionalidad parte del supuesto de que los hombres persiguen sus intereses directamente y sin disfraces (Downs, 1973 [1957]:4); y, en el plano político, éstos “actúan únicamente con el fin de conseguir la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos. [...] La política es para ellos un simple medio para conseguir sus fines privados, que solo alcanzan siendo elegidos” (Downs, 1973 [1957]:29-30).

Dichas apreciaciones son coronadas de la siguiente manera: “La ambición es el corazón de los política. Los políticos crecen con la esperanza de ser los preferidos en el impulso por un cargo público” (Schlesinger, 1994:35). En esa lógica, el acceso a posiciones políticas, en palabras de Weber, “proporciona un sentimiento de poder. La conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de participar en el poder sobre ellos y, sobre todo, el sentimiento de manejar los hilos de acontecimientos históricos importantes, elevan al político profesional, incluso al que ocupa posiciones formalmente modestas, por encima de lo cotidiano” (Weber, 1997 [1919]: 59).

Sin embargo, la perspectiva racional ha acumulado considerables críticas, algunas de las cuales, en una postura más cautelosa, advierten de que aunque el individuo realice elecciones de manera autónoma y dentro de su marco sean consideradas “perfectamente

racionales”, “todas nuestras acciones tienen el riesgo de caer en lo contrario de lo que buscábamos, [dado que] no existe un campo neutro, no estructurado” (Crozier y Friedberg 1990:15-18) en el cual el esquema de decisiones del individuo esté completamente exento de restricciones e incertidumbres.

Por consiguiente, aunque los propósitos de los actores políticos estén claramente definidos, en muchas ocasiones no son consistentes con los resultados obtenidos en su actuación, ya que dentro de la racionalidad brotan equivocaciones o situaciones inesperadas que modifican las intenciones de los actores políticos, por lo que constantemente se encuentran replanteando sus propósitos dependiendo cómo se les vayan presentando las circunstancias. No obstante, la perspectiva racional es metodológicamente útil en cuanto que permite advertir que los individuos que participan en política estarán interesados en seguir escalando en posiciones de acuerdo a sus posibilidades, siendo el acceso al gabinete una de las mayores aspiraciones en el *cursum honorum* de la actividad política.

Liderazgo y personalidad en política

Si bien quienes ejercen el poder político están constreñidos por ordenamientos normativos e institucionales, por otra parte, el *liderazgo* que ejercen algunos de ellos también tiene repercusiones en su entorno político; y, por lo general, la figura de líder político es personificada por quienes encabezan el gobierno. Bajo la apreciación de Blondel (1987), el liderazgo es la característica principal en toda organización y un atributo “tan viejo como la misma humanidad”, ya que el liderazgo es una forma manifiesta y esencial del fenómeno del poder; esto es así en la medida en que uno o pocos poseen la habilidad de influir en lo que otros deberían o no hacer sin importar el sentido -positivo o negativo- de la acción (Blondel, 1987:1-2). El liderazgo está muy ligado a la *posición* que se ocupa en el entramado social y al *comportamiento* de los líderes, principalmente este último rasgo hace que alguien con cualidades de líder sea capaz de modificar el curso de los eventos (Blondel, 1987:15).

Esta apreciación, en cierto sentido se engarza con la cualidad de “carisma” que Weber definió como una condición “extraordinaria de personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas” (2002 [1922]:195); y quien la posee, hace patente una de las formas legítimas de dominación. Desde una perspectiva más matizada, Burns (1978) identificó dos tipos de liderazgo político; el *transaccional*, cuya función caracteriza al líder por su capacidad para resolver eficazmente los problemas ordinarios; y el liderazgo *transformacional*, de enorme impacto en la transformación de problemáticas sociales profundas y estructurales.

Tal ha sido la fascinación sobre el liderazgo y el carisma entre los estudiosos de la política que la temática ha tenido una enorme resonancia académica, al grado de encauzar corrientes específicas de conocimiento, como en su momento Harold Lasswell (1930) prefijó las bases de la denominada “psicología política”, enfoque analítico al que se han sumado números estudios de manera continua, los cuales han ampliado sus fronteras cognitivas.

Una de esas perspectivas refiere al *estilo personal de gobierno* que se ejerce como resultado de las habilidades adquiridas en la andadura política, como son la persuasión, reputación, destreza política, prestigio público y experiencia en cargos, elementos que conforman un distintivo entre los políticos y la manera como se desempeñan en el gobierno (Neustadt, 1990 [1960]). Así también, las gobiernos toman un cariz mediante la *personalidad* de sus dirigentes; por ejemplo, desde esta óptica se ha intentado valorar el talante de los líderes políticos mediante sus actitudes –pasivo/activo, positivo/negativo- que muestran al ejercer el cargo (Barber, 1972); o a través de su personalidad y comportamiento –introspectivo/extrovertido, intuitivo/perceptivo, racional/sentimental, juicioso/perceptivo- en un plano de índole individual pero con efectos en su actuar público (Lyons, 1997).

En su caso, también se han examinado los tipos de personalidades psicológicas que suelen estar presentes entre líderes políticos: narcisismo, obsesivo-compulsivo y paranoia (Post, 2014). Otra de las vetas en los estudios de la personalidad política ha propuesto un análisis multifactorial que conjugue los aspectos psicológicos, sociológicos y psicobiográficos de los líderes políticos (Winter, 2013); en tanto que una última tendencia en los análisis de la personalidad política se ha abordado desde lo que se ha denominado la *neuropolítica*, un intento de la comprensión de las bases cerebrales que configuran el comportamiento político del ser humano (Cortina, 2011; García-Marzá, 2013; Alcántara, 2014).

Aparte de la notoria exploración académica sobre el liderazgo y la personalidad de los gobernantes, la entrada al siglo XXI también ha sido acompañada por la apreciación de que los líderes políticos han recobrado un importante protagonismo en el seno de las instituciones políticas democráticas: tanto en lo electoral, como en los partidos y en el gobierno (Moe y Howell, 1999; Poguntke y Webb, 2005; Blondel y Thiébault, 2010; Costa, 2014), cuyos efectos de su actuar tienen consecuencias en el ámbito social. Dogan reafirmaría tal apreciación en los siguientes términos: “Hoy en día, el poder es personalizado en la mayoría de las naciones independientes no obstante el marco institucional adoptado. Una extensa variedad de configuraciones de la élite puede ser

observada como resultado de la combinación de los regímenes políticos y las idiosincrasias de los líderes”² (Dogan, 2003:13).

Así mismo, en la esfera ministerial se ha observado que el protagonismo suele concentrarse en los líderes del gobierno, ya que éstos constriñen el liderazgo que pueden manifestar algunos ministros, quienes terminan asumiendo un rol de subordinación ante al jefe de gobierno (Andeweg, 2014); empero, los ministros también desarrollan distintas habilidades políticas según el tipo de cargo que ocupen y las atribuciones que les toque ejercer (Headey, 1974).

Sin embargo, aunque los atributos del liderazgo y el estilo personal de gobierno son mayormente visibles entre los que encabezan el gobierno, tales rasgos también repercuten en la composición del gabinete en la medida en que los jefes de gobierno suelen acompañarse de personajes que a su consideración son los más capacitados para resolver las vicisitudes que implica dirigir un gobierno. En ese sentido, el sello personal de un gobernante puede verse reflejado a través de los atributos políticos y personales de los integrantes de su equipo de trabajo con que se hace acompañar en el gobierno, con quienes se supone que mantiene cierta empatía y comparte fines políticos.

Por tanto y en definitiva a lo expuesto a lo largo de esta sección, es ineludible reiterar la relevancia de los actores políticos como agentes de influencia e interacción en las estructuras políticas, cuya función es impensable sin las personas que las configuran y modifican con su actuar; por lo cual, y en consonancia con lo anterior, no está de más enfatizar que *los políticos importan* en la medida en que no hay proceso político posible sin sus protagonistas (Alcántara, 2006).

² Traducción propia. La referencia original es la siguiente: “Nowadays, power is personalised in the majority of independent nations in spite of the institutional framework adopted everywhere. A large variety of elite configurations can be observed, resulting from the combination of regime types and of the idiosyncrasies of the leaders” (Dogan, 2003:13).

2.3 La élite ministerial y los elementos para su análisis

En el núcleo de las élites políticas también tiene lugar la figura ministerial, cuya función ocupa un lugar de suma distinción en la estructura de gobierno. Sus titulares, denominados ministros en la mayoría de países –salvo excepciones como México y Estados Unidos, que se les nombra secretarios de Estado–, son los encargados de ejecutar las políticas de gobierno en un primer nivel, cuyas tareas se distribuyen en carteras temáticas. Los ministros de gobierno conforman el estrato superior de la élite política, la llamada élite ministerial (Rodríguez, 2011:10) e, incluso, dado el rango e importancia política que adquiere su función, también es denominada la “élite al interior de una élite” (Dogan, 1989:1), ello por las pocas posibilidades que tiene alguien dedicado a la política de acceder a este cargo. El reducido número de personas que pueden ser ministros y el hecho de que no sean electos para ocupar esa posición como ocurre con el resto de los cargos electivos, los convierte en “políticos no ordinarios” y los de más alto rango sólo por debajo del líder del Ejecutivo, con lo cual, difícilmente existen pocos en política que no aspiren a ser ministros (Blondel, 1985: 7-8). Alcanzar la titularidad en un ministerio será, por tanto, la cúspide de la carrera de muchos políticos.

El inicio de una carrera política se explica básicamente desde dos vertientes que son complementarias entre sí. La primera tiene que ver con las vías de acceso a la política, si es mediante un partido u otra plataforma distinta; y la segunda implica el capital político con que se cuenta para desplegar en la travesía política, que, como se ha visto anteriormente, puede ser de índole político, técnico, popular, familiar o económico (Alcántara, 2017). Los aspectos anteriores refieren al comienzo de una carrera política; empero, para la consecución de un cargo ministerial, reservado a un sector aún más reducido y por lo general más experimentado de la élite política, es importante considerar, además, el tipo de reclutamiento político, entendido éste como el proceso de ascensión y competición desplegado durante años (Rodríguez, 2011:12), así como una serie de condicionantes de tipo sociodemográfico y político-institucionales que fomentan o restringen las posibilidades de acceso al gabinete.

2.3.1. Aspectos sociodemográficos y político-institucionales en el ascenso ministerial

Los condicionantes sociodemográficos en el análisis ministerial se enmarcan en cuatro aspectos: el género, la edad, el perfil educativo-profesional y el origen geográfico. Estos rasgos repercuten notablemente en el proceso selectivo del ministro, puesto que se ha identificado que los hombres tienen un predominio abrumador sobre las mujeres para

ocupar el cargo³; que la mayoría de quienes llegan a un ministerio sobrepasa los cincuenta años; que gran parte de los ministros tiene estudios profesionales o su equivalente y que éstos provienen particularmente de ciudades grandes (Blondel, 1985). A estas conclusiones del pionero y ambicioso trabajo comparado a nivel mundial de Blondel⁴, posteriormente se sumaron otros estudios de calado similar pero circunscritos a Europa occidental (Blondel y Thiébault, 1991; Thiébault, 1991) y del sur (Tavares et al., 2003), los cuales reforzarían también los resultados anteriores y el enfoque de perspectiva comparada en el análisis de la selección ministerial.

No obstante lo anterior, el factor que amplíe o disminuya los canales de acceso a un ministerio estará vinculado a la carrera política desarrollada (Blondel, 1985, 1991; De Winter, 1991). La experiencia política en cargos de representación o en posiciones destacadas de la Administración Pública apuntala la carrera política cuya meta es en muchos casos el acceso a un ministerio. En ese sentido, las oportunidades de desarrollo político en la ruta hacia un ministerio estarán en función de un conjunto de condicionantes políticos e institucionales.

El más elemental es la pertenencia a un partido. La llegada al gabinete estará fuertemente influenciada por la adscripción a una organización política la cual promoverá o limitará el ascenso político (Rose, 1974; Blondel y Cotta, 1996, 2000). En este caso, algunos líderes del partido pueden desempeñar un rol primordial en la selectividad (Dogan, 1989:9) o las mismas reglas intrapartidarias también pueden influir en la nominación de ministros (Dowding y Dumont, 2009).

Aunque, por otro lado y en detrimento del reclutamiento partidista, también ha cobrado relevancia la nominación de ministros sin filiación partidista (Amorim y Strøm, 2006; Verzichelli y Cotta, 2012; Rodríguez y Jerez, 2013; Costa, s/f). El reclutamiento de ministros técnicos no partidistas obedece a algunas de las siguientes razones, según lo observan Verzichelli y Cotta (2012): 1) la compleja y “altamente tecnificada” gobernanza democrática; 2) el declive organizacional y reputacional de los partidos políticos y la consecuente integración de personajes no partidistas que son reclutados desde la “sociedad civil”, con el propósito de generar mayor confianza; 3) la concentración del poder en manos de unas pocas personas y el proceso de “presidencialización” del gobierno –en el caso parlamentario–, lo que amplía la posibilidad de que el jefe del Ejecutivo reclute con mayor libertad una serie de “agentes personales” en el gabinete; y 4) el impacto de los escenarios supranacionales y sus instituciones sobre la estructura de las instituciones políticas nacionales con el

³ No obstante, a partir del advenimiento democrático tanto en Europa como en Latinoamérica se ha incrementado significativamente el número de mujeres ministras, aunque, en efecto, proporcionalmente continúan siendo numéricamente inferior respecto a los hombres ministros (Davis, 1997; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005, 2009).

⁴ Algunos precursores en el análisis de los rasgos sociodemográficos por país, se observa en Laski (1928) para el caso británico y en Lewis (1970) para el francés.

argumento de hacer más eficaz al gobierno desde una lógica supranacional (2012:2). El aumento considerable de ministros sin antecedentes tradicionales de reclutamiento, da lugar a un *gobierno técnico* (Verzichelli y Cotta, 2012), en el que el Ejecutivo elige por fuera de las típicas vías de reclutamiento político como son el parlamento y los partidos.

No obstante el auge de los ministros apartidistas, del conjunto de trayectorias posibles que anteceden la llegada a un ministerio la carrera parlamentaria permanece como un canal esencial para el reclutamiento de ministros, ello y pese a que su influencia se ha visto reducida en el tiempo, según refiere Blondel; quien, empero, considera a la ruta parlamentaria como la llave de acceso al gobierno ministerial, sea cual sea la ocupación originaria de los potenciales ministros (1985:63)⁵. Incluso, aunque la formación en un partido contribuya a construir trayectorias políticas, el papel de éstos suele constreñirse a ser el vehículo y etiqueta necesaria para acceder a un cargo público, por lo cual, el desarrollo político en un partido no es del todo suficiente para aspirar a un ministerio (Blondel, 1985).

La tercera característica se vincula a las reglas constitucionales (Dowding y Dumont, 2009), particularmente lo concerniente a la forma de gobierno (Dogan, 2003:3). En los regímenes parlamentarios el propio parlamento ha sido la fuente primordial en el reclutamiento ministerial, el cual dio lugar a lo que se denominó “*pool of available politicians*” (Blondel, 1985:18) o “*pool of eligibles*” (Dogan, 1989:5) para identificar a los posibles ministrables, lo cual se facilita en un régimen de esta naturaleza; en cambio, en un sistema presidencial la competición ministerial es más abierta y ello dificulta delinear un plano de posibles ministrables que tendrán acceso al equipo presidencial (Dogan, 1989:5; Dowding y Dumont, 2015:7). Así también, cuando hay separación de poderes, el jefe de gobierno tiene mayores incentivos para designar a personajes sin militancia partidista, en tanto que cuando el gobierno depende de la confianza parlamentaria, los gabinetes suelen ser más partidistas y proporcionales en la distribución de posiciones (Blondel, 1985; Amorim y Samuels, 2010).

Un cuarto elemento se corresponde con el modelo de organización estatal. Un sistema federal descentraliza la red del *cursus honorum* entre los diferentes niveles de gobierno, lo que amplía el marco selectivo; mientras que uno centralizado lo contrae a pocas opciones selectivas (Dogan, 1989:9). En ese sentido, la descentralización territorial alienta la diversificación alterna y multinivel de las carreras políticas (Rodríguez, 2010; Botella et al., 2011; Barragán, 2016). Aunque no obstante cual sea la organización territorial, en regiones de Europa Occidental se ha identificado que más de la mitad de los ministros ha desempeñado alguna posición política local o regional antes de acceder

⁵ Sin embargo, como observaremos en el transcurso de esta investigación, tanto en España como en México las vías para el reclutamiento político ministerial se han ampliado y diversificado a otras arenas políticas; particularmente en el caso español a contracorriente de la típica arena parlamentaria (Rodríguez, 2010).

al gabinete. Esto ha sido así dada la importancia que ello representa sea para iniciar una carrera política o para tener proyección nacional, por la relevancia de ciertas regiones o grandes urbes en las que reditúa políticamente gobernar y que en consecuencia tiene efectos en la carrera ministerial (Thiébaud, 1991a). Por tanto, la actividad política en la arena subnacional se añade como otro criterio relevante en la ruta de acceso ministerial.

Finalmente, otro aspecto de tipo formal predominante en la selección ministerial suele recaer en la atribución del jefe de gobierno (presidente o primer ministro) para nominar a su equipo de trabajo, cuya decisión es crucial y un filtro final en la ruta hacia el gabinete. Al respecto, aún con las trayectorias políticas que perfilan a un conjunto de personas como ministrables, se considera que el jefe del Ejecutivo toma en cuenta un criterio fundamental en su decisión: la lealtad. El presidente intentará elegir entre quien considere que le garantiza fidelidad política (Rose, 1971: 397; 1974:363; Blondel, 1985). En ese sentido, sin importar el sistema de gobierno que se trate, todo líder del Ejecutivo intentará integrar en su equipo de gobierno a las personas con quienes puede confiar, que por lo general han sido sus colaboradores y han estado cerca de él durante su trayectoria política, quienes pueden o no contar con experiencia política.

Por tal razón, a manera de ejemplificar el punto anterior, para Blondel no es sorprendente que militares que llegan al poder elijan a otros militares para ocupar cargos ministeriales o que presidentes que llegan con ayuda de una fracción del partido, recurran a dicho grupo de apoyo para acogerlo en el gobierno (Blondel, 1985:57). Sin embargo, en no pocas ocasiones el jefe de gobierno está sujeto a pactar con los líderes más influyentes del partido, a quienes podría necesitar para apaciguar las rivalidades internas, así como recompensar los apoyos partidarios mediante la asignación de posiciones en el gobierno (Dogan, 1989: 9-10), lo cual vira el contexto institucional de nominación ministerial a un escenario de relaciones y negociaciones informales en que nadie sabe con exactitud cuáles son las razones que obedecen a ciertos tipos de nombramientos en el gobierno⁶.

2.3.2. Factores estratégicos en la designación ministerial

En complemento a la apreciación anterior, aquí es donde cobra relevancia la selección ministerial mediante vías estratégicas, ello en función de las condiciones institucionales, las circunstancias políticas y el parecer del propio presidente para optar por determinados perfiles de ministros que le permitan llevar a cabo sus políticas de gobierno, que es una de las prioridades principales de todo gobernante y por la cual tiene que elegir los perfiles ministeriales adecuados para ello. En ese sentido, el jefe de gobierno es considerado un actor racional que busca maximizar beneficios de acuerdo con los incentivos disponibles, lo cual lo llevara a optar determinadas estrategias para la designación ministerial en función de sus facultades y las condiciones institucionales

⁶ Algunos canales típicos de institucionalidad informal en el acceso a cargos políticos, se asocian a relaciones de amistad, nepotismo, pago de favores, patronazgo, entre otras vías.

(Amorim, 1998, 2006; Dowding y Dumont, 2009; Amorim y Samuels, 2010), lo que eventualmente lleva al presidente a tener que negociar políticas y posiciones ministeriales (Alderman, 1976; Strom, 2004 [1990]; Raile et al., 2010) y también realizar designaciones para encarar conflictos e incluso para elevar su popularidad de acuerdo con las circunstancias políticas por afrontar (Dewan y Dowding, 2005; Martinez-Gallardo, 2011, 2014).

Así como el líder del Ejecutivo intenta llevar a cabo sus políticas de gobierno, también pretende que el personal que elige para implementarlas le evite conflictos, sobre todo en el sentido de que algunos nominados al gabinete pretendan desplegar políticamente en detrimento del presidente o de sus propuestas de gobierno, lo cual representa diversos tipos de problemas o distorsiones en la gestión de gobierno; o también por el hecho de que el ministro designado carezca de habilidades útiles para el cargo o que perjudique al presidente en su actuar (problemas identificados como “moral hazard”, “adverse selection” y “principal-agent”⁷), por lo cual, el jefe de gobierno a veces optará por perfiles apartidistas con los que puede confiar más que los militantes de su propio partido, guiado principalmente por la efectividad que puede alcanzar su gobierno mediante personajes de su confianza más que con aliados y posibles rivales políticos (Martínez-Gallardo y Schleiter, 2015).

No obstante, los partidos en gobiernos parlamentarios han demostrado ser más cohesionados para contener conflictos por “riesgo moral”, “selección adversa” o distorsiones de “agencia-principal” que los de corte presidencial, ello debido al típico reclutamiento ministerial que suele emerger del propio parlamento y que ofrece mayor certeza al Ejecutivo por estar articulado gobierno y partido vía el parlamento (Strøm, 2000:278-279; Müller et al., 2006 [2003]); pero aún y con esa compenetración, tampoco se está exento de ese tipo de conflictos con ministros pertenecientes a otros partidos cuando se forma un gobierno de coalición o con líderes de facciones cuando el gabinete es de partido único, a menos que el jefe de gobierno controle todas las posiciones políticas (Dowding y Dumont, 2015:2,6).

⁷ En los tres tipos de problemas asociados con la relación entre el presidente y sus ministros intervienen factores como sesgos de información y distorsiones en la cadena de acciones que terminan por desequilibrar la coordinación y eficiencia en los objetivos de un gobierno. En el esquema de la relación “principal-agente” (presidente-ministro) el principal problema que se identifica es la labor deficiente ministerial por problemas de información asimétrica o de ocultar acciones por parte de ambos actores, así como carencia de habilidades del ministro, lo que perjudica negativamente su labor ministerial. De igual modo, el problema de la “selección adversa” también está ligado al de la relación principal-agente, sólo que en la selección adversa se desconoce la información que posee una de las partes y que una vez puesto en marcha el gobierno refleja las carencias que no se advertían antes de que un ministro fuera convocado al gabinete. El problema de “riesgo moral” también está vinculado al ocultamiento de información, que en este caso se asocia a que el ministro electo posea intereses políticos personales por encima de los del presidente o del gobierno, con lo cual, las acciones de un ministro serán conducentes al beneficio propio antes que el grupal, situación que también distorsiona asimétricamente la relación. Para detalles sobre tales problemáticas, véase Strøm (2000), Huber y Martinez-Gallardo (2008) y Dowding y Dumont (2015).

En ese sentido, se advierte también que la nominación de ministros estará en función de la fortaleza presidencial, lo que lleva al jefe de gobierno a realizar una estrategia selectiva que varía de *cooperativa* a *unilateral*. Por ejemplo, un presidente fuerte, sin necesidad de apoyos políticos externos, priorizará nominar a personajes cercanos a su figura, por lo que emprenderá una estrategia *unilateral*; en tanto que un Ejecutivo débil tiene que recurrir a otros partidos, facciones o grupos políticos para conseguir apoyos, lo que equivale a una estrategia *cooperativa* en la selección ministerial (Camerlo y Martínez-Gallardo, mimeografía). Por lo cual, las condiciones estructurales, contextuales e incentivos con que se cuenten al iniciar un gobierno, perfilarán la estrategia presidencial para una selección apropiada del equipo de trabajo.

Otro tipo de estrategia selectiva ocurre vía la *especialización ministerial*; es decir, se elige a determinados tipos de perfiles ministeriales en función de las políticas de gobierno a implementar. En este caso, un factor que ha cobrado relevancia en épocas recientes es la tendencia a elegir ministros altamente especializados o tecnificados para atender problemáticas puntuales, por lo cual, lo mínimo que se espera de ellos es que posean las habilidades y experiencia necesaria acordes con la cartera en que fueron asignados, lo que lleva también a nominarlos sea por sus cualidades técnicas, políticas o una mezcla de ambas (Rose, 1974:363-364; Blondel, 1985, 1991; Bakema y Secker, 1988). Según el tipo de formación e historial político del ministro, puede denotar un perfil amateur o de especialista. Los de perfil amateur suelen elegirse en gobiernos politizados por motivos de su pertenencia al partido; en cambio, un gobierno técnico se distingue por el grado de especialización de los ministros (Blondel, 1985: 22-25; Verzichelli y Cotta, 2012); aunque también, se opta por perfiles políticos cuando se pretende potenciar causas políticas a través de la gestión ministerial.

Las habilidades suelen ser adquiridas como resultado de la formación educativa y las ocupaciones anteriores relacionadas con la profesión (Keman, 1991:99). Por ejemplo, es común apreciar que las carteras del ámbito económico son encabezadas por personajes especializados y con trayectoria en la materia, del mismo modo que las carteras políticas son dirigidas por experimentados políticos (Blondel, 1991:14). Así también, la tecnificación de la política ha implicado un notable auge en el reclutamiento de personajes no afiliados al partido gobernante pero que tienen acceso al gabinete (Amorim y Strøm, 2006; Verzichelli y Cotta, 2012; Rodríguez y Jerez, 2013; Costa, s/f). Por tanto, la especialización técnica se ha convertido en un aspecto ineludible del jefe de gobierno para perfilar a su equipo de gobierno, así como otra de las compuertas para identificar a potenciales ministrables⁸. No obstante, si los potenciales ministros

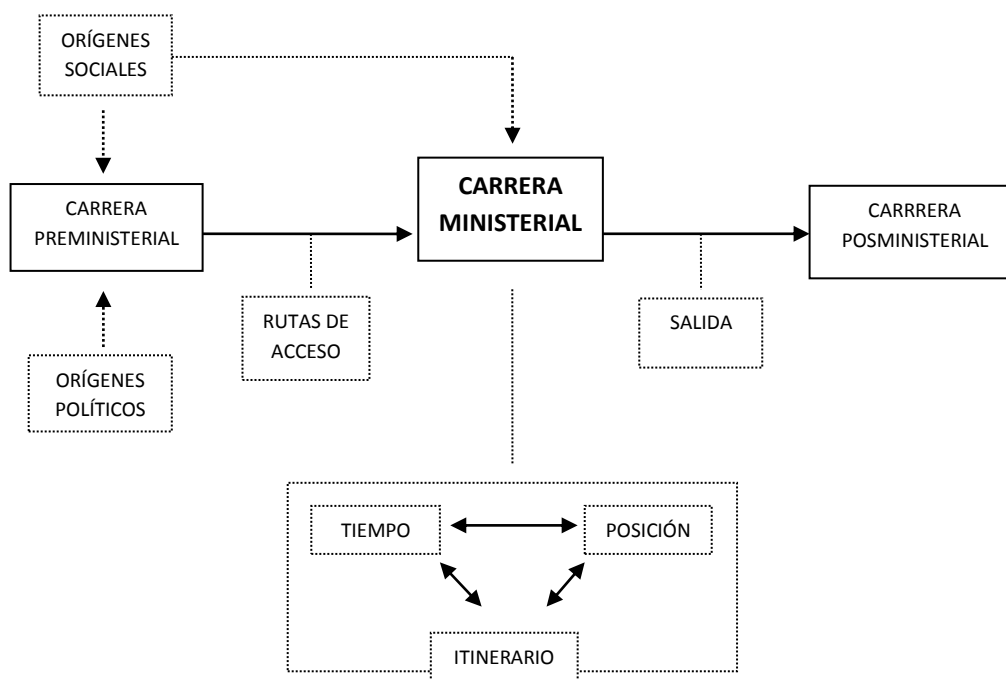
⁸ Algunos trabajos sobre países específicos que han abordado la nominación ministerial ligada a la especialización y la no afiliación partidista en Europa, son los de Beckman (2006), Costa y Tavares (2009) y Verzichelli y Cotta (2012); y en América Latina, Silva (1991), Babb (1998, 2001), Centeno y Silva (1998), Centeno (1999 [1994]), Dávila (2010) y Joignant (2010), entre otros más.

carecen de habilidades técnicas, el jefe de gobierno siempre estará concentrado en nominar prioritariamente a personal competente para el cargo (Rose, 1971:397).

2.3.3. Fases de la trayectoria ministerial: entrada, permanencia y salida de los ministros

Como se ha observado en esta sección, el acceso a un ministerio comprende un conjunto de pautas y condicionantes de diversa índole. Pero además, al igual que sucede en el análisis de las carreras políticas, en que se distinguen tres momentos que comprenden la entrada, el desarrollo y la salida de los políticos (Alcántara, 2017), la trayectoria ministerial también consta de tres fases a efectos de facilitar su comprensión analítica, que son: la etapa preministerial, la ministerial y la posministerial (Blondel, 1991). Dicho proceso en la carrera ministerial puede esquematizarse de la siguiente manera, de acuerdo con la propuesta de Rodríguez (2011:12) (figura 2.1):

Figura 2.1. Esquema de la carrera política en la élite ministerial



Fuente: Rodríguez (2011:12)

La fase preministerial consta de los cargos políticos ocupados antes de acceder a la titularidad del ministerio. A quienes tienen posibilidades reales de convertirse en ministros según su trayectoria, años de carrera y el grado de experiencia política acumulada, son considerados como *ministrables* (Blondel, 1991:13). La *ministrabilidad* denota en qué momento alguien está en condiciones de convertirse en ministro y partir

de cuándo deja de serlo (Rodríguez, 2011:16-17). A la posición política anterior que se ocupa al momento del nombramiento ministerial se le conoce como *ruta de acceso* (Rodríguez, 2011:16). En caso contrario, quien llega a un ministerio sin desarrollar una carrera política previa, se considera que su ruta de acceso está en función de su prestigio social (Rodríguez, 2011:17). No obstante, en muchas de las ocasiones llegar a un ministerio puede ser producto de la “suerte” o de la “casualidad”, en donde también pueden intervenir situaciones de patronazgo en las que el presidente nombra como titulares a amistades o como resultado de un intercambio de favores (Blondel, 1985). En ese sentido, la selección ministerial tiene un toque inevitablemente arbitrario y aunque se han hecho esfuerzos para reducir la incertidumbre de su designación, es entendible que ello ocurra así cuando no suelen existir reglas en el proceso de nominación de los ministros (Blondel, 1985:13).

Una vez alcanzado un ministerio, en esa posición también es posible distinguir tres dimensiones, según refiere Rodríguez (2011): la temporal, la itineraria y la posicional. La dimensión temporal indica cuánto tiempo permanece el ministro en el cargo y en qué momento de su vida ocurre; la dimensión itineraria distingue si el ministro encabeza uno o más ministerios durante su trayectoria política y si éste regresa al gobierno una vez dejado el cargo; y la dimensión posicional relaciona los ministerios ocupados con las habilidades del ministro, así como el nivel de especialización si llega a permanecer por largo tiempo en un ministerio (Rodríguez, 2011:18). La duración en un cargo ministerial suele ser de tres años en promedio, una carrera sumamente corta, a consideración de Blondel, quien por esa razón sugiere replantear el término de “carrera ministerial” por el de “condición ministerial” (1985:17), pues son pocos quienes pueden desarrollar una trayectoria amplia en un ministerio, ya que la carrera ministerial suele ser muy breve y cuyo rango promedia alrededor de tres a seis años de duración (Bakema, 1991; Blondel, 1991)⁹.

No obstante, en contraparte también se ha configurado lo que se denomina *núcleo ministerial*, que son aquellos personajes que por su talento o influencia política suelen extender su permanencia más allá de un gobierno, incluso si cambió el partido en el poder, por lo que se les conoce por su amplia supervivencia ministerial y pasan a convertirse en una especie de “líderes inamovibles” (Dogan, 2003:11-12). Del mismo modo, la relevancia que adquiere un ministro al interior del gobierno también puede deberse al tipo de estructura, organización, atribuciones y recursos que cuente el ministerio que le toque encabezar. En ese sentido, los ministerios también importan en tanto que dan soporte a su titular, con lo cual, cobra validez la sentencia de Rose de que un ministerio posee “una cabeza pero cientos de manos” que lo hacen funcionar (Rose, 1985:229).

⁹ En las nuevas democracias de Europa del Este la duración en el encargo ministerial es aún menor, pues suele promediar dos años (Blondel, Müller y Malová, 2007:52).

Por otra parte, las causas que dan fin a la encomienda ministerial han sido generalmente asociadas a crisis políticas y cuestiones sobre la estabilidad de los gobiernos en dos ámbitos¹⁰: 1) mediante la observación de los *eventos críticos*, en función de la irrupción de fenómenos políticos que propician cambios y, en última instancia, la finalización del gobierno; 2) y a través de los *eventos terminales*, que se corresponden con los atributos del propio sistema político. La mayoría de los trabajos se han agrupado en este último enfoque, en analizar cómo afecta a la estabilidad del gobierno ciertos rasgos del sistema político como son el número de partidos, la distribución de escaños, la coincidencia ideológica, las reglas y el apoyo electoral, las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento, el estatus coalicional y las características específicas del gabinete¹¹. También, engarzados en la perspectiva de los *eventos terminales*, se sitúan los estudios de corte racionalista, los cuales explican la perdurabilidad del gobierno a partir del tipo de negociación de cargos y de políticas públicas entre los partidos para conformar una coalición, así como los incentivos y las motivaciones que tienen esos mismos partidos para mantenerse en el gobierno¹².

El otro enfoque, el de los *eventos críticos*, explora los factores tanto externos como internos que desequilibran al gobierno, como pueden ser los conflictos al interior del partido y entre partidos, disputas entre miembros del gabinete, escándalos, desavenencias entre el gobierno y grupos sociales, así como el fallecimiento del jefe de gobierno. Lo distintivo de tales sucesos es que pueden ocurrir “en cualquier momento” y no pueden ser completamente controlados por los actores políticos; es decir, son eventos que ocurren con independencia de las características institucionales del sistema político. Por tal razón, los gobiernos corren el riesgo de disolverse cuando son incapaces de responder a fenómenos políticos impredecibles (Browne, Frendeis y Gleiber, 1984, 1986, 1988).

No obstante, el enfoque analítico de *eventos críticos* ha recibido críticas por su limitada capacidad predictiva y que sólo suele ser útil en estudios de caso o de *micropolítica* (Strom, 1988). A raíz de ello, se intentó conciliar las posturas de ambos enfoques -la de los *eventos terminales* y la de los *eventos críticos*- mediante un trabajo que agrupó

¹⁰ Por estabilidad gubernamental suele entenderse la perdurabilidad en el tiempo de los gobiernos, de acuerdo con Taylor y Herman (1971), quienes situaron su análisis a partir de 1945 con el establecimiento de las primeras democracias europeas de la posguerra.

¹¹ Entre los trabajos más reconocidos que analizan ciertos atributos del sistema político para explicar la estabilidad en gobiernos parlamentarios, se encuentran: Blondel (1968), Taylor y Herman (1971), Dood (1976), Warwick (1979, 1994, 1999) y Lijphart (1984, 1984a). Una lectura diferente se observa en Cheibub y Limongi (2002), cuyos autores consideran que la estabilidad no necesariamente se corresponde con los atributos del régimen, sino a cuestiones que abarcan el proceso de toma de decisiones, la coordinación en la formulación de políticas o la descentralización en el proceso de toma de decisiones (2002:176).

¹² De los estudios que han examinado la perdurabilidad del gobierno mediante una perspectiva racionalista, destacan los de Laver y Schofield (1998) [1990]), Laver y Shepsle (1990, 1996) y Lupia y Strom (1995), por citar algunos de ellos.

variables de los atributos del sistema político, pero también particularidades de cada gabinete y del contexto político del país, proponiendo, así, una combinación de los componentes estructurales con los estocásticos (King, et. All, 1990).

Los trabajos en sendos enfoques se han distinguido por analizar la estabilidad de los gobiernos parlamentarios de coalición, no así la de gobiernos de corte unipartidista ni de casos específicos como se propone examinar en este trabajo; además de que dichos estudios se han limitado a observar las crisis de gobierno en modo conjunto y no en el plano individual de sus integrantes. Ante ello, para el análisis de la estabilidad gubernamental, es importante distinguir entre los cambios *de gobierno*, que afectan a la totalidad del grupo; y los cambios que se realizan *en el gobierno*, los cuales corresponden al ámbito personal (Cotta, 1988 [1986]:350).

Sobre los cambios *en el gobierno*, trabajos como los de Huber y Martínez-Gallardo (2006, 2008) han propuesto evaluar la estabilidad del gabinete a partir del análisis individual de los ministros en gobiernos parlamentarios, con énfasis en dos puntos: 1) en la etapa de nominación de ministros, en donde el primer ministro y los jefes de partido se enfrentan a la dificultad de elegir al equipo de gobierno más apto para cada cargo. Bajo esta mirada, la cualificación de los ministros –por su trayectoria, habilidades y conocimientos para el cargo- resulta importante en la estabilidad del gobierno; y, 2) la relación de los *eventos terminales* –es decir, los atributos del sistema político- en la perdurabilidad de cada ministro en la cartera encomendada.

La importancia de esos trabajos radica en que diferencian la perdurabilidad de cada ministro con la del gabinete en conjunto, que aunque en ciertas ocasiones se vinculan, la permanencia, tanto del gobierno en conjunto como la de los ministros en lo individual, responde a lógicas distintas. No obstante, las limitantes de dichos trabajos es que sólo observan los *eventos terminales* en condiciones de coalición parlamentaria y dejan de lado el peso de los *eventos críticos* en la explicación del reemplazo ministerial.

Entre los estudios que han tomado en cuenta los *eventos críticos* en la dimisión de ministros destacan los de Dewan y Dowding (2005), Dewan y Myatt (2007) y Berlinski et al. (2012) para el caso parlamentario británico; de Camerlo (2013) para el sistema presidencial argentino; y de Camerlo y Pérez-Liñán (2013) y Martínez-Gallardo (2011, 2014) para las democracias presidenciales latinoamericanas. Esos trabajos observan que las dimisiones anticipadas o “salidas forzadas” de ministros suelen estar ligadas a crisis políticas derivadas de escándalos, protestas sociales, conflictos internos, políticas fallidas, mal desempeño, desaprobación de gestión, incompetencia o por asuntos considerados lo suficientemente graves que llevan al ministro a dimitir (Dewan y Dowding, 2005: 47). Por lo cual, el cese de ministros es un recurso del Ejecutivo para la recuperación de popularidad de su gobierno y, en su caso, para corregir las anomalías del ministro saliente (Dewan y Dowding, 2005; Berlinsky, et al., 2010; Camerlo y

Pérez-Liñán, 2015), lo que se corresponde con lo que Mainwaring y Shugart denominaron como “válvulas de seguridad” que el Ejecutivo tiene a la mano para sortear crisis políticas (1997a:38).

Por su parte, Blondel (1985) identifica la salida de los ministros en tres ámbitos: 1) el institucional, cuando finaliza el periodo de gobierno y el presidente no se presenta de nuevo a elecciones, y quien llega al gobierno del mismo partido o de la oposición no reasignan de nueva cuenta a los ministros; 2) por recambio y rotación de ministros; y 3) salidas por circunstancias atribuidas a la persona, como pueden ser un trabajo deficiente, desacuerdos con el Ejecutivo o los ministros, o problemas personales o de salud (Blondel, 1985: 18-20). En ese sentido, la duración de los ministros en el gabinete es inferior respecto a otro tipo de cargos políticos (Frogner, 1991), los cuales están menos sujetos a situaciones de desgaste, además de que tienen garantizado un mandato fijo en el puesto, situación que no ocurre con los ministros, en quienes está latente una posible remoción del cargo en todo momento¹³.

Finalmente, una vez concretada la salida de un ministro del gabinete, la posible carrera posministerial estará en función de si quien ocupó el cargo tiene voluntad, y en su caso, oportunidad de continuar en la actividad pública. Quienes así lo desean, ello supone que permanecer en política forma parte de su profesión. En Europa Occidental, se ha observado que una tercera parte de los ministros opta por convertirse en parlamentarios, otro tanto similar regresa a su ocupación previa, y otra tercera parte inicia una nueva carrera profesional (Blondel, 1991a:161-173). En cambio, otros se inclinan por el retiro político, pues como antes se ha hecho notar, la llegada al ministerio representa la cúspide de muchos en su andadura política y una vez ocupada esa posición no se buscan otro tipo de aspiraciones políticas. Sin embargo, también se ha reparado que la edad juega un papel crucial en ello (Blondel, 1991), pues no es lo mismo ser ministro antes de los cuarenta años con la posibilidad de un porvenir político por delante, que llegar al cargo en la etapa final de una carrera política de largo andar. Optar por abandonar la función pública es interpretado como el retorno a lo que representa un estilo de “vida ordinaria”, lo que implica para unos regocijo, pero para otros un escenario de insatisfacción después de la agitada vida política a la que se habían acostumbrado (Blondel, 1991a).

¹³ A este respecto, se ha observado que la duración de la función ministerial es menor en regímenes presidenciales que parlamentarios, “puesto que los presidentes no gozan normalmente de mayorías en la legislatura, recurren a una rápida rotación ministerial como sistema para continuar su perpetua búsqueda de apoyo en temas fundamentales. En los sistemas parlamentarios, por el contrario, las mayorías formadas por coaliciones hacen innecesario la continua sustitución. [...] En las democracias presidenciales, los ministros están muy asociados con un presidente concreto, salen del cargo cuando sale el presidente y normalmente nunca vuelven a ser ministros” (Stepan y Skach, 1993:22).

CAPÍTULO III

Aproximación teórica e institucional en el análisis de gabinetes

Resumen

A través de este capítulo se realiza una exploración en los referentes teóricos e institucionales que influyen en la composición de los gabinetes ministeriales. Al ser objeto de este estudio los gabinetes de carácter monopartidista, el primer epígrafe está dedicado a una revisión de la perspectiva del *party government* (gobierno de partido), mediante la cual se intenta delinear cuál es el nexo político entre el partido y el jefe de gobierno, quienes configuran un entramado de relaciones de poder que repercuten en la composición del gobierno. El segundo apartado comprende un breve recorrido analítico sobre los tipos de gabinetes existentes, su estructura general y las condiciones que guían su funcionamiento y organización. Finalmente, la tercera sección describe de manera concisa las condiciones generales de los sistemas políticos de España y México. Lo anterior, a efecto de distinguir las semejanzas y diferencias de los soportes institucionales de cada país como preámbulo para el análisis de la selección ministerial en los gabinetes unipartidistas de ambos países.

Capítulo III. Aproximación teórica e institucional en el análisis de gabinetes

3.1 Los partidos y su importancia en la configuración del gobierno: el gobierno de partido(s)

El interés por explorar las formas en que se relacionan gobierno y partido parte del supuesto de que el partido al que pertenece el jefe de gobierno influye en la composición del gabinete. De hecho, una de las premisas básicas del por qué de la existencia de los partidos políticos sustenta que éstos tienen como prioridad y fin acceder al gobierno, por lo cual la relación entre ambas figuras de poder –partido y gobierno- es permanente, intrínseca y complementaria; de modo que una democracia moderna difícilmente se logra sin el concierto de ambas partes.

La articulación entre partido y gobierno es de tal magnitud que Duverger se refirió a este último como una máquina impulsada por un motor que es el partido (1981 [1951]: 420). Sin embargo, lo llamativo en el tema a tratar es que si bien los ministros de gobierno suelen tener una carrera política de larga data impulsada mediante una adscripción partidista, la facultad para la nominación ministerial suele recaer en el líder del Ejecutivo, quien en no pocas veces recluta para su gobierno a personajes ajenos a su partido y a la vida política. Partiendo de esta observación, esta sección da cuenta de las formas y la intensidad de la relación entre gobierno y partido(s).

Los partidos y su involucramiento en el poder político

Los modelos y estructuras de partido se han modificado durante las últimas décadas dando paso a nuevos componentes que los caracterizan en la actualidad. Del modelo de partido de masas que predominó durante la primera mitad siglo XX, distinguido por su numerosa cantidad de militantes y por una relación horizontal entre éstos (Duverger, (1981 [1951]), poco después, Kirchheimer (1980 [1966]) advirtió de su declive y de la emergencia del partido “atrápalo-todo”, enfocado en atraer el mayor número de electores sin importar su condición social y dejando de lado los posicionamientos ideológicos que caracterizaron a los partidos de masas.

El siguiente proceso de cambio en la estructura partidaria dio lugar a lo que se ha denominado “partido cártel”, cuyas organizaciones pasaron a convertirse en una especie de agencias del Estado, particularmente por las subvenciones y la regulación que este último ejerce sobre los partidos, que se vuelven dispositivos útiles para su supervivencia (Mair y Katz, 1995,1998). Por lo cual, aunque alguno de los partidos no sea partícipe del gobierno, permanece dentro del sistema político debido a su anclaje que tiene como parte de la estructura del Estado.

En los últimos lustros, a la par de que las estructuras de los partidos se han tornado más complejas, Katz y Mair (1993) han propuesto observarlos mediante tres dimensiones que configuran las caras de los partidos: 1) El partido en los cargos públicos, 2) el partido como organización de afiliados y 3) el partido en la organización. No obstante, se ha observado que la articulación entre las tres dimensiones ha sufrido desajustes asimétricos en su funcionamiento, ya que el partido como organización de afiliados se ha descompensado, mientras que el partido como organización, y especialmente el partido en el poder, se han fortalecido (Mair, 1994; Keman, 2011). Mair (1994) llega a esta conclusión al observar que durante las últimas décadas los niveles de membresía en los partidos políticos han disminuido considerablemente, al tiempo que se han incrementado inmensamente el número de votantes y que el partido, como figura que aspira a cargos públicos, ha tenido mayor acceso a éstos y a más recursos económicos.

A juicio de Mair (1994), los partidos se han convertido en un órgano del Estado en la medida en que hacen de éste su fuente de recursos y de cargos públicos; o sea, un medio por el cual los partidos garantizan su perduración. En contraparte, la relación de los partidos con la sociedad civil ha tendido a diluirse a la que vez que revertir su lógica inicial de funcionamiento. A este respecto, Mair (1994) ha precisado que si bien mediante un partido de masas su funcionamiento operaba desde las bases hacia arriba, con su conversión al modelo atrápalo-todo la fuerza organizativa del partido se ejerce desde las dirigencias y los altos cargos públicos en detrimento de los afiliados de base. En tanto que bajo el modelo de partido cártel, la organización del partido tiene como prioridad asegurar su permanencia como componente del Estado.

Alan Ware (2004 [1996]), por su parte, también ha fortalecido la idea de que el gobierno proporciona cierto tipo de recompensas al partido, que son evidentes en dos ámbitos: la primera tiene que ver con la implementación de sus políticas públicas y la segunda con la posibilidad de colocar a sus simpatizantes en cargos públicos. Sobre lo primero, se ha destacado que el partido en el gobierno tiene como prioridades influir en la formulación y la dirección de políticas, las cuales han sido aprobadas y legitimadas por los votantes en una democracia representativa (De Winter y Dumont, 2006: 184; Keman, 2006; De Winter, 2009). En tanto que para el segundo punto, el gobierno constituye un recurso para el fortalecimiento del partido, pues se beneficia en la medida en que puede acomodar a sus seguidores en cargos diversos, y, a partir de esos nombramientos, ejercer su influencia en el gobierno. Es, además, una vía para recompensar a quienes apoyan al partido y un coto de poder para sus dirigentes (Ware, 2004 [1996]: 544).

Otro factor de importancia que hace notar Ware ante la posibilidad del partido de ocupar cargos políticos concretos, es que éstos pueden asignarse a grupos o personajes clave ligados al cargo en cuestión, pues, a manera de ejemplo, una agrupación agrarista puede valorar más la cartera de agricultura que cualquier otro ministerio en la asignación de

posiciones (2004 [1996]: 545). Esta lógica en la concesión de cargos permite al partido beneficiarse de la experiencia o especialización de ciertos sectores, al tiempo que los compensa por su apoyo al partido, por lo cual se consideran tales intercambios como retribuciones de beneficio mutuo.

Duverger, por su parte, observó que al acceder al poder los partidos influyen notoriamente en la estructura de gobierno. Su capacidad de influencia tiene magnitudes variadas al grado de que, según la apreciación de Duverger, el parlamento o el gabinete estén supeditados a las decisiones y posicionamientos del seno del partido y no a sus funciones específicas de gobierno, esto en razón de que el gobierno está en manos de los jefes partidarios y la jerarquía interior del partido repercute en la estructura de los poderes públicos (1981 [1951]: 420, 429). Al involucramiento del partido en el gobierno Duverger lo interpreta como una relación de *solidaridad* del gobierno hacia el partido, que en algunos casos refleja una marcada subordinación de los integrantes del gobierno respecto a los dirigentes del partido (1981 [1951]: 430).

En ese sentido, Duverger coincide ampliamente con Michels al situar a los partidos como una estructura de dominio oligárquica. A juicio de Duverger, gobernantes y parlamentarios “están cada vez más sometidos a la autoridad de los dirigentes interiores: esto significa que la masa de electores está dominada por el grupo menos numeroso de los miembros y militantes (...) Los parlamentarios mismos están sometidos a esta obediencia, que los transforma en máquinas de votar, conducidas por los dirigentes del partido” (1981 [1951]: 448-449). Por consiguiente, Duverger concluye que todo gobierno desemboca en oligarquía: “Jamás se ha visto a un pueblo gobernarse por sí mismo, y no se verá jamás. Todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño número sobre la mayoría” (1981 [1951]: 450).

A este respecto, Beyme (1995) identificó que la auténtica *clase política* se gesta en el Estado de partidos, donde es posible su supervivencia, lo que la diferencia de la élite política, cuyo círculo de influencia puede abarcar otros sectores, como el económico, el cultural u otros grupos de interés. De hecho, en apreciación de Michels, los partidos suelen reproducir los principios de centralidad y de autoridad que se asemejan a la organización del Estado, lo que denominó como *partido gubernamental*, “es decir, un partido que, por estar organizado como un gobierno en pequeña escala, espera algún día tomar las riendas del gobierno en gran escala. El partido político revolucionario es un Estado dentro del Estado” (1996 [1911]: 155).

Así, en la perspectiva de Michels, todo partido que aspire a gobernar, inevitablemente requiere asemejarse a la estructura jerárquica y de autoridad del Estado-gobierno. En tanto que Panebianco, en alusión a estos autores, reiteró que “es un hecho confirmado por todas las investigaciones sobre partidos, que los principales recursos del poder

tienden a concentrarse en manos de grupos reducidos. [...] frente a las expresiones con que suele designarse a la élite dirigente de los partidos, prefiero usar aquí la expresión *coalición dominante*” (Panebianco (2009 [1982]; 89-90), un término equivalente para referirse a la élite partidista.

El gobierno de partido

Los argumentos anteriores hacen referencia al tipo de influencia mutua ejercida entre gobierno y partido(s). Sin embargo, existen diferentes acepciones para definir la relación entre estas figuras que remiten al posible predominio del uno sobre el otro, así como el modo en que se relacionan ambas esferas de poder. El término de *party government* (gobierno de partido) fue acuñado desde inicios del siglo XIX para describir la vida política en los sistemas parlamentarios, en el que gobierno y partido(s) han mantenido desde entonces una intrínseca relación (Blondel, 2000:2). De hecho, el uso común de la expresión *party government* alude al cuerpo ejecutivo que es el responsable de la formulación de políticas del más alto nivel en una democracia representativa (Keman, 2006:160; Budge y McDonald, 2012; Keman y Müller-Rommel, 2012).

En ese sentido, el partido en el gobierno es aquel que se encarga de tomar las decisiones políticas tras ganar elecciones. En un sistema parlamentario esta función ejecutiva también suele situarse como *democracia de partidos* a la vez que *gobierno de gabinete*. Del mismo modo, en lo referente al sistema presidencial, también se ha argumentado que la única manera de conservar regímenes libres y plurales era a través de los gobiernos emanados de los partidos, ya que a éstos se les considera los creadores del sistema democrático de gobierno (Schattsneider, 1964[1941]:23), cuya correlación entre gobierno y partido(s) dio pie a la expresión de la *inevitabilidad de los gobiernos de partido(s)* (Mansfield, 1965).

Sin embargo, se ha demostrado que existen diferencias básicas en el comportamiento y organización de los partidos bajo sistemas parlamentarios respecto a los que coexisten en un régimen presidencial, pues en el primero se fortalece el aspecto organizativo de los partidos para la consecución del mayor número de escaños, la búsqueda de posiciones y la influencia en las políticas del gobierno (Strom, 1990); en tanto que en un sistema presidencial los partidos priorizan la búsqueda de votos, las elecciones son más personalizadas (enfocadas en el candidato a dirigir el ejecutivo), al tiempo que decrece la importancia de las elecciones legislativas (Samuels, 2002:478). A este respecto, se observado una tendencia creciente de *presidencialización* de los partidos, asociado fundamentalmente a la personificación del poder político a través de los líderes del partido (Samuels, 2002; Poguntke y Webb, 2005a).

De vuelta a la expresión de gobierno de partido, acaso el primer autor que abordó de manera profusa la relación entre ambas figuras políticas fue Richard Rose (1974) para explorar el conjunto de factores por los que un partido influye en el gobierno, siendo, entre las primordiales, el acceso de integrantes del partido a posiciones políticas clave del gobierno y la implementación de políticas acordes con el programa del partido. Respecto al protagónico papel de los partidos en su interlocución con el gobierno, Sartori utilizó el término de *gobierno por partidos* para indicar la importancia de éstos como elementos componentes importantes en la esfera de gobierno (2012 [1976]:52).

Otra connotación de la relación entre partido(s) y gobierno es la empleada por Cansino como *gobierno de partido* para referirse a “una forma de control especial de los partidos sobre el parlamento y el gabinete así como el proceso de elaboración de los reglamentos que tiene lugar en estas esferas” (1997:11); pero también, el mismo autor retoma la expresión de *partyness of government* (partidismo en el gobierno¹) empleada por Katz (1986) para indicar “la capacidad que tienen los partidos gobernantes para influir en la composición y en las decisiones de los gobiernos establecidos” (Cansino, 1997:18), lo que también implica conocer cuál es el grado de influencia del partido en la esfera de gobierno.

De manera inversa, también se emplea el término de *governmentness of parties* para hacer referencia al grado de influencia del gobierno en el partido (Cotta, 2000a:200). Otra acepción próxima es la de *partido en el gobierno*, que se compone por aquellos miembros del partido que han ganado una posición en el gabinete (Cotta, 1999: 16; 2000:68; 2001:211), definición que más se apega al propósito de este trabajo, que es conocer cuál es el grado de influencia del partido en la composición del gabinete.

No obstante las apreciaciones anteriores, hay un notorio consenso académico en que el gobierno de partido, desde una aproximación tipo ideal, debe de cumplir al menos tres condiciones para considerarse como tal, según lo han indicado Rose (1969:416-418, 1974:381-382), Katz (1986:43, 1987:7) y Mair (2007:18, 2008:225), que son:

1. Las decisiones importantes del gobierno deben ser ejecutadas por quienes fueron votados en elecciones o por los designados para tal responsabilidad en una competencia partidista
2. Los cargos más altos del gobierno (jefe de gobierno y ministros) son reclutados en partidos políticos
3. Las políticas de partido son canalizadas en el gobierno

En lo que respecta a la preponderancia sea del gobierno o partido(s), el cuadro 3.1 muestra cómo sería la relación entre ambas estructuras de poder si alguna predominara

¹ El término de *partyness of government* también es interpretado como *particidad en el gobierno* (Lanzaro, 2013)

sobre la otra, o en su caso, hubiera interdependencia entre ambas partes en cuanto al tema de las designaciones.

Cuadro 3.1. Nombramientos en la relación gobierno-partido

		Gobierno controla nombramientos en la dirección del partido	
		Sí	No
Partido controla nombramientos del gobierno	Sí	Interdependencia	Gobierno es dependiente del partido
	No	Partido es dependiente del gobierno	Gobierno autónomo

Fuente: Andeweg (2000a: 120)

En el cuadro anterior dicha relación se muestra de manera genérica, sin matices o gradualidades en la influencia de poder. Empero, como advierte Andeweg (2000a), los vínculos que se establecen entre gobierno y partido son más complejos de lo que se aparenta. No obstante, es inevitable que al menos en los regímenes parlamentarios, dada la articulación entre partidos, parlamento y gobierno, los partidos que llegan al poder ejercen una notable influencia sobre el gobierno (Blondel y Cotta, 2000; Frogner, 2000:21-23; Schleiter y Morgan-Jones, 2009); situación que decrece en los sistemas presidenciales dada la separación de poderes, además de que en estos regímenes el líder del Ejecutivo tiene mayor protagonismo y en no pocas ocasiones su partido queda subordinado a las decisiones del presidente (Cansino, 1995, 1995a, 1997). Ello ha permitido constatar que cuando el Ejecutivo o el partido es fuerte, tiene efectos a la inversa respecto a su contraparte (Shugart, 1998).

En ese sentido, cuando el poder en la relación entre presidente y partido favorece desproporcionadamente a uno de los dos lo que acontece es una *autoridad asimétrica* (Romero, 2007:115). Sin embargo, en ambas tipologías de gobierno existen gradaciones en las relaciones, e incluso, también emergen situaciones que contradicen las premisas teóricas de cada sistema político o, en su caso, se carecen de elementos explicativos desde la academia para las muchas relaciones de poder del mundo real (De Winter y Dumont, 2006:184). De hecho, Blondel (2000) reconoce que existe cierta artificialidad en el uso del concepto de *party government*, puesto que las relaciones entre gobierno y

partido suelen ser ambiguas y conforman situaciones múltiples y cambiantes en la relación, así como configuraciones diversas de acuerdo a contextos específicos que dan lugar a variados “perfiles” de su relación (Cotta, 2000:45). Por ejemplo, en el caso español se ha observado que el desarrollo y funcionamiento del gobierno de partido ha sido limitado por tres razones: “la debilidad de la base social de los partidos, las dificultades para copar los estratos superiores de las administraciones y la preeminencia del líder del partido en el interior de las organizaciones durante la etapa de gobierno. La conjunción de estos tres factores han favorecido la *gubernamentalización* de los partidos en el poder, más que la *partidización* de los gobiernos” (Rodríguez, 2011:97).

Empero, al menos se tiene claro que la influencia entre partido y gobierno es de carácter recíproco, pues así como el partido intenta influir en el proceso de las nominaciones ministeriales y otras posiciones gubernamentales, el grupo que encabeza el gobierno hace lo propio en las designaciones partidistas; lo mismo que también existen intercambios por políticas y prácticas de patronazgo mutuo entre ambas esferas de poder (Blondel, 2000a:110). En ese sentido, el mecanismo clave para entender la relación entre gobierno y partido tiene por base un sistema de compensaciones y recompensas tanto de políticas como de posiciones, siempre sujeta a diversas dinámicas de negociación (Blondel, 2000a:112), ya que ningún partido puede ser exclusivamente buscador de cargos, de políticas o ejercer patronazgo (Andeweg, 2000a:123), ello por estar tales organismos constreñidos en función de factores institucionales como son la forma de gobierno, el sistema de partidos y el electoral, la ideología, el tipo de liderazgo, la representación parlamentaria y los pactos coalicionales, entre otros factores (Pasquino, 1986; Blondel, 1994; 1995). Además, también es importante tomar en cuenta el tipo de facciones que coexisten al interior del partido y la relación que tejen con el grupo político en el poder (Budge, 1985). Por tanto, de la relación entre gobierno y partido pueden observarse distintos grados de autonomía y dependencia.

Por otra parte, la relación entre partidos y gobierno no sólo está constreñida a estos dos núcleos de poder, sino que también dicha relación está en función de la fortaleza de la sociedad civil en un Estado, ya que cuando éste es fuerte, los partidos permanecen como garantes de la representatividad ciudadana; en tanto que cuando un Estado es débil, los partidos se convierten en agentes del gobierno (Andeweg, 2000). Esta última situación se aproxima a lo que Cotta (2000a) ha denominado *patrimonial party government*, en que los partidos “tienden a concebir el gobierno como un tesoro para ser conquistado y usado para propósitos distributivos en vez de ser un instrumento que busque generar cambios sociales” (Cotta, 2000a:215).

Ante esos escenarios extremos en el actuar de los partidos, Helms (2014) enfatiza que el reto de los gobiernos de partido(s) es convertirse en facilitadores de la gobernanza democrática, lo cual coadyuve a la transformación de los gobiernos de partido(s) a un

sistema de *gobernanza partidista*, lo cual asegure un gobierno responsable y democrático. Para lograr ese cometido, los gobiernos de partido(s) del siglo XXI deben actuar bajo un sentido de responsabilidad y de rendición de cuentas, lo cual es posible con una interdependencia responsable entre las distintas instancias de poder (Rose, 2014).

Finalmente, otro reto que tienen los partidos es el de buscar equilibrios de poder ante el incremento de los liderazgos personales que ha cobrado notoriedad en años recientes, cuya influencia en los partidos se concentra en tres ámbitos: 1) las elección de políticas y su implementación, 2) la selección de los miembros de la ejecutiva del partido y la selección de candidatos, 3) y la estrategia del partido en las elecciones y el gobierno (Blondel y Thiébault, 2010:69). La personalización en el ejercicio de gobierno se ha interpretado como una tendencia hacia una *presidencialización de la política* en el que los líderes de gobierno han incrementado sus recursos y autonomía respecto a su partido, así como ejercer un rol protagónico y centrado en la figura personal en las competencias electorales (Poguntke y Webb, 2005). Aquellos partidos que ceden al predominio de los liderazgos en las dinámicas del partido (nominaciones, movilización, campaña electoral), se les sitúa como partidos personalistas (Gunther y Diamond, 2001:28-29). En ese sentido gobierno y partido son esferas de poder competitivas, pero también complementarias, por lo cual es importante que ambos circunscriban y tengan bien delineadas sus funciones primordiales, de modo que eviten injerencias excesivas de una figura sobre otra.

3.2 La figura del gabinete ministerial: composición y organización

Es probable que el dilatado debate sobre cuál es la mejor forma de gobierno se atenúe al momento de enfocar la discusión en las modalidades de la composición de los gabinetes ministeriales, puesto que éstas son limitadas y compatibles en los distintos sistemas de gobierno. En cuanto a su constitución, los gabinetes pueden ser de dos tipos: los que se integran por un solo partido y los que incluyen a dos o más partidos políticos. La experiencia en cada tipo de gobierno, tanto en los presidenciales como en los parlamentarios o el resultado de una mixtura de estos, moldea las cualidades específicas de cada gabinete, con matices y gradualidades según el gobierno en cuestión.

Esta distinción inicial se conjuga con la clasificación de los modelos de democracia delineado por Lijphart (1991, 2000). El gabinete unipartidista se corresponde con el modelo *mayoritario* de democracia y el pluripartidista con el *consensual*. En el mayoritario, el Ejecutivo concentra el poder mediante un gabinete de partido único y en el consensual el poder se divide en amplias coaliciones multipartidistas (Lijphart, 2012 [2000]:14). El modelo característico de gabinete mayoritario o de Westminster es el de Reino Unido, en el que su sistema de preponderancia bipartidista impulsa a un partido como ganador y al otro a ejercer el papel de oposición; y su contraparte, el gabinete del

modelo consensual, se caracteriza por permitir a todos los partidos o la mayor parte de los importantes, participar del poder Ejecutivo mediante una coalición amplia (Lijphart, 2012 [2000]).

El rasgo principal de un gabinete monopartido es la no compartición de carteras ministeriales por parte del partido en el poder con alguna otra fuerza política distinta de éste. La configuración de un gabinete monocolor implica que el partido en el gobierno se hace acompañar por una mayoría parlamentaria o, en su caso, mantiene una condición de primera minoría, pero gobierna con el apoyo legislativo de otras fuerzas políticas, con las cuales o bien puede configurar un pacto de legislatura o de acuerdos esporádicos en puntos específicos de negociación, en el que varía el tipo de apoyo según los asuntos a tratar (Matas, 2000:11-12). De ser este el caso, podría denominarse “coalición parlamentaria” mas no un “gobierno de coalición”, en el cual deben de participar al menos dos partidos políticos diferentes (Luque, 2012:76). Y aunque en gabinetes monopartido el jefe de gobierno tiene mayor holgura en la designación ministerial y se presume mayor unanimidad en la toma de decisiones dada la homogeneidad partidista (Müller, 2011:154), esta condición no está exenta de conflicto y negociación con las facciones existentes al interior del partido gobernante (Budge, 1985), ya que éstas también intentarán colocar a sus afines en el gabinete, lo cual puede dar paso a la conformación de una coalición de facciones al frente del gobierno.

A diferencia del gabinete unipartidista, uno de coalición se compone de al menos dos partidos políticos, por lo que un *gobierno de coalición* refiere, en primera instancia, a una condición de poder compartido, esencialmente la de distribuir los cargos del Ejecutivo entre diferentes partidos políticos (Robles, 1999:280; Matas, 2000:11; Strom, Müller y Bergman, 2012: 6). Las dimensiones de una coalición estarán condicionadas, inicialmente, por una negociación entre los partidos interesados en coaligarse para definir un conjunto de metas comunes (Strom, 1990). Para ello, primero se acuerda qué pueden ofrecerse mutuamente; la llamada “transacción política” establece *quién* obtiene *qué* y a cambio *de qué*, donde suele discutirse con mayor énfasis la repartición de posiciones en el gobierno (Lupia y Strom, 2012).

Posteriormente, se negocian los alcances de la coalición; es decir, en qué medida los partidos participarán en la designación de funcionarios, la posibilidad de conjuntar un programa político, definir la agenda de gobierno, la instrumentación de políticas, la gestión de conflictos y la interacción con otras instancias del gobierno (Laver y Schofield (1998) [1990]; Lupia y Strom, 2012; Müller y Strom, 2012). Por tanto, una coalición implica generar un conjunto de acuerdos mediante los cuales cooperan los partidos al integrar un gobierno. En palabras de Müller y Strom (2012:159), los acuerdos de la coalición no emergen espontáneamente, sino que éstos resultan de una negociación intensa, prolongada y difícil.

Los resultados de los acuerdos pueden reflejar distintos tipos de coaliciones en función de su base de apoyo, que de acuerdo con por Lijphart, se clasifican en: 1) gabinetes ganadores mínimos, que son “ganadores” en el sentido de que el partido o los partidos del gabinete controlan una mayoría de escaños parlamentarios, pero “mínimos” en el sentido de que el gabinete no incluye ningún partido que no sea necesario para alcanzar la mayoría en el parlamento; 2) gabinetes sobredimensionados, que contienen más partidos de los necesarios para el apoyo mayoritario en el legislativo, y 3) gabinetes de minoría o “infradimensionados”, que no reciben el apoyo de la mayoría parlamentaria. El tipo de gabinete más mayorista es el de partido único y ganador mínimo, es decir, un gabinete de partido único. El tipo de gabinete más consensual es el multipartidista y sobredimensionado (2012 [2000]:95).

En la asignación de carteras ministeriales en gobiernos de coalición prevalecen dos criterios: 1. El cuantitativo, que se basa en la regla de la “ley de hierro” de la proporcionalidad, bajo la asunción de que los jugadores tienen un peso específico, usualmente asumido como el número proporcional de asientos en el parlamento; y 2. El cualitativo, que considera qué partidos, facciones e individuos obtienen cuáles tipos de carteras en función del prestigio, las capacidades y el dominio político (De Winter y Dumont, 2006: 181; De Winter, 2009). Incluso en los gobiernos monopartidistas, se considera que también deben tomarse en cuenta una serie de *equilibrios* en la selección ministerial, como pueden ser el origen territorial del ministro, el apoyo electoral, el género, la distribución entre la primera y la segunda cámara, la ideología, las facciones y tendencias (De Winter y Dumont, 2006: 182; De Winter, 2009:192).

A escala global, la mayoría de países democráticos ha tenido experiencias de gabinetes de coalición y unipartidistas con matices variados en su composición (Amorim y Samuels, 2010). No obstante, en Europa Occidental los gabinetes de coalición han sido los más frecuentes en la configuración de gobiernos desde la posguerra, con excepción de Reino Unido y España, cuya integración de gabinetes es marcadamente unipartidista (Strom, Müller and Bergman, 2012:7; Keman y Müller-Rommel, 2012:9). De modo coincidente, en la región americana también se han incrementado las experiencias de gobiernos de coalición desde que emergió la regularidad democrática en la década de 1990², pero también ha habido excepciones, sobre todo en la zona del hemisferio norte continental que comprende a Canadá, Estados Unidos, México, Honduras, Costa Rica y El Salvador, cuyos gabinetes históricamente han sido de carácter monopartidista.

Empero, ¿qué factores institucionales influyen en la configuración y permanencia de los gabinetes? La clave para la conformación de gabinetes se explicará en buena medida por el sistema electoral y el consecuente número de partidos competitivos en el sistema

² Algunos estudios de caso sobre coaliciones en países de América Latina se observan en Chasquetti, 1997; Altman, 2000; Amorim, 2000, 2012; Dávila et al., 2013; Inácio, 2013; Siavelis, 2012.

de partidos. Para Duverger (1972), un modelo electoral de mayoría y una sola vuelta favorece al asentamiento de un sistema bipartidista; en tanto que uno de segunda vuelta y de representación proporcional induce al multipartidismo³. En la integración de gabinetes ello se traduce en que la ausencia de un partido mayoritario obliga a formar gabinetes heterogéneos, ya sea por la conformación de una coalición o por gabinetes minoritarios beneficiados por el apoyo parlamentario de partidos aledaños (Duverger, 1981 [1951]: 433). Para Lijphart –que amplía la apreciación de Duverger–, existe una relación *extremadamente fuerte* entre el sistema de partidos y el tipo de gabinete: los sistemas bipartidistas se traducen en gobiernos mayoritarios y los multipartidistas en consensuales. A medida que aumenta el número efectivo de partidos parlamentarios, la incidencia de los gabinetes ganadores mínimos y de un solo partido disminuye (Lijphart, 2012 [2000]:72 y 114).

Los gabinetes son también influidos por el sistema de gobierno, de acuerdo con Lijphart (2012 [2000]), en dos aspectos claves: la confianza del legislativo para su permanencia y la figura del ejecutivo, si es colegiado o unipersonal. En los sistemas parlamentarios “el ejecutivo (gabinete) depende del apoyo de la mayoría en el legislativo para permanecer en el cargo y conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas, mientras que el ejecutivo en los sistemas presidenciales necesita el apoyo de la mayoría legislativa sólo para las propuestas legislativas del presidente. Los presidentes son elegidos para desempeñar su cargo durante un período determinado, y ni ellos ni los gabinetes que ellos mismos nombran dependen de la confianza del legislativo para su supervivencia” (2012 [2000]:108). El segundo factor que diferencia a los gabinetes parlamentarios de los presidenciales es que “los ejecutivos parlamentarios son gabinetes colegiados, mientras que los ejecutivos presidenciales son de una sola persona. En los sistemas presidenciales, el poder ejecutivo se encuentra concentrado en la persona del presidente en lugar de estar repartido de forma más o menos equitativa entre sus participantes” (2012 [2000]:108).

Aunque el sistema electoral y el de partidos, así como el tipo gobierno repercuten en la configuración del gabinete; no obstante, se llega a advertir que la figura del gabinete también puede ser influido en su estructura y su funcionamiento por las tradiciones, las idiosincrasias, los clivajes, el tipo de burocracia y el marco constitucional que lo rige, así como otros factores contextuales que repercuten en el “estilo” de gabinete que adopte cada país (Blondel, 1997 [1988]). Lo anterior se añade a lo que se conoce como el escenario o *framework* de las coaliciones que define su integración, lo cual comprende el marco situacional, el sistema político, los actores y los temas de interés que repercuten en la formación de gobierno (Robles, 2000:36-44).

³ Esta tesis de Duverger también ha sido sustentada por Riker (1982) y Cox (1997:31-54).

Por otra parte, en lo correspondiente a las dinámicas internas del gabinete, éstas se distinguen vía la relación entre el titular del Ejecutivo con los ministros. De acuerdo con Sartori (1997 [1994]), pueden identificarse cuatro principios de autoridad que norman dicha relación, los cuales median entre la dicotomía presidencial-parlamentaria:

1. El primero único (*primus solus*)
2. El primero *por encima de los que no son iguales*;
3. El primero *entre los que no son sus iguales*;
4. El primero *entre sus iguales*.

El *primus solus* es la concentración del poder en una sola persona, una expresión típica del presidencialismo, a cuyo equipo de gobierno emanado del ejecutivo Sartori lo califica de “gabinete privado”, por tener sólo responsabilidad ante la figura presidencial. Bajo esa lógica, se considera al poder del presidente superior respecto al de los primeros ministros en regímenes parlamentarios en los términos del ejercicio del gobierno ejecutivo. La siguiente categoría, el primero *por encima de los que no son iguales*, posee atribuciones para elegir y destituir a los ministros que son sus subordinados; además de ser jefe del Ejecutivo es el líder del partido y no puede ser fácilmente destituido por el voto del parlamento. El primero *entre los que no son sus iguales* puede no ser líder del partido, pero tampoco puede ser destituido por un voto parlamentario de no confianza y llega a permanecer en el cargo aún cuando cambien los integrantes de su gobierno. Tiene la facultad de destituir ministros pero no puede ser destituido por ellos. Por último, un primero *entre iguales* es un primer ministro que cae junto con su gabinete; además, integra a su gobierno ministros que le llegan a ser impuestos y tiene escaso control sobre el gabinete, mejor conocido como un no-equipo donde cada quien juega su propio juego (Sartori, 1997 [1994]: 174)

En lo que respecta a los casos a estudiar, el presidencialismo mexicano es compatible con el *primus solus* descrito por Sartori, ello por la independencia del Ejecutivo frente a los otros poderes públicos, así como por la superioridad del presidente ante los miembros de su gabinete, a quienes puede designar y remover a voluntad propia. Por su parte, el gobierno del parlamentarismo español se asemeja a la categoría de primero *por encima de los que no son iguales*, en la medida en que el presidente de gobierno es al mismo tiempo líder de partido, elige y destituye a los titulares de su gabinete y no puede ser removido con facilidad por el Congreso⁴. Ambas categorías exaltan la

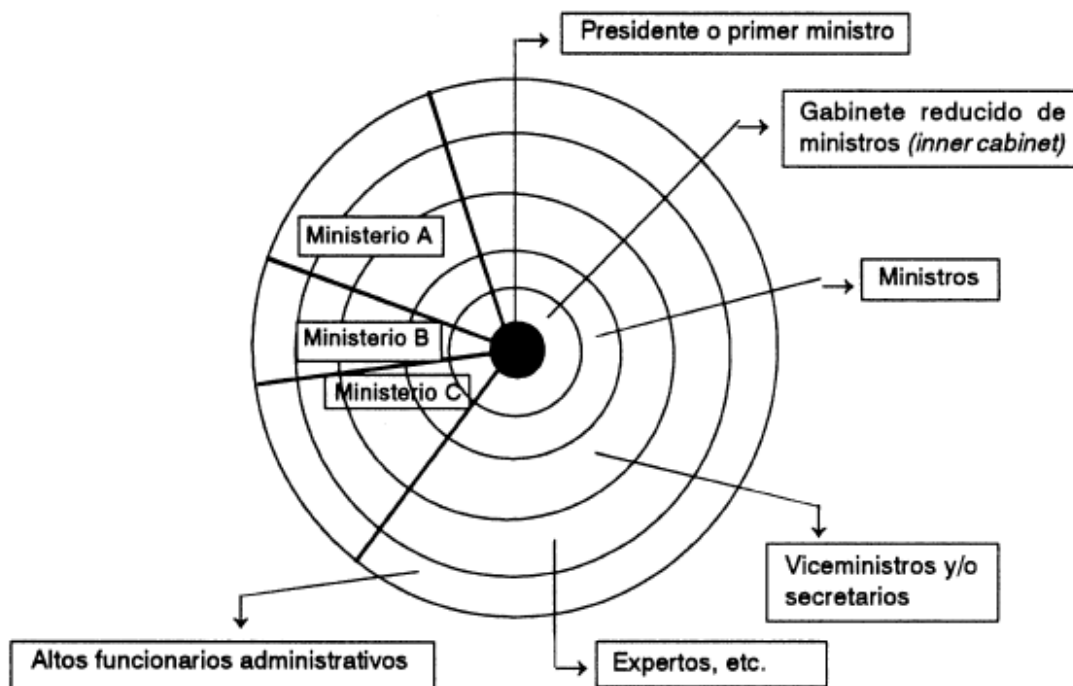
⁴ Al gabinete español se le considera ampliamente subordinado al presidente. La jerarquía del presidente en el gobierno español está provista por la Constitución, que le otorga los poderes necesarios para prevalecer por encima de los ministros, además de que el sistema de partidos ha favorecido su posición (Bar, 1997: 134). Y en lo referente a la práctica constitucional española “el Presidente ha asumido una posición claramente supraordinada respecto del resto de los miembros del Gobierno. El resto de los miembros de éste quedan en una posición evidentemente subordinada respecto de su Presidente, que es más que un *primus inter pares*” (López Guerra, 1992:183).

preponderancia del Ejecutivo sobre su equipo de gobierno y sobre el poder legislativo; no obstante, en casos concretos del ejercicio del poder pueden mostrar gradualidades que pudieran acercar o distanciar los rasgos de las dos tipologías.

Ejemplo de ello es que al interior del gobierno también es posible hacer otra distinción jerárquica y organizativa en función de las atribuciones de sus integrantes, su poder político y decisional, el presupuesto y el personal a su encargo, pero también la cercanía con el presidente. Este tipo de consideraciones llevaron a Cronin (1980) a esquematizar la estructura del gabinete en círculos concéntricos en torno al presidente, en el que las cargos y personajes de mayor rango o peso político que son más próximos a su figura pertenecen al *inner cabinet*, y los más alejados se sitúan en el *outer cabinet* (Cohen, 1988:122-124). En términos coincidentes a esta apreciación, Cotta (2001:216-218) estratificó el aparato del gobierno mediante lo que denominó los *círculos del gobierno*, tal y como se visualiza en la figura 3.1.

A esta estructuración del gobierno ejecutivo también pueden agregarse los referentes que han intentado destacar la relevancia de los departamentos y el personal con que se rodea el presidente, como son la Oficina Ejecutiva y el Staff presidencial (Riddlesperger y King, 1986), que en años recientes ha cobrado auge mediante lo que se denomina el Centro Presidencial o de Gobierno, el cual refiere al conjunto de instituciones que dan apoyo directo al presidente o premier en la gestión del gobierno (Dickinson y Lebo, 2006; Dahlström et al., 2011; Lanzaro, 2012; Alessandro et al., 2013).

Figura 3.1. Los círculos del gobierno. Fuente: Cotta (2001:218)



El diseño del gabinete en cuanto al número y el tipo de carteras que consta puede llegar a ser un factor de influencia que condicione los perfiles ministeriales que lo constituyen, pues en un gabinete amplio se potencia la posibilidad de diversificar y extender los tipos de perfiles, situación contraria cuando la estructura del gabinete es estrecha, ya que constriñe la variabilidad de los perfiles ministeriales. Así también, dependiendo el propósito y el ámbito de atribuciones de las carteras, el presidente puede privilegiar un determinado tipo de perfil ministerial para su conducción.

En cuanto a la dimensión del gabinete, es pertinente mencionar que a partir de la segunda mitad del siglo XX la estructura nuclear del gabinete se ha incrementado en un promedio aproximado al 50 por ciento en la mayoría de países para alcanzar una media general de 20 carteras por gobierno en las últimas décadas (Blondel, 1985:4). En lo que respecta a los casos a estudiar, al gabinete español se le considera relativamente pequeño en comparación al de otros países de Europa. Hasta mediados de los años de la década de 1990, la media de sus integrantes era de dieciséis, cantidad que se contrasta con los treinta miembros del gabinete italiano, los veintiséis del griego o el de la mayoría de los otros países europeos con veinte (Bar, 1997:122). En la actualidad, la tasa promedio de carteras en España se ha elevado a 16,9 (Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:105); en tanto que en México, durante el periodo democrático ha promediado 18,6.

En lo referente a las modificaciones en la estructura del gabinete, en general éstas ocurren regularmente al constituirse un nuevo gobierno, pero también en el transcurso de éstos, en las llamadas remodelaciones de gobierno. En la creación, modificación o supresión de un departamento subyacen tres tipos de motivaciones, de acuerdo con Rodríguez (2011): 1) como respuesta a nuevas demandas económicas, sociales y políticas, en que mediante los cambios en la organización del gabinete se aprecia la evolución del Estado moderno; 2) en respuesta a los desafíos en la coordinación de la acción gubernamental, a fin de buscar mayor eficacia en la implementación de políticas, como puede ser la creación de ciertos departamentos o superministerios; y 3) en respuesta a las necesidades derivadas de la coyuntura política y del partido, condicionado por la relación entre gobierno y partido y el grado de maniobra del presidente en los nombramientos ministeriales (Rodríguez, 2011: 59-60). En ese sentido, la modificación del tamaño y la organización del gabinete va de la mano con las necesidades, complejidades y retos de los gobiernos en consonancia con la época, por lo que se considera que las estructuras del gabinete gravitan en un permanente “estado de desarrollo” (Blondel, 1997 [1988]:10).

Finalmente, en lo que respecta al estatus de formación y permanencia del gabinete (sea unipartidista o de coalición), sus posibles cambios estarán en función del tipo de estabilidad con que se cuente en el gobierno, que básicamente se traduce en su perdurabilidad en el tiempo que dura el mandato (Blondel, 1968:191). Las razones

principales por las que se modifica el estatus en un gabinete responden a una serie de condicionantes de contexto institucional como son el número de partidos que participan en una coalición (Lupia y Strom, 1995), la expectativa de triunfo electoral de alguno de éstos (Grofman y van Roozendaal, 1994), los cambios en el apoyo electoral al o los partido(s) en el poder (Blondel, 1968), la fragmentación partidista, las distancias ideológicas y la polarización entre los partidos (Taylor y Herman, 1971; Dood, 1976; Warwick, 1999; Alemán y Tsebelis, 2012), entre otros aspectos del mismo orden contextual e institucional que tienen repercusiones en la alineación del gabinete.

Por otra parte, el estatus del gabinete también es susceptible de cambios en función de eventos críticos que pueden suscitarse de manera inesperada como pueden ser conflictos al interior del partido o entre los partidos en el gobierno, escándalos o fallecimiento del jefe de gobierno, cuyas situaciones ocurren con independencia a las características institucionales del gobierno y el sistema político que lo acoge (Browne et al., 1984, 1986). En síntesis de lo anterior, los cambios en el estatus del gabinete son influenciados sea por razones de orden *contextual-institucional* o por *eventos críticos* de carácter imprevisto, en que cada categoría comprende distintos tipos sucesos que repercuten en la configuración del gabinete.

3.3 Características de las instituciones políticas de España y México

Uno de los desafíos que afronta esta investigación tiene que ver con los soportes institucionales de cada país, mismos que enmarcan diferencias analíticas, pero que también incentivan la investigación en perspectiva comparada al tomar en consideración las distancias y los puntos de acercamiento o convergencia entre las estructuras institucionales de ambos países⁵. Es por ello que a continuación se describen brevemente los rasgos más característicos de los regímenes políticos de cada país a manera de situar un mapa de referencia como punto de partida de esta investigación en torno a seis aspectos: forma de gobierno, poder Ejecutivo, parlamento, sistema electoral, sistema de partidos y organización territorial. Vale también aclarar que algunos de estos rasgos serán ampliados en su análisis en el apartado correspondiente a cada país.

Forma de gobierno

El eje central que distingue políticamente a cada país radica en sus respectivas formas de gobierno: España se rige por un sistema parlamentario y México por uno de carácter presidencial. Los fundamentos teóricos sobre las formas de gobierno irremediamente remiten a Linz (1990, 1990a, 1997 [1994]) y el principio de rigidez/flexibilidad que

⁵ En la lógica de Peter Mair (2013 [2008]), la importancia de identificar la *taxonomía* del objeto de estudio es imprescindible al momento de iniciar la investigación: a qué categoría pertenece y qué atributos particulares lo diferencian de los demás objetos de la misma clase.

enmarca su discusión sobre la efectividad de cada sistema⁶. Por una parte, el presidencialismo mexicano, en concordancia con su naturaleza constitutiva, mantiene una división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo (legitimidad dual), y un periodo de mandato fijo presidencial de seis años, factores que lo sitúan en el formato rígido cuestionado por Linz. En el sistema político español, en cambio, el gobierno emerge del parlamento y le otorga un voto de confianza para su permanencia. El poder Ejecutivo en España es de carácter dual; ya que por un lado el presidente se encarga del aparato de gobierno y preside el Consejo de Ministros, y por otro, el monarca representa la jefatura del Estado y ejerce una función esencialmente protocolaria⁷. La Legislatura es el periodo de funcionamiento parlamentario al cual se ajusta el gobierno y tiene una vigencia de cuatro años con posibilidades de reelección continua por parte de sus integrantes.

Poder Ejecutivo

Los jefes de gobierno de ambos países son nominados por diferentes vías. En México, el líder del Ejecutivo es electo por mayoría relativa del voto directo de los ciudadanos⁸. En España, el presidente del gobierno es electo por el Congreso de los Diputados a propuesta del monarca, quien previa consulta con los representantes de los grupos políticos parlamentarios propondrá un candidato a la presidencia del gobierno para su investidura⁹, que por lo general suele ser el líder del partido -o de la coalición- de mayor representación parlamentaria.

Un punto importante a considerar en la diferenciación entre los regímenes de ambos países radica en los poderes y atribuciones de sus respectivos jefes de gobierno. En España, aunque la estructura política sea de corte parlamentario, el presidente desempeña una función primordial que le da un estatus preeminente en el gobierno, pues además de las importantes atribuciones institucionales asignadas, también ejerce poderes políticos de facto, lo cual lleva a asociar al modelo Ejecutivo español con un

⁶ Linz (1990,1990a, 1994) centra su análisis en la estructura de rigidez/flexibilidad que singulariza la naturaleza de cada régimen. A juicio de Linz, el presidencialismo representa el formato rígido debido a la división de poderes (legitimidad dual), el mandato fijo, los considerables poderes constitucionales, la elección de suma cero, los rasgos plebiscitarios y de personalización por parte del presidente, así como otras cualidades que lo convierten en un modelo más inestable que el representado por el parlamentarismo, de diseño más flexible en los aspectos señalados anteriormente. Tales posicionamientos han dado lugar a una fructífera discusión entre trabajos en la misma consonancia argumentativa, pero también de variados matices críticos, algunos de los cuales se aprecian en Nohlen (1991,1998), Shugart y Carey (1992), Mainwaring (1993), Stepan y Skach (1993), Lijphart (1994), Sartori (1994), Mainwaring y Shugart (1997).

⁷ Si bien el monarca tiene entre sus atribuciones convocar y disolver las Cortes Generales; proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo; así como nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente (art. 62, Constitución española), su intervención en tales aspectos es meramente ceremonial (Heywood, 1991; Bar, 1997; Vallès, 2008 [2000]:197)

⁸ Art. 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y art. 9 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

⁹ Art. 99 de la Constitución Española (CE), mismo que detalla el proceso de la investidura presidencial.

gobierno de rasgos presidencializados (Heywood, 1991; Pérez, 1993; Montabes, 1997; Aragón, 2002; Van Biezen y Hopkin, 2005; Colino y Olmeda, 2012; Álvarez, 2014). Y en el caso mexicano, durante el predominio del PRI -el partido en el poder de 1929 a 2000-, el presidente ejerció indistintamente todo tipo de poderes, legales y no, que llevaron a identificar dicho entramado de poder con el de una *presidencia imperial* (Krauze, 1997). Sin embargo, en el plano formal institucional, los poderes del Ejecutivo mexicano son reducidos, por lo cual, en democracia, al presidencialismo mexicano se le ha considerado sumamente débil (Hernández 2005, 2010).

Es por ello que el funcionamiento del Ejecutivo resulta relevante en el presente análisis, pues aparentemente los jefes de gobierno de ambos países mantienen cierta ambivalencia con lo que representa la estructura institucional que les acoge. En España se ha hecho patente un parlamentarismo presidencializado y en México el presidencialismo tiende a inclinarse a la inversa, dado que cada vez es más acotado¹⁰, al tiempo que el poder Legislativo se ha convertido en un órgano más protagónico, que en no pocas veces ha dificultado el desempeño presidencial (Lujambio, 2003 [2000]; Nacif, 2004, 2005; Casar, 2008, 2013; Bejar, 2014). No obstante, para el propósito de este trabajo es importante subrayar que los presidentes de gobierno de ambos países han mantenido la facultad exclusiva en la designación ministerial durante el periodo de estudio, lo cual constata su capacidad de influencia en la integración del gabinete.

Parlamento

En el aspecto legislativo ambos países están configurados por un sistema bicameral comprendido por la Cámara de Diputados (Cámara Baja), órgano de representación ciudadana por circunscripción electoral; y la de Senadores (Cámara Alta), encargada de la representación territorial por provincia y por Comunidad Autónoma en España, y por entidad federativa en México. El poder legislativo mexicano se instituye en el Congreso de la Unión, órgano integrado por los 500 legisladores de la Cámara de Diputados y los 128 miembros de la Cámara de Senadores, que en total congrega a 628 asambleístas. El nombramiento de los diputados es por tres años y de seis por parte de los senadores,

¹⁰ En lo referente a la integración del gabinete, la reforma político-electoral de 2014 prevé que si el presidente de la República opta por un gobierno de coalición, los nombramientos ministeriales que realice tendrán que ser ratificados por el Senado, a excepción de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina. En el caso de que el Ejecutivo no conforme un gobierno de coalición, el Senado ratificará el nombramiento del ministro de Relaciones Exteriores y la cámara de diputados el del ministro de Hacienda y Crédito Público. Estas facultades parlamentarias en la integración del gabinete se adicionan a las que ya poseía el Senado en la ratificación del Procurador General de la República. Por otra parte, también se ha observado que en cuanto a los poderes legislativos del Ejecutivo, el presidencialismo mexicano es de los más débiles frente a sus pares del continente americano (Mainwaring y Shugart, 2013 [1997]: 51; Llanos y Nolte, 2007: 169; García, 2008:74). Para una revisión de la transformación del poder presidencial en otros ámbitos véase: Lujambio (2003 [2000]:257-260) y Hernández (2005).

ambos con posibilidades de reelección limitada a partir de las elecciones de 2018¹¹. En México, la correlación entre ambas cámaras es de una simetría moderada en lo referente a los contrapesos, poderes y atribuciones (Llanos, 2003:368).

Al parlamento español se le denomina Las Cortes Generales y se conforma por los 350 legisladores del Congreso de los Diputados y los 265 integrantes del Senado, que en conjunto suman 615 parlamentarios y cuya duración en el cargo es por cuatro años -o menos cuando las cámaras son disueltas- con opción de reelección consecutiva¹². El paralelismo entre ambos órganos en cuanto a sus atribuciones tiende a ser asimétrico, fundamentalmente por las dificultades del Senado para constituirse en una cámara de representación territorial efectiva y por mantener un papel legislativo subordinado respecto al Congreso de los Diputados (Grau y Méndez, 2006:162; Sánchez de Dios, 2006:555-556; Real-Dato, Jerez y Linz, 2013:889).

Sistema electoral

Los sistemas electorales de ambos países se afianzaron a la par que se democratizó el acceso al poder político, que en concreto implicó una participación plural y efectiva de diversas fuerzas políticas. En México, el proceso de apertura democrática inició en 1977 mediante una serie de reformas al sistema electoral en el cual se introdujo, entre otros aspectos, el principio de representación proporcional parlamentaria a un sistema que hasta entonces era mayoritario y copaba el PRI desde décadas anteriores. Por tanto, dicha reforma impulsó la conversión de un sistema de “partido de Estado” a uno de “Estado de partidos”, pero que aún no ponía en peligro el predominio del PRI (Prud’Homme, 2010a:201-202). No fue sino hasta mediados del decenio de 1990 cuando se efectuó otro ciclo de reformas que dotó de autonomía y mayor credibilidad al órgano encargado de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), con lo que incrementó la competitividad partidista y la oposición obtuvo importantes triunfos en alcaldías y entidades federativas. Las elecciones legislativas de 1997 fueron decisivas

¹¹ La reforma político-electoral de 2014 estableció la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores a partir del proceso electoral de 2018 hasta por doce años, lo cual implica tres periodos más en el caso de los diputados y uno adicional en el de los senadores.

¹² Tal composición corresponde a la XII Legislatura iniciada en julio de 2016. No obstante, ambas cámaras tienen una composición variable; el Congreso de los diputados se integra por un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados (art. 68.2, Constitución Española), sin embargo, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, en su art. 162.1, indica que el Congreso se conforma por 350 diputados. Empero, en la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero se planteó la ampliación a 400 diputados con el objetivo de obtener mayor proporcionalidad en la Cámara, iniciativa que no prosperó por falta de consenso (Jerez, Linz y Real-Dato, 2013:812). El Senado, en cambio, se compone por cuatro miembros de cada provincia; tres de cada circunscripción insular de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife; uno para las de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma; y dos respectivamente para las poblaciones de Ceuta y Melilla. Además, las Comunidades Autónomas designan un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (CE, art. 69; LOREG, art. 165), por lo cual, la cifra de integrantes por Legislatura es variable y ha oscilado entre 218 y 266 senadores durante el periodo democrático (Real-Dato, Jerez y Linz, 2013: 897).

en el afianzamiento democrático electoral, pues fue cuando por vez primera el PRI perdió su condición de mayoría absoluta en el parlamento a la vez que fue el preámbulo de la alternancia en la presidencia nacional en el año 2000.

La vía electoral para aspirar a la presidencia es mediante el voto directo y triunfa el candidato que obtiene el mayor número de sufragios, criterio que data desde la constitución vigente de 1917. En tanto que el acceso al poder legislativo es mediante dos mecanismos: 300 diputados y 64 senadores son electos por el principio de mayoría, otros 32 senadores por primera minoría y, finalmente, los 200 diputados y 32 senadores restantes son seleccionados vía representación proporcional, mecanismo que ha tenido ajustes desde que fue establecida la reforma política de 1977. Por tanto, el sistema electoral mexicano posee un mecanismo mixto, de principio de mayoría para los cargos ejecutivos y de carácter combinado –mayoritario y proporcional- para la integración parlamentaria.

En España, en cambio, para dar luz al proceso de democratización política se instituyó un sistema electoral mixto para la integración del Senado y de carácter proporcional para el Congreso de los Diputados, aplicable mediante la fórmula D'Hondt¹³. Esta vía tuvo los efectos deseados de lograr una transición democrática efectiva en la que por una parte se evitara un multipartidismo paralizante, pero a la vez cristalizara “un pluralismo representativo de la sociedad española y la formación de Gobiernos mayoritarios razonablemente estables. [...] Ese equilibrio venía, además, reforzado por la memoria histórica del multipartidismo polarizado y centrífugo de la Segunda República” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 17-18). Para alcanzar dicho propósito, “el sistema electoral fue «corregido» para conceder ventajas a los partidos mayores, sobrerrepresentar al partido más grande y favorecer la exclusión de los partidos pequeños con un electorado difuso” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 49), situación que implicó una enorme desproporción electoral en lo geográfico y propendió al bipartidismo, lo cual ha reflejado un carácter más mayoritario que proporcional (Montero y Gunther, 1994; Montero, 1997; Llera, 1998; Penadés, 1999: 307; Anduiza y Liñeira, 2006:82). Si bien existe consenso académico en que el sistema electoral logró su cometido en cuanto a los rendimientos de gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos, también ha propiciado diversas discusiones y propuestas de reforma respecto a algunos de sus desajustes¹⁴.

¹³ La Constitución Española estipula el principio de representación proporcional para la elección de diputados y de senadores en sus artículos 68 y 69, respectivamente. En tanto que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) especifica la manera en que se asignan los escaños de ambas cámaras (arts. 161-166).

¹⁴ Algunos ejemplos al respecto se aprecian en los trabajos de Montero y Vallés (1992); Montero, Gunther y otros (1994); y Montero (1997).

Sistema de partidos

Respecto a la configuración partidista, en el caso de España, la apuesta por un sistema electoral que configurara gobiernos mayoritarios y estables desembocó en un régimen de partidos en el que han predominado solamente dos fuerzas: el PSOE y el PP¹⁵, cuyos organismos han liderado diez de las doce legislaturas en democracia entre 1979 y 2016, seis por parte de los socialistas y cuatro de los populares¹⁶. Debido al predominio bipartidista, el número efectivo de partidos en el parlamento ha oscilado entre 2,5 y 3 y se le considera un sistema pluripartidista limitado (Ramírez, 1991:127; Delgado, 1997:293), pero a partir de las elecciones generales de 2015 el sistema de partidos se reconfiguró con el ingreso de dos fuerzas electoralmente competitivas, Ciudadanos y Podemos, con lo cual el número efectivo de partidos en el Congreso se elevó a cuatro (Rama, 2016:12).

En México, durante el periodo posrevolucionario iniciado en la década de 1920 y hasta la reforma política de 1977 el PRI fue el único partido que figuró en la escena política mexicana. En las siguientes dos décadas, antes de que el PRI perdiera su posición de mayoría absoluta en el Congreso en las elecciones legislativas de 1997, el número efectivo de partidos en el parlamento fue inferior a dos. Sin embargo, a raíz de la reconfiguración parlamentaria de dicho proceso, el sistema de partidos ha tenido una transformación creciente que ha oscilado entre los 2,2 y 4,1 partidos efectivos en el periodo comprendido entre 1994 y 2018 (Martínez y Cuevas, 2015). En tanto que en la presidencia nacional, antes de la alternancia de 2000, el poder Ejecutivo también estuvo controlado por el PRI por más de siete décadas. A partir de 1994, fecha en la cual se considera que hubo condiciones de mayor competitividad democrática, hasta las elecciones presidenciales de 2012, el poder Ejecutivo ha sido alternado entre dos partidos: el PRI y el PAN, cada uno por dos ocasiones durante el periodo referido.

Organización territorial

En lo referente a la organización territorial, el Estado español se divide en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, cuyo conjunto de entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, CE). Bajo esa tesitura, España se circunscribe a un modelo de Estado autonómico *compuesto*,

¹⁵ Sobre la diferenciación del perfil de votantes de tales partidos, se ha observado que en principio ambas organizaciones aglutinaron un electorado heterogéneo, pero a finales de la década de 1980 la emergencia de conflictos o *cleavages* políticos en la composición social ha sido influyente en la formación de las preferencias electorales de ambos partidos, que orientaron sus propuestas programáticas en torno a la clase social (Torcal y Chhibber, 1995: 8,35). Además, el conflicto político no sólo se ha circunscrito a la temática económica, sino que también ha tenido resonancia el debate en torno a los valores morales y religiosos de la sociedad española (Cordero, 2014).

¹⁶ La excepción fue la primera legislatura encabezada por Adolfo Suárez de UCD (1979-1982) y la XI Legislatura que comprendió del 13 de enero al 18 de julio de 2016, en la que cual no hubo nombramiento presidencial y el gobierno del PP liderado por Mariano Rajoy permaneció en funciones.

el cual “establece la posibilidad de dotar de instituciones de autogobierno a determinadas nacionalidades y regiones, ello en respuesta a las históricas reivindicaciones de Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las que se sumaron más adelante otras regiones” (Vallès, 2008 [2000]:185). En ese sentido, el Estado autonómico implica la existencia de instancias que posibiliten la expresión de un pluralismo territorial en el sistema de partidos y en el sistema político (Pallares, 1991:283). Además, en el ámbito de la representación política, los partidos regionales y nacionalistas, así como las federaciones o secciones de los partidos de ámbito estatal, se han encargado de trasladar los intereses territoriales a las arenas estatales donde se toman decisiones, aspecto que, por otra parte, resalta características *cuasifederales* del Estado de las autonomías (Grau y Méndez, 2006:145,162). Sin ser en términos formales un estado federal, paradójicamente, España se ha ubicado como uno de los países de mayor descentralización territorial de la región europea (Colomer, 1999: 40).

En México, la organización territorial es de carácter federal y se constituye por 31 entidades federativas y la Ciudad de México, que es sede de los Poderes de la Unión y capital del país (art. 43-44, CPEUM). Los estados, a su vez, tienen como base de su división y de su organización política y administrativa al municipio (art. 115, CPEUM). El federalismo mexicano responde a tres necesidades, según refiere Carbonell (2003:381): 1) la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, 2) la integración de unidades relativamente autónomas en una entidad superior, y 3) la de dividir el poder para salvaguardar la libertad. La realidad, en cambio, revela que históricamente el núcleo federal se ha caracterizado por un dominio permanente sobre los estados, tanto en lo económico (recaudación y distribución fiscal) (Díaz, 1995) como en lo político (control de gobernadores y de las bases regionales de poder) (Meyer, 1986; Martínez y Arreola, 1987). No obstante, si bien el escenario de competitividad política reconfiguró un nuevo tipo de pactos y de relaciones entre el gobierno federal y las entidades estatales, cuyo resultado se tradujo en mayor descentralización política y administrativa, el control desde el centro continuó siendo predominante (Hernández, 1998).

España y México: democracias de mayorías

En el balance general, ambos países poseen un anclaje institucional acorde con su respectivo sistema político; México se aproxima al formato cuestionado por Linz de rigidez presidencial, y España, en cambio, posee mecanismos de mayor flexibilidad política. La distinción gubernativa entre ambos países se sitúa en dos aspectos cruciales: la separación de poderes y el periodo de mandato fijo que se circunscriben al caso mexicano y a la inversa en el modelo parlamentario español. Sin embargo, si bien los lineamientos de Linz enmarcan la diferencia de régimen, mediante la perspectiva de

Lijphart (2000) se forjan lazos de consonancia entre ambos países en cuanto a sus modelos de democracia, ya que en ambos países subsisten rasgos institucionales que les aproximan al paradigma de democracias mayoritarias en la perspectiva de este autor¹⁷.

La primera característica coincidente, por ser la más relevante para este estudio, es la predominancia de gabinetes constituidos exclusivamente por el partido en el gobierno; un aspecto que se engarza con el diseño electoral de ambos países, el cual ha propiciado un sistema de partidos de carácter moderado y plural en el que sólo dos fuerzas se han alternado en el gobierno durante el periodo de estudio: el PSOE y el PP en España (1982-2016), y el PRI y el PAN en México (1994-2018)¹⁸. Y aunque en la mayor parte de las ocasiones los partidos gobernantes de ambos países han estado en posición de primera minoría respecto a la composición parlamentaria, han prescindido de pactos con otras fuerzas políticas que se traduzcan en coaliciones de gobierno, como se observará adelante con más detalle.

Otros elementos a considerar, pero más bien a consecuencia de las aparentes paradojas institucionales de ambos países, tiene que ver, uno, con la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, y el otro, con la organización territorial. Sobre lo primero, en España el jefe de gobierno es sumamente fuerte dentro de un contexto parlamentarista, en tanto que en México el presidente palidece a la luz de los atributos formales que enmarcan al presidencialismo mexicano. En tanto que lo referente al segundo aspecto, España posee rasgos de descentralización política que le asemejan con un modelo federal, mientras que en México, que está constituido como país federal, en la práctica, la política y la organización territorial son altamente centralizadas. De tal forma, los componentes institucionales de ambos países permiten trazar una lectura disímbola a la vez que coincidente para el análisis político comparado, como se aprecia en la tabla 3.1.

¹⁷ Las cualidades distintivas entre el modelo mayoritario y el consensual en lo referente a la dimensión ejecutivos-partidos, Lijphart las sitúa en cinco aspectos: 1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas. 2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio de poder ejecutivo-legislativo. 3. Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas. 4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional. 5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporativistas” orientados al comportamiento y a la concertación (2012 [2000]:15).

¹⁸ Amerita mencionar que las elecciones de 2015 celebradas en ambos países han reflejado una reconfiguración partidista que ha elevado a cuatro el número efectivo de partidos en el Congreso, básicamente por la irrupción de nuevas fuerzas políticas con participación parlamentaria: Ciudadanos y Podemos en España; y Encuentro Social y Morena en México.

Tabla 3.1. Características de las instituciones políticas de España y México en democracia

Características institucionales	España	México
Forma de gobierno	Monarquía parlamentaria	Presidencial
Jefe de gobierno	Presidente	Presidente
Gabinete	Unipartidista	Unipartidista
Parlamento	Bicameral	Bicameral
Sistema electoral	Proporcional	Mayoritario y proporcional
Sistema de partidos	Pluralismo moderado	Pluralismo moderado
Número efectivo de partidos electorales (media)	3,6	3,8
Número efectivo de partidos en el Congreso (media)	2,7	3,2
Organización territorial	Autonómica	Federal

A raíz de las distinciones y las concordancias entre los sistemas políticos de ambos países, este trabajo procura englobar, en un plano general, un análisis motivado por la apreciación de Lijphart (1991 [1984], 2012 [2000]) sobre la composición de los gabinetes ministeriales en los distintos modelos de democracia, que son gabinetes *monopartidistas* en el caso de de los gobiernos mayoritarios y de carácter *multipartidista* en los gobiernos consensuales. En este estudio se intenta indagar en dicha apreciación al cuestionar ¿qué tan homogéneo es un gabinete monopartidista como así se hace suponer? Lo anterior en razón de que en tales tipos de gabinetes, donde no se establece coalición, quizá no sean tan uniformes como se considera y podrían éstos constituirse por distintos tipos de perfiles de ministros en función de sus trayectorias previas y de gradualidades en cuanto a su adscripción y vínculos políticos, sea porque algunos ministros son más próximos al entorno del presidente o también porque podrían no pertenecer al partido gobernante; podrían, incluso militar en el mismo, pero representar a una fracción del partido que no necesariamente sea compatible con las políticas de gobierno del mandatario.

Por tanto, de las conjeturas y suposiciones anteriores y de cara al trabajo por analizar, surgen otras interrogantes en el sentido de si ¿es posible presenciar una pluralidad de perfiles ministeriales al interior de los gabinetes monopartidistas como los de España y México? ¿Las condicionantes de un gobierno de coalición también pueden estar presentes en los gabinetes monopartidistas en el sentido que den cabida a distintos liderazgos o facciones intrapartidarias? En los capítulos venideros se intentará ofrecer un mayor esclarecimiento a este respecto.

SEGUNDA PARTE

Los ministros de gobierno en España (1982-2016)

Resumen

Esta primera parte del análisis empírico aborda lo referente al proceso de selección y cambio ministerial en España durante diez legislaturas que abarcan de diciembre de 1982 a octubre de 2016. Cada capítulo se corresponde con la integración del Consejo de Ministros de cada uno de los cuatro presidentes que gobernaron durante dicho periodo, que en conjunto comprenden un total de 135 individuos que han transitado por al menos un ministerio. El análisis da seguimiento las trayectorias de todos los titulares que han formado parte del gabinete, así como sus vínculos político-partidistas y, en la medida de lo posible, las razones que den cuenta de su nominación y, en su caso, de su reemplazo en el cargo. Antes de entrar al análisis empírico, se presenta una sucinta revisión sobre las condiciones normativas, políticas y contextuales del Consejo de Ministros de España en democracia.

Capítulo IV. El Consejo de Ministros de España en democracia

El Consejo de Ministros de España tuvo su primer antecedente histórico en la Junta Suprema de Estado instaurada a finales del siglo XVIII (Escudero, 1979), a la que después le siguió un largo recorrido de transformaciones institucionales y de cambios en el perfil de los personajes que han sido partícipes del órgano más importante del gobierno. Sin embargo, es durante el periodo constitucional cuando el Consejo de Ministros resurge como un organismo compuesto por una pluralidad de actores políticos de trayectorias diversas que tutelan los retos políticos de la época y que son, además, un fiel reflejo del cambio político gestado en España a mediados de la década de 1970 (Linz, Jerez y Corzo, 2003, 2013; Rodríguez, 2011)¹.

La transición a la democracia en España fue posible por la conjunción de diversos factores que facilitaron el proceso de cambio. Acaso los aspectos más emblemáticos que influyeron en la conversión democrática fueron el *cambio de mentalidad* de la sociedad española, que aspiraba a la modernización en lo económico y lo político (Tusell, 1994:64); la presión de algunos grupos sindicales y sectores de la clase media urbana contra el régimen franquista (Foweraker, 1990; Juliá, 1994; Powell, 2001:50-57); y, por supuesto, el tesón en la voluntad de apertura democrática por parte de actores clave de la política española (Huneus, 1982; Gunther, 1992; Linz, 1997). Entre estos destacaron los líderes de las distintas expresiones políticas, así como el presidente Adolfo Suárez, cuya mayor proeza fue haber “cumplido la tarea histórica de conducir la reforma democrática a través de las instituciones franquistas” (Preston, 1986:260; Carr 1988 [1980]:235); y el rey Juan Carlos, a quien por su talante en el momento de cambio se le consideró como “un monarca constitucional antes de que hubiera Constitución, marginándose de forma voluntaria de cualquier decisión de gobierno y dedicándose tan solo a la función moderadora” (Tusell, 2007:57).

Este conjunto de empeños tuvo como resultado que “por primera vez en la historia española se redactó una constitución que no suponía la imposición de la voluntad de una mayoría vencedora sobre una minoría vencida, sino más bien el resultado de un proceso exigente de la negociación responsable entre las élites políticas representativas” (Casanova, 1994:45), lo que se tradujo en una *reforma pactada* conducida políticamente e instrumentada jurídicamente (Santamaría, 1982; Maravall y Santamaría, 1989a:115) y

¹ Tan sólo en el periodo histórico inmediato anterior, el del franquismo, hubo cambios muy notorios respecto a la élite ministerial surgida en democracia, ya que durante la dictadura dicha élite se caracterizó por su extracción de sectores concretos como la Falange, el ejército, la iglesia y, en menor medida, de la nobleza, la burguesía y la burocracia (Jerez, 1982).

que desde entonces ha contribuido a cimentar una sólida institucionalidad democrática en el país (Field y Hamann, 2008).

4.1 Aspectos normativos del Consejo de Ministros

En la actualidad, el Consejo de Ministros encarna una parte importante de las derivaciones institucionalizadas del cambio democrático, tanto en el ámbito jurídico como en lo político. En lo normativo, al grupo compuesto por el presidente, vicepresidente(s), y ministros se le denomina Gobierno (art. 98 CE; art. 1,2 Ley 50/1997). El Gobierno es el encargado de dirigir a la comunidad estatal “sin el cual ésta no puede subsistir y es, por ello, elemento constitutivo de la misma” (Montabes, 1997:153).

Constitucionalmente, el Gobierno tiene cuatro funciones primordiales en su encargo: dirigir la política interior y exterior; la administración civil; la administración militar para la defensa del Estado; y ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 CE). A efectos de operatividad de sus funciones, el Gobierno se instituye en el Consejo de Ministros, que es el órgano colegiado en el que se reúnen sus miembros (art. 5 Ley 50/1997), y cuyas reuniones podrán tener carácter decisorio o deliberante (art. 18,2 Ley 50/1997).

El Consejo de Ministros de España tuvo su inicio formal como tal en 1823, durante la última década del reinado de Fernando VII, ya que la Constitución de Cádiz de 1812 no contemplaba aún dicha figura (Bermejo, 1992:48,50); no obstante, en ésta se establece por primera vez una clara separación de poderes entre monarquía y gobierno, así como una cierta independencia entre las Secretarías existentes y el monarca (González, 1974: 50-52; Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:102).

Empero, las raíces del Consejo de Ministros se remontan al siglo XVIII en lo que se conoció como Junta Suprema de Estado, existente entre 1787 y 1792, instancia que se asegura “fue en realidad, con otro nombre, el primer Consejo de Ministros de la historia política de España” (Escudero, 1979:12), ello debido a que en ese periodo se desdobra la única Secretaría del Despacho Universal, con lo cual los nuevos ministros – anteriormente denominados Secretarios de Estado- se sitúan en la cúspide de una administración articulada en sectores de gobierno, un modo distinto de organización al observado en etapas anteriores -siglos XVI y XVII-, en las que el rey también había gobernado con Consejos pero que no tiene concatenación con la función ministerial del siglo XVIII (Escudero, 1979:12). El Consejo de Estado, a su vez, emergió en 1526 como un organismo supremo encargado de la administración de justicia y el asesoramiento del monarca (Escudero, 1979:20; Rodríguez, 2011:48).

Al establecerse el Consejo de Ministros en 1823 como un órgano asesor del monarca, quedó constituido por las cinco secretarías de Estado y del Despacho entonces existentes: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda (Guaita, 1959:16; González, 1974:83,97). La figura del presidente de este órgano se instauró un año después vía el R.D. de 31 de diciembre de 1824 y se distinguió porque le fueron atribuidas algunas competencias decisorias y de dirección política (González, 1974:155; Ruíz, 1992:25). Lo llamativo fue que el Consejo de Ministros “emergiera al inicio del último periodo despótico de la monarquía española, la llamada «década ominosa» (1823-1833), y no durante los breves momentos de relativa libertad de los últimos años del reinado de Fernando VII” (Linz, Jerez y Corzo, 2013:921).

Con posterioridad a ello, ya en el reinado isabelino (1833-1868), mediante el Estatuto Real de 1834 el presidente del Consejo adquirió mayor independencia y a partir de ello se le ubica como algo más que un *primus inter pares*, con lo cual comienza a delinarse al futuro jefe de gobierno (González, 1974:33,155; Tomás, 1992:74), a la vez que también se observa un Consejo de Ministros relativamente independiente del jefe de Estado, que a partir de entonces se le otorga rango constitucional (Linz, Jerez y Corzo, 2013:921). Estos cambios propiciaron un nuevo esquema de gobierno más atenuado basado en la extracción parlamentaria de los ministros, la confianza política del monarca en el gobierno y la preeminencia del presidente en este último (Rodríguez, 2011:52-54).

Una vez instituido el Consejo de Ministros bajo este esquema, devinieron diversas etapas históricas que implicaron un conjunto de cambios y transformaciones no exentas de conflictos y a veces de inestabilidad en su configuración, tal y como se atestiguó en diversos momentos del Sexenio Revolucionario (1868-1874), luego en el periodo de la Restauración borbónica (1874-1931) y, por supuesto, durante la convulsa fase de la Segunda República (1931-1939)². Sin embargo, al paso del tiempo, el Consejo de Ministros se afianzó como un órgano central del gobierno a la vez adquirió un importante protagonismo en el sistema político español, al grado de que incluso en dictadura, con todo y la centralización autocrática del poder, los ministros fueron adquiriendo cierto nivel de autonomía en la medida en que el régimen se consolidaba (Jerez, 1982:36), apreciación sobre la cual también se ha hecho referencia en los siguientes términos:

“Franco se permitió señalar en alguna ocasión que él se debía a lo que se decidía en su Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros fue, pues, una insustituible fuente legitimatoria del ejercicio del poder por parte del Jefe de Estado. Las decisiones se atribuían al Consejo de Ministros. Franco se mantenía lejos de “la política”. El Consejo de Ministros, y cada ministro en particular, eran los

² Al respecto, véase González (1974), Escudero (1979) y Linz, Jerez y Corzo (2003, 2013), cuyos trabajos detallan sobre los procesos de cambio y transformaciones históricas en el Consejo de Ministros.

pararrayos del régimen. Este papel lo cumplió el Consejo de Ministros incluso cuando Franco, en su degradación física más ostensible, dejó de dirigirlo” (López Garrido, 1992:171). De tal manera, “el Consejo de Ministros del franquismo fue una institución paradójica. De un lado, lo constituye todo. Ante la inexistencia del Parlamento, de partidos políticos, de debate público libre, el Consejo de Ministros concentra los poderes. En ese sentido es una institución clave y nuclear del régimen. Pero, al convivir con un Jefe de Estado con los máximos poderes y tan irreplicable como el general Franco, el Consejo de Ministros no tuvo verdadera autonomía como órgano colectivo colegiado hasta los años finales, en que tal autonomía le sirvió de poco políticamente” (López Garrido, 1992:176-177).

Posteriormente, ya en el periodo democrático, la composición del Consejo de Ministros quedó sujeta en gran medida a la discrecionalidad del presidente, pero ahora como atribución normada por la Constitución de 1978, misma que delinea el proceso conjunto para la formación del Gobierno. La integración del Gobierno inicia después de cada renovación del Congreso de los Diputados cuando el rey, previa consulta a los líderes de los grupos políticos con representación parlamentaria y a través del presidente del Congreso, propone un candidato a la Presidencia del Gobierno (art. 99,1 CE), que suele ser el representante de la fuerza política con el mayor número de escaños legislativos.

El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de dicho órgano. Si el candidato obtiene el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, el rey le nombrará presidente (art. 99,2-3 CE)³. De ser investido, el presidente tiene la facultad de proponer al rey, para su nombramiento, a los ministros que lo acompañarán en su gobierno (art. 62 y 100 CE). Sobre esta atribución, se considera que el presidente tiene un efectivo poder de designación y la intervención del monarca es meramente protocolaria, ya que sólo recoge la propuesta presidencial para darle validez constitucional (Heywood, 1991; Colomer, 1995; Bar, 1997; Montabes, 1997). El tiempo promedio que transcurre desde la apertura de legislatura hasta el voto de investidura en democracia ha sido de 38 días, y después tres días en promedio para la formación de gabinete (Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:105).

³ “De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso” (art. 99,3-5 CE). No obstante, la cualidad principal del proceso de investidura en España estriba en que el aspirante a presidir el gobierno no se encuentra en la obligación de poseer la mayoría absoluta (Reniu, 2002:275).

4.2 El presidente del Gobierno

Al presidente del Gobierno, en términos formales, se le considera un *primus inter pares* en cuanto que preside el Consejo de Ministros; no obstante, por las prácticas ejercidas desde la reapertura democrática, su preeminencia ha ido más allá del formato constitucional (Heywood, 1991; Pérez, 1993; Bar, 1997; Montabes, 1997; Fernández, 2005; Álvarez, 2014). Históricamente, la preeminencia presidencial fue cobrando autonomía respecto a tres órganos: primero, frente al monarca; después, ante el parlamento; y finalmente respecto al propio Consejo de Ministros (Fernández, 2005).

Por su parte, Montabes apunta que la fortaleza del presidente proviene de factores institucionales⁴ y también políticos⁵, los cuales suscitan “una efectiva transformación del sistema con una fuerte inercia hacia el modelo presidencialista de facto” (1997:174). Esta apreciación de la *presidencialización* del sistema político español se refuerza, además, por la preeminencia del presidente en la dinámicas de su partido y en la

⁴ Montabes (1997) identifica ocho factores institucionales que favorecen las tendencias presidencialistas del sistema: Primero, el sistema de investidura del Presidente que es previa a la formación del gobierno. Segundo, la elección de *sus* Ministros que propone para su nombramiento al Rey. Tercero, la dirección, por el Presidente, de la acción de gobierno y la coordinación de sus miembros. Cuarto, su preeminencia en la aplicación departamental del programa y en su desarrollo sectorial. Quinto, es el Presidente el que, *oído el Consejo de Ministros*, plantea la cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados. Sexto, aunque es formalmente al gobierno al que se dirige, es hacia el Presidente del Gobierno contra quien se presenta la moción de censura que acarrea no sólo el cese de éste, sino también de todos los miembros del Gobierno. Séptimo, el carácter constructivo de la moción de censura en nuestro sistema conlleva la propuesta de un *candidato alternativo*, o sea, un Presidente alternativo y no un gobierno alternativo. Octavo, corresponde al Presidente del Gobierno, y sólo a él y bajo su exclusiva responsabilidad, proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, aunque en estos casos necesite el previo conocimiento y, en su caso, deliberación en el Consejo de Ministros (Montabes, 1997:173).

⁵ Los factores políticos que alientan la presidencialización, de acuerdo con Montabes (1997) son siete: En primer lugar, el protagonismo público asumido por el Presidente del Gobierno como consecuencia de la concentración de prerrogativas antes descritas. En segundo término, al centrarse todo el sistema institucional en torno al Presidente el proceso político, igualmente, también suele girar sobre el Presidente. Tercero, ante tal protagonismo político e institucional del Presidente los procesos políticos en los que éste no interviene o no es interlocutor o centro de imputación o decisión –incluso política-, sean parlamentarios o no, quedan relegados a un segundo nivel si no devaluados. En cuarto término, el gran carisma que han ostentado al menos dos de las tres personas que hasta ahora han ocupado la Presidencia del Gobierno; Adolfo Suárez, Felipe González y, en menor medida, y con un paso mucho más breve por la institución, Leopoldo Calvo Sotelo. Quinto, la inactividad política del Jefe del Estado, del Rey, institucional y políticamente deseada y así conformada en nuestro sistema político, refuerza el papel del Presidente del Gobierno. En sexto lugar, la tendencia de los partidos a transformar las elecciones legislativas en elecciones presidenciales, haciendo caer todo el peso de la campaña electoral y de la comunicación política en torno al candidato que ese partido presenta a la Presidencia del Gobierno. Ello a pesar de que en nuestro sistema no exista formalmente esa figura (la de *candidato* a la Presidencia del Gobierno) hasta que el Rey formula su propuesta al Congreso de los Diputados. En séptimo y último lugar, la reciente experiencia iniciada en la campaña de las elecciones generales de 1993, y reiterada en 1996 de grandes confrontaciones de los cabeza de lista de los principales partidos en los medios de comunicación de masas, especialmente en las televisiones, han acentuado las anteriores tendencias (Montabes, 1997:174).

competición electoral (van Biezen y Hopkin, 2005), así como por el manifiesto acento personal que los presidentes han añadido a la institución de gobierno (Colino y Olmeda, 2012; Paniagua, 2012:257-263)⁶ y al propio Consejo de Ministros en cuanto a la selección de sus integrantes (Jerez-Mir, Rodríguez y Real-Dato, 2012:190-191)⁷.

Más aún, el *hiperliderazgo personal* de los presidentes en España ha sido patente en todos los ámbitos de gobierno, pues además de que “comandan tanto el poder ejecutivo como el legislativo, este último a través de su partido y la correspondiente mayoría parlamentaria, incluso influyen en el poder judicial a través de las cuotas de elección parlamentaria del Consejo General del Poder Judicial” (Álvarez, 2014:16). Además de ello, en el ámbito de la Administración Pública se ha observado que la cúpula de los cargos políticos y administrativos se deriva de la centralidad en la red de las relaciones sociales que se tejen desde el Ejecutivo (Baena del Alcázar, 1999: 726).

Por otra parte, en lo referente a la relación del presidente con el partido al que pertenecen, si bien se reconoce que en la carrera de ascenso “los políticos españoles son extremadamente dependientes de sus partidos [...], una vez alcanzada la secretaría general o presidencia de la organización, elegidos candidatos y ganadas las elecciones, todo el poder fluye hacia ellos de forma rápida y exclusiva, se concentra en su persona, convirtiéndose en hiperlíderes personalistas, capaces de rodearse de su propia obediente oligarquía a través de la cual controlarán el partido” (Álvarez, 2014:17). Por tanto, a los partidos que han estado en el poder se les considera organismos sumamente jerárquicos y verticalizados en torno al presidente (Van Biezen, 2008).

En ese sentido, la fortaleza del líder del Ejecutivo español ha sido de tal magnitud que también ha tenido efectos negativos en su partido una vez que el presidente abandona el cargo, ya que éstos han entrado en una profunda y prolongada crisis, lo cual se interpreta como un indicador del deficiente funcionamiento de la democracia española (Álvarez, 2014: 179). De las apreciaciones anteriores, se desprende que el presidente del gobierno sea ubicado como un auténtico jefe que dirige y coordina la acción del órgano

⁶ Colino y Olmeda (2012) sitúan el sobresaliente acento personal del presidente en tres aspectos: “Primero, el presidente goza de un gran prestigio y autoridad personales, legado parcial del histórico predominio del ejecutivo y en parte del ejercicio del poder personal que supuso la dictadura de Franco, y por ello se le identifica personalmente con los éxitos y los fracasos gubernamentales y es el nexo fundamental para presentar la política gubernamental ante los medios de comunicación. Segundo, el presidente impulsa las decisiones importantes ante su propio partido y los grupos parlamentarios que le apoyan en el Congreso. (...). Finalmente, el presidente del gobierno determina los parámetros de la política exterior y europea, declarándolas parte de sus dominios políticos y organizativos” (Colino y Olmeda, 2012:83).

⁷ A este respecto, “en el proceso de selección ministerial, la práctica política de los presidentes reafirma su preeminencia frente a otros actores y particularmente frente a los partidos. La decisión sobre cuándo realizar una remodelación ministerial, con qué alcance, con qué ministros y a qué ministerios debe afectar ha dependido esencialmente de los criterios y necesidades políticas del jefe del Gobierno” (Jerez-Mir, Rodríguez y Real-Dato, 2012:191).

gubernamental, que equivale a ser el «director de los que dirigen» (Pérez, 1993: 143). Incluso, poniéndolo en perspectiva comparada, el jefe del gobierno español se ha distinguido por tener mayores poderes y recursos respecto a sus homólogos de la mayoría de los otros países de Europa Occidental (Gunther y Montero, 2009: 56). Por tanto y en resumidas cuentas, el presidente del gobierno ha sido la figura más emblemática y de mayor poder de la política española en democracia.

4.3 Los ministros de gobierno

Justo después de la primacía presidencial se encuentran los ministros de gobierno, que son quienes ocupan los cargos políticos y administrativos más importantes en el seno del aparato de gobierno. El número de personas que históricamente han sido parte del Consejo de Ministros desde el primer gobierno del Sexenio Revolucionario que tuvo comienzo en octubre de 1868 hasta el cese de la IX Legislatura en diciembre de 2011 comprende un total de 734 personas (Linz, Jerez y Corzo, 2013:922). Si solo se considera el periodo democrático desde la integración de la Legislatura Constituyente en julio de 1977 hasta finales de 2016, lo cual incluye la conformación inicial del gobierno de la XII Legislatura, suman un total de 198 personas que han sido parte del Consejo de Ministros durante el periodo democrático.

En los ministros recae la responsabilidad y buena conducción de la cartera de gobierno encomendada, ya que una parte de su labor implica el tomar decisiones complejas y muchas veces arriesgadas que tienen efectos directos en la población gobernada, por lo que quienes arriban a una posición de esta naturaleza se les demanda un talante competente y eficaz acorde al cargo en cuestión. Además de atender sus funciones institucionales, los ministros adquieren un importante protagonismo político desde la posición que ocupan en las altas esferas del poder.

El estatus que proporciona la función ministerial, aunado al contacto directo y permanente con el presidente, incrementan las oportunidades de los ministros para aspirar al cargo más importante del gobierno, que es la presidencia nacional. En tal sentido, el gabinete es también una plataforma política desde la cual se promueven y emanan los posibles sucesores en la presidencia de un gobierno. Este suceso ha sido notorio a lo largo del periodo democrático en la medida en que los presidentes han promovido a alguien de ese mismo entorno político para sucederles en el cargo o bien porque personajes con experiencia ministerial han intentado aspirar a la presidencia del gobierno.

Por ejemplo, antes de ser presidente, Adolfo Suárez tuvo una breve experiencia como ministro secretario del Movimiento (1975-1976) en el gobierno presidido por Carlos Arias Navarro, posición que antecedió su llegada a la jefatura del gobierno en 1976.

Posteriormente, a Suárez le correspondió presidir el Congreso Constituyente (1977-1979) y la primera Legislatura de la restauración democrática de la cual dimitió en enero de 1981. Su sucesor en el cargo, Leopoldo Calvo-Sotelo, tuvo experiencia ministerial como titular de Comercio (1975-1976) en el gobierno de Arias Navarro, después como ministro de Obras Públicas (1976-1977), de las Relaciones con las Comunidades Europeas (1978-1980) y finalmente como vicepresidente segundo y ministro de Economía (1980-1981) en el gobierno de Suárez, a quien sucedió como líder del gobierno. El tercer presidente con experiencia ministerial, Mariano Rajoy, fue titular de los ministerios de Administraciones Públicas (1996-1999), de Educación y Cultura (1999-2000), de la Presidencia (2000-2001 y 2002-2003), del Interior (2001-2002) y vicepresidente primero (2000-2003) durante el gobierno de José María Aznar, posiciones que antecedieron su primer intento de aspiración presidencial en 2004.

Por otra parte, los otros tres presidentes que durante su trayectoria política no desempeñaron cargo ministerial impulsaron como sus sucesores a ministros que colaboraron en sus respectivos gobiernos. Felipe González, al desistir continuar como dirigente del PSOE en 1997, promovió a Joaquín Almunia como su sucesor en el cargo, quien anteriormente había sido ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1982-1986) y de Administraciones Públicas (1986-1991) durante su gobierno⁸. Por su parte, José María Aznar anticipó que no intentaría repetir en el cargo e impulsó a su entonces colaborador ministerial, Mariano Rajoy, para sucederle en la dirección del partido. Caso similar ocurrió con el líder socialista José Luis Rodríguez Zapatero, que desistió repetir en la competencia presidencial de 2011 y se sumó a la postulación de Alfredo Pérez Rubalcaba, quien colaboró durante su gobierno como ministro del Interior (2006-2011) y vicepresidente primero y Portavoz del Gobierno (2010-2011). Anteriormente, Pérez Rubalcaba también fue ministro de Educación y Ciencia (1992-1993) y de la Presidencia y Portavoz del Gobierno (1993-1996) en la gestión de Felipe González.

Asimismo, fueron aspirantes a la presidencia del gobierno otros personajes que han contado con experiencia ministerial. Destacan los casos del líder histórico de AP, Manuel Fraga Iribarne, que representó a este partido en las elecciones generales de 1977, 1979, 1982 y 1986 y anteriormente fue ministro de Información y Turismo (1962-1969) en el gobierno franquista y del Interior y vicepresidente del gobierno (1975-1976) en la presidencia de Arias Navarro; de Landelino Lavilla Alsina, que compitió por la UCD en la contienda electoral de 1982 y antes se desempeñó como ministro de Justicia (1976-1979) en el gobierno de Adolfo Suárez; así como de Rafael Calvo Ortega, líder del partido Centro Democrático y Social (CDS) en las elecciones generales de 1993 y

⁸ Joaquín Almunia fue el líder de los socialistas para las elecciones generales de 2000 tras el súbito paso en la dirigencia del partido de José Borrell, otro exministro felipista que dimitió del cargo en el partido al ser afectado por un escándalo de corrupción por parte de dos de sus excolaboradores durante su labor ministerial.

quien contaba con experiencia ministerial en la cartera de Trabajo (1978-1980) en el gobierno encabezado por Adolfo Suárez.

Además de estos personajes de experiencia ministerial que pretendieron aspirar a la presidencia del gobierno, en años recientes -como se observará a lo largo de esta investigación- también ha sido recurrente que el gabinete se convierta en una plataforma desde la cual los ministros pasan a ocupar otros cargos en diferentes arenas y niveles de gobierno. Por tanto, acceder a un cargo ministerial si bien ha sido emblemático como una posición que por mucho tiempo representaba la culminación de una carrera política (Blondel, 1985:7), en el caso español se observa que también lo es para capitalizar la continuidad de la misma.

4.4 La responsabilidad y el cese del Gobierno o alguno de sus integrantes

En el tema de la responsabilidad y el cese del Gobierno o de alguno de sus integrantes, la Constitución establece los mecanismos concernientes a tales procesos. Sobre lo primero, el Gobierno tiene responsabilidad ante el Congreso de los Diputados y éste puede exigirla mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura (art. 108 y 113.1 CE). Así también, las dos cámaras parlamentarias y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los integrantes del Gobierno (art. 110 CE), quienes deberán atender a las interpelaciones y cuestionamientos que les formulen los parlamentarios. En su caso, la interpelación puede dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición (art. 111 CE). Esta puede ser de carácter *reprobatoria* o de *censura*.

La *moción reprobatoria* no tiene más efecto que el puramente moral, el cual pudiera afectar la imagen del ministro reprobado ante la opinión pública, pero sin obligar al mismo a dimitir (Mellado, 1992:144). En cambio, la *moción de censura* es dirigida al Gobierno conjunto y puede ser propuesta por al menos la décima parte de los asambleístas, quienes deberán incluir un candidato a la presidencia del Gobierno. Surte efecto si la apoya la mayoría absoluta de los diputados; en este caso, el Gobierno presentará su dimisión al rey, quien, a su vez, nombrará como presidente del Gobierno al candidato promovido por el congreso al momento de presentar la moción (art. 113 y 114 CE). Desde la apertura del periodo democrático hasta mediados de 2017 han sido promovidas tres mociones de censura, sin embargo, ninguna de éstas ha prosperado⁹.

⁹ La primera fue presentada por el líder socialista Felipe González en contra del presidente Adolfo Suárez en mayo de 1980. Dicha iniciativa fue respaldada por sólo 156 votos -los de los socialistas y otras agrupaciones menores-, mismos que resultaron insuficientes para que prosperara; es decir, no se alcanzó el umbral de los 176 apoyos requeridos para ser mayoría. La segunda ocasión en que se promovió una moción de censura fue a inicios de 1987 por parte Antonio Hernández Mancha, entonces nuevo dirigente de AP, ahora en contra de Felipe González como presidente. Esta iniciativa también

En lo que respecta a los ministros, la conclusión en la titularidad de un ministerio abarca distintas connotaciones sea por reubicación, dimisión, remoción o finalización del periodo de gobierno. La reubicación es la rotación de ministros al interior del gabinete, en el cual el ministro pasa a ser titular de una cartera de gobierno distinta a la ocupada anteriormente. La dimisión responde a una decisión del propio ministro para separarse del cargo, aunque en ocasiones es la expresión utilizada para simular un cese encubierto por parte del presidente. La remoción o cese de los ministros es una facultad del presidente, pero en la que también interviene el rey, quien separa a los miembros del Gobierno a petición del primero (art. 62 CE). Por último, el encargo ministerial finaliza con el cese del Gobierno, situación que ocurre, de acuerdo al artículo 101 constitucional, “tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”. No obstante, el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del Gobierno entrante (art. 101 CE).

La otra instancia para remover al Gobierno o a algunos de sus integrantes es por responsabilidad penal. Los miembros del Gobierno pueden ser acusados por responsabilidad criminal ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Cuando la acusación es por traición u otro delito contra la seguridad del Estado, puede plantearse como acusación por iniciativa de la cuarta parte de los integrantes del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo (art. 102 CE). Aunque hasta el momento en el periodo constitucional no se ha suscitado un proceso de esta naturaleza en contra de algún integrante del Consejo de Ministros.

fracasó, pero de manera rotunda, ya que sólo consiguió el apoyo de AP y de Unión Valenciana, los cuales congregaron a su causa tan sólo 67 votos por 195 en contra y 70 abstenciones. Del mismo modo, en la tercera ocasión en que se puso a consideración otra moción de censura, ahora por parte del dirigente de Podemos, Pablo Iglesias Turrión, en contra el presidente Rajoy en junio de 2017, tan sólo sumó 82 apoyos, versus 170 votos por el no y 97 abstenciones.

4.5 Los gabinetes monopartidistas en España

En España, los Consejos de Ministros en democracia han sido de carácter unipartidista, no obstante que la mayoría de sus legislaturas han sido conformadas por gobiernos en condición minoritaria; es decir, los partidos en el poder no han alcanzado un umbral superior al 50% de los escaños en el parlamento¹⁰. Anteriormente se ha mencionado que el diseño del modelo electoral y el resultante sistema de partidos han propiciado la tendencia a la integración de parlamentos predominadas por dos fuerzas políticas, el PSOE y el PP, en el que la fuerza mayoritaria estará en condiciones más favorables para formar gobierno y la contraparte se situará en la oposición, en la lógica del modelo de democracia de Westminster descrito por Lijphart, el cual favorece la configuración de gabinetes monocolors (1991, 2000).

Aunado a ello, la ausencia de coaliciones partidistas en los gobiernos minoritarios de España se ha debido, de acuerdo con Reniu (2002:1-2,280), a las estrategias negociadoras entre los partidos predominantes – el PSOE o el PP- con los Partidos de Ámbito No Estatal (PANE) – particularmente con CiU, PNV y CC-, cuyas alianzas se han limitado al ámbito parlamentario, en que cada fuerza obtiene recompensas variables en función de asuntos puntuales, siendo uno de los principales acuerdos el apoyo de los partidos minoritarios para la investidura presidencial. Lo llamativo en tales pactos es que éstos suelen formularse con partidos de talante nacionalista.

Una de las explicaciones dadas a este fenómeno aparentemente contradictorio es que para las formaciones nacionalistas el supuesto de entrar en el gobierno central y responsabilizarse de la política nacional no resultaría redituable, ya que además de la desaprobación de su electorado, tales partidos “perderían una de las líneas fundamentales de su repertorio de argumentos: el agravio del Estado para con su Comunidad Autónoma. Por el contrario, resulta sumamente rentable apoyar a un

¹⁰ En siete de las doce legislaturas en democracia (1979-2016), más una si se considera la legislatura constitutiva de 1977, los gobiernos en España han sido formados en condición minoritaria dado que no superaron los 175 escaños que representan el 50 por cien de las posiciones en el Congreso de los Diputados. En la legislatura constituyente de 1977 el UCD obtuvo 165 posiciones en el parlamento y en la primera Legislatura de 1979 este mismo partido aumentó a 168 espacios, pero aun insuficientes para convertirse en mayoría legislativa. El siguiente gobierno en minoría fue encabezado por el PSOE durante la V Legislatura (1993-1996) en la que obtuvo 159 parlamentarios y luego lo hizo el PP en la VI Legislatura (1996-2004) mediante 156 diputados. Al retorno del PSOE en la octava Legislatura (2004-2008) gobernó con 164 legisladores pertenecientes a su grupo parlamentario y después con 169 durante la IX Legislatura (2008-2011). Durante la XI Legislatura de 2016, el PP fue el partido que obtuvo mayor respaldo electoral que se tradujo en 123 posiciones parlamentarias, pero fue insuficiente para constituir gobierno y el anterior permaneció en funciones. En la XII Legislatura iniciada en julio de 2016 el PP incrementó el número de posiciones a 137 y a la postre formó gobierno con el respaldo de otras fuerzas políticas, pero al igual que los casos anteriores, su posición ha sido de primera minoría.

Gobierno desde fuera. Se influye, se pueden obtener muy importantes contrapartidas y la imagen que se transmite es, además, de responsabilidad” (Tudela, 2013:291).

Esta situación ha llevado a identificar la paradoja de que la fórmula de gobiernos minoritarios contribuye al reforzamiento del presidente y la estabilidad del gobierno con quizá mayor probabilidad de lo que pudiera ocurrir mediante una situación de mayoría gubernamental con un gabinete de coalición multipartidista (Rodríguez, 2011:95). Es por ello que se ha reiterado que la estabilidad de los gobiernos en minoría ha sido facilitada tanto por mecanismos de cooperación interpartidistas así como por el sistema de organización territorial multinivel, el cual incentiva la formulación de pactos entre el partido gobernante central y las fuerzas regionales a cambio de concesiones mutuas (Field, 2016).

A este respecto, se ha reparado que si se considera al PSOE y al PSC (PAE-PANE) como dos fuerzas distintas cuando éstos han formado mayoría parlamentaria y el ejecutivo resultante, tales gobiernos estarían conformados por, al menos, dos partidos (Rodríguez, Barberá, Barrio y Baras, 2010:14). Sin embargo, desde el comienzo del periodo democrático ambas organizaciones acordaron presentarse juntos en lo local a cambio de que el PSOE disolviera su federación catalana y el PSC fuera reconocido como un partido autónomo, de manera que al aceptarse estos acuerdos fueron mantenidas las relaciones políticas y organizativas con la estructura federal del PSOE (Rodríguez, Barrio, Baras, Barberá, 2010a:14-15). Además, el hecho de ambos organismos no compitan electoralmente entre sí y de que exista colegialidad en la toma de decisiones, así como de cohesión parlamentaria, lleva a considerar a la coalición PSC-PSOE como un actor único de gobierno y de partido (Rodríguez, 2011:105). Por lo anterior, a ambas fuerzas es posible considerarlas como una estructura conjunta de un solo partido cuyas variaciones organizativas son por adscripción territorial, pero que han compartido una estrategia conjunta cuando ambos han sido partícipes del gobierno central. Ejemplo de ello ha sucedido cuando miembros del PSC han integrado el Consejo de Ministros en los gobiernos socialistas, que en tal caso representaría un gabinete monocolor con distintas expresiones del mismo partido al interior del gobierno, como se detallará adelante.

La tabla 4.1 sintetiza las condiciones políticas e institucionales en que se han constituido los gabinetes unipartidistas en España, lo cual incluye el grado de apoyo electoral y la posición del partido gobernante en el Congreso de los Diputados durante el periodo democrático que comprende de 1977 a 2016.

Tabla 4.1. Composición de los gobiernos de España en democracia (1977-2016)

Presidente	Partido	Tipo de gabinete	Legislatura	Porcentaje de voto	Número de escaños	Porcentaje de escaños	Posición en el Congreso ¹¹
Adolfo Suárez (1977-1981)	UCD	Unipartidista	Cons.	34,4	165	47,1	Minoría
			I	34,8	168	48	Minoría
Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982)							
Felipe González Márquez (1982-1996)	PSOE	Unipartidista	II	48,1	202	57,7	Mayoría
			III	44,1	184	52,6	Mayoría
			IV	39,6	175	50	Mayoría
			V	38,7	159	45,6	Minoría
José María Aznar López (1996-2004)	PP	Unipartidista	VI	38,8	156	44,6	Minoría
			VII	44,5	183	52,3	Mayoría
José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008)	PSOE	Unipartidista	VIII	42,6	164	46,9	Minoría
			IX	43,9	169	48,3	Minoría
Mariano Rajoy Brey (2011-)	PP	Unipartidista	X	44,6	186	53,1	Mayoría
			XI	28,7	123	35,1	Minoría*
			XII	33	137	39,1	Minoría

*En la XI Legislatura no se concretó la investidura presidencial, por lo cual el gobierno de la anterior Legislatura permaneció en funciones.

¹¹ La condición de *mayoría* se atribuye al partido que obtiene más del 50% de representación en la Cámara de Diputados entre el total de los 350 escaños parlamentarios; y de *minoría*, cuando la representación legislativa es inferior a ese porcentaje.

4.6 La estructura del Consejo de Ministros

La estructura del Consejo de Ministros de España puede distinguirse de manera genérica en función del tipo de departamentos ministeriales y el número de éstos. Sobre el primer punto, se han identificado cinco áreas que engloban al grueso de los ministerios de acuerdo con la clasificación de Rodríguez (2011: 70-78)¹²: 1) las carteras del área de *Presidencia*, que comprende las de Vicepresidencia, Presidencia y Portavoz del Gobierno; 2) los ministerios *Políticos*, que en este caso son los de Asuntos Exteriores, Administraciones Públicas, Justicia e Interior; 3) los *Militares* (Defensa); 4) los *Económicos*, cuyos ministerios clave son los de Economía y de Hacienda, los cuales articulan a otro conjunto más como pueden ser las carteras de Obras Públicas, Industria, Comercio, Turismo, Trabajo, Transportes y Energía; y 5) los ministerios del *Bienestar*, que incluyen Educación, Sanidad, Cultura, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Vivienda e Igualdad¹³. Así también, de este conjunto de departamentos, se ubican diez que siempre aparecen en todos los gobiernos, a veces con cambios de denominación: Agricultura, Defensa, Economía, Educación, Asuntos Exteriores, Salud, Interior, Justicia, Trabajo y Obras Públicas (Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:105).

Y en lo referente a las dimensiones del gabinete, la Constitución española posibilita una amplia variedad de opciones en cuanto a la composición del gobierno, ya que no determina el número de sus miembros, sino que prevé la posible presencia de Vicepresidente o Vicepresidentes y “de los demás miembros que establezca la ley” (98.1 C.E.). Y la regulación legal, por su parte, no ha establecido un número fijo de miembros (López Guerra, 1992:184), con lo que deja abierta la opción a múltiples formas de composición a discrecionalidad del presidente (Álvarez, 1990:477).

Las modificaciones en el esquema ministerial suelen efectuarse con la llegada al gobierno de un nuevo presidente y en menor medida cuando éstos son reelectos o ejecutan un reajuste ministerial. Actualmente, la tasa promedio de carteras del Consejo

¹² No obstante, el autor precisa que dicha “taxonomía ministerial no ha estado exenta de dificultades. En algunos casos, la ordenación no tiene en cuenta el carácter fronterizo de ciertos ministerios; en el caso de algunos ministerios sociales, es evidente su impacto económico, de la misma forma que una cartera *económica* como la de Trabajo posee un marcado trasfondo social. Por otro lado, la denominación de *ministerios políticos* puede resultar engañosa, puesto que todos los ministerios lo son ciertamente” (Rodríguez, 2011:70).

¹³ Históricamente, las carteras de gobierno en España adquirieron mayor afianzamiento con la reforma de enero de 1721, mediante la cual el régimen ministerial se estructuró en cinco departamentos: Guerra, Marina e Indias, Estado, Justicia y Hacienda (Escudero, 1979:59). A partir de entonces, se han realizado modificaciones sucesivas en el número y razón de ser de cada ministerio. La figura del vicepresidente, en cambio, se crea casi dos siglos después mediante el Real Decreto de 3 de diciembre de 1925, y su nombramiento corría a propuesta del Presidente del Consejo de entre los miembros del mismo órgano (Fernández, 1992:128). Institucionalmente, al vicepresidente le ha concernido lo relacionado con los asuntos internos, los problemas institucionales y los de coordinación del gobierno (Bar, 1997:119).

de Ministros de España es de 16,8, con una oscilación entre 14 y 20 durante el periodo que comprende este estudio (1982-2016) (tabla 4.2).

Tabla 4.2. Número de ministerios en los gabinetes de España al inicio y final de cada legislatura

Gobiernos	Número de ministerios	
	Inicio	Final
Felipe González I (1982-1986)	16	16
Felipe González II (1986-1989)	16	18
Felipe González III (1989-1993)	18	17
Felipe González IV (1993-1996)	17	16
José María Aznar I (1996-2000)	16	16
José María Aznar II (2000-2004)	18	17
José L. Rodríguez I (2004-2008)	18	18
José L. Rodríguez II (2008-2011)	19	20
Mariano Rajoy I (2011-2016)	14	14
Promedio de ministerios	16,8	

El presidente Felipe González inició su gobierno en 1982 con 16 carteras, número que conservó al iniciar su segundo periodo en 1986, pero con cambios como la elevación a rango ministerial de la Secretaría de Relaciones con las Cortes y la creación del Ministerio para las Administraciones Públicas, que asumió parte de las competencias de los ministerios de la Presidencia y de Administración Territorial que fueron suprimidos. Un año antes de finalizar su segunda legislatura, vía la remodelación de gobierno de 1988, Felipe González incrementó el número de carteras a 18 con la creación del Ministerio de Asuntos Sociales y el de Portavoz de Gobierno, que quedaron en manos de las dos primeras mujeres que tuvieron acceso a su gabinete.

La tercera legislatura de Felipe González (1989-1993) inició sin cambios en el diseño del gabinete y durante la remodelación de marzo de 1991 se suprimió el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, cuyas atribuciones pasaron al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹⁴. Posteriormente, al iniciar su cuarta y última legislatura como jefe de gobierno en 1993,

¹⁴ Real Decreto de 12 de marzo de 1991.

González suprimió los ministerios de Relaciones con las Cortes y el de Portavoz del Gobierno, cuyas funciones de esta última fueron asumidas por el reformulado Ministerio de la Presidencia, al mismo tiempo que también se creó el Ministerio de Comercio y Turismo, el cual asumió funciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que al final quedó como Ministerio de Industria y Energía¹⁵. La última reestructuración emprendida por Felipe González fue la anexión del Ministerio de Interior al de Justicia, cuyo resultado fue el Ministerio de Justicia e Interior¹⁶.

Con la llegada de José María Aznar al gobierno se mantuvo el número de carteras con que finalizó su antecesor (16), pero reestructuró algunas de ellas, siendo lo más llamativo del nuevo diseño ministerial la inclusión de una Vicepresidencia Segunda en el gobierno -cartera de la cual Felipe González prescindió durante su mandato-, así como la creación del Ministerio de Fomento y el de Medio Ambiente, y la separación nuevamente de las carteras de Justicia y de Interior, en tanto que Cultura fue anexada al Ministerio de Educación. Por otra parte, ya no tuvieron continuidad los ministerios de Asuntos Sociales y de Comercio y Turismo que fueron parte del gobierno felipista. En su segunda legislatura iniciada en 2000, José María Aznar incrementó el número de carteras a 18, con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el de Portavoz de Gobierno, a cuyo titular de esta última se le definió como “ministro sin cartera”¹⁷, que a la postre fue el único ministerio suprimido en la remodelación de julio de 2002.

Posteriormente, cuando el socialista Rodríguez Zapatero asumió la presidencia en 2004, retomó la figura de Portavoz del Gobierno, pero la dejó en manos de la Vicepresidencia Primera. Así también, desplegó nuevamente a Cultura del Ministerio de Educación y añadió una nueva cartera al gabinete, la del Ministerio de Vivienda, que junto con los demás ministerios sumaron un total de 18. Al iniciar su segunda legislatura en 2008, Zapatero sumó otra cartera novedosa, la del Ministerio de Igualdad. En el transcurso de su segundo mandato Zapatero emprendió distintos ajustes en el diseño ministerial, siendo los más llamativos la inclusión temporal de una Vicepresidencia Tercera, y hacia al final de su gobierno la integración de dos vicepresidencias que aglutinaron a las tres existentes para quedar en Vicepresidencia de Asuntos Económicos y en Vicepresidencia de Política Territorial.

Por su parte, Mariano Rajoy, que sucedió a Zapatero en el gobierno en 2011 en un contexto de crisis económica, apostó por una reducción significativa de los ministerios en el gabinete, siendo el suyo el de menor tamaño en el periodo democrático con sólo 14 ministerios, algunos de los cuales aglutinaron diversas carteras -como fueron el

¹⁵ Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio.

¹⁶ Real Decreto 911/1994 de 5 de mayo.

¹⁷ Real Decreto 561/2000, de 27 de abril. Los ministros sin cartera son miembros del Consejo de Ministros, pero sin ningún Departamento a su cargo; es decir, participan e intervienen en las deliberaciones del Gobierno, pero no están al frente de ningún Departamento (Guita, 1959: 31-32).

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad-, formato que conservó durante su primera legislatura e inicios de la segunda en 2016.

Como balance de lo anterior, los gobiernos del PP han promediado menos carteras en el gabinete que los gobiernos encabezados por el partido socialista; es decir, la apuesta de los populares ha sido la de un gabinete conciso, en tanto que los socialistas han explorado mayores opciones de desarticulación del gobierno ejecutivo, pero sin cambios significativos que diferencie la base estructural del gabinete entre los distintos gobiernos.

Una vez explorado de manera genérica los aspectos más representativos del Consejo de Ministros de España en democracia, a continuación tiene lugar el análisis empírico sobre la selección ministerial durante diez legislaturas que abarcan de diciembre de 1982 a octubre de 2016, las cuales comprenden cuatro presidentes de gobierno y 135 ministros que han sido titulares de al menos una cartera de gobierno.

Capítulo V. Los ministros de gobierno en la presidencia de Felipe González (1982-1996)

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) adquirió un importante rol protagónico en la política española con la llegada de Felipe González Márquez (Sevilla, 1942) a la dirigencia del partido a mediados del decenio de 1970. En aquel entonces, Felipe González y su grupo de colaboradores apremiaron la *refundación* partidista que consistió en la “creación de un núcleo socialista capaz de absorber en un solo partido todo lo que tenía esa misma denominación” (Juliá, 1997:12), lo que implicó la disputa por el liderazgo del partido y por el posicionamiento ideológico que encauzó la fracción triunfante, liderada por González, hacia postulados más acordes con los de la socialdemocracia europea de aquellos años, así como una reconversión institucional del partido favorable a pactar por una transición democrática ordenada. Las convicciones personales de Felipe González por la transformación de España y de sus instituciones políticas coadyuvaron a posicionarle como una de las figuras clave de la democracia española.

Desde su posición como líder del partido, el propio Felipe González reconoció que tres han sido los proyectos más importantes que le ha tocado dirigir: el primero de lucha contra la dictadura, después su participación en la transición democrática y posteriormente como jefe de gobierno (González, 2013:18). En su juventud, González tuvo su primer acercamiento a las doctrinas socialistas; no obstante, su reforzamiento político e ideológico vino de la mano de su vinculación con otros socialistas españoles y del contacto que estableció con otros líderes del socialismo europeo, como fueron el ex canciller alemán Willy Brandt y el ex primer ministro sueco, Olof Palme, quienes fueron decisivos para impulsar, aún en tiempos de clandestinidad política, el proyecto socialista encabezado por González (Ortega, 2015:45-50).

Una vez afianzado en la dirigencia del partido, a Felipe González le correspondió representar al PSOE en los pactos de la transición y también encabezó a los socialistas en las primeras elecciones para la restauración democrática, las del Congreso Constituyente de 1977. A partir de entonces, el PSOE se convirtió en uno de los partidos predominantes de la política española y desde aquella fecha ha sido o bien el partido gobernante o el principal partido opositor.

Las elecciones de reapertura democrática de 1977 posicionaron a dos partidos, la UCD y el PSOE, como los de mayor peso político en la composición del Congreso. La UCD encabezada por Adolfo Suárez se convirtió en el primer partido gobernante con el 34,4% de la votación, seguido del PSOE, que consiguió el 29,3% de apoyo electoral, un cúmulo significativo de votos que diferenció a ambos partidos de su más cercano

competidor, el Partido Comunista de España (PCE), que quedó en un lejano tercer sitio con sólo 9,3% de la votación. El escenario de las siguientes elecciones, las de la integración de la primera legislatura en 1979, fue prácticamente idéntico al del proceso constituyente, pues la UCD continuó como partido mayoritario con el 34,8% de respaldo político; el PSOE permaneció en el segundo lugar con el 30,4% de los votos y el PCE en la tercera posición con el 10,8% de los sufragios.

No fue hasta las terceras elecciones generales, y tras el desmoronamiento político de la UCD -producto de las crisis internas y la dimisión de Suárez como presidente del gobierno y del partido (Preston, 1986:261-353; Hopkin y Gunther, 2007)-, que el PSOE se ubicó como el partido mejor estructurado para suceder a la UCD en el gobierno; pues además de que asumió algunas de las posiciones centristas del precipitado UCD, el PSOE evadió formular una alianza electoral con la izquierda comunista, con lo cual, los socialistas se presentaron como un *proyecto autónomo* con capacidad de gobernar en solitario (Pradera, 1992:269-270).

Ello contribuyó para que en la campaña electoral de 1982 el PSOE se mostrara como un partido operativamente bien organizado, de talante ganador y poseedor de un mensaje de cambio político que transmitió eficazmente el candidato Felipe González, en quien fue personalizada la campaña en torno a sus dotes carismáticos (Wert, 1984:75), que si bien algunos señalaron su actitud de pragmatismo ideológico, sus compañeros de partido apreciaban en él su innegable autoridad moral y política (Powell, 2001:334). En lo que respecta al partido, la inclinación hacia la moderación ideológica y programática llevaron a ubicarle como un organismo de perfil *catch-all* (atrápalo-todo) que pretendía ampliar su base de apoyo electoral para así llegar al gobierno (Wert, 1984:76; Gunther, Sani y Shabad, 1986:452; Ramírez, 1991:95; Pradera, 1992:268; Satrústegui, 1992; Delgado, 1997:300; Román, 1999:264,270; Share, 1999; Ortega, 2015:60).

Con esa estrategia, el PSOE se impuso holgadamente sobre sus contrincantes con el 48,1% de la votación en las elecciones generales de 1982, lo cual se tradujo en una mayoría absoluta de 202 escaños en el Congreso de los Diputados. Fue seguido por el partido Alianza Popular (AP) que consiguió el 26,3% de los sufragios y a partir de entonces este organismo se posicionó como el más firme rival de los socialistas y el que cubrió el espectro de centro derecha que hasta cierto punto abarcaba UCD antes de su derrumbe político, ya que desde el proceso de 1982 absorbió un sector importante de su electorado (Caciagli, 1984:114-115). Por su parte, el PSOE se benefició de un notable incremento en la participación electoral que también llevó a constituirse en la primera fuerza en 15 de las 17 Comunidades Autónomas, lo que aunado a su amplia condición mayoritaria en el Congreso, los resultados de las elecciones de 1982 inyectaron una amplia legitimidad, autonomía y eficiencia al sistema político que contribuyó a cimentar la consolidación del régimen democrático (Santamaría, 1984:11).

5. 1. El perfil de los ministros de gobierno y sus vínculos político-partidistas en la primera legislatura de Felipe González (1982-1986)

Al tomar posesión como presidente del gobierno, Felipe González procedió a conformar a su equipo de trabajo, cuyo gabinete inaugural constó de quince ministerios y una vicepresidencia de gobierno. El total de sus integrantes durante la legislatura fueron 21, lo que implicó el cambio de titulares en cinco carteras ministeriales y una reubicación. Todos los nombramientos correspondieron a hombres con una edad promedio de 41,5 años; el más joven de ellos, Joaquín Almunia Amann (Bilbao, 1958), tenía sólo 34 años al momento de su designación como titular de Trabajo y Previsión Social; y el de edad más avanzada fue Fernando Morán López (Asturias, 1926), ministro de Asuntos Exteriores, con 56 años de edad al llegar al cargo.

Una tercera parte de los ministros nació en Madrid, otros tres integrantes provenían de Barcelona, dos del País Vasco, dos de La Rioja, y el presidente Felipe González, al igual que el vicepresidente Alfonso Guerra, de Sevilla. El conjunto de ministros poseía estudios profesionales, predominaron los economistas (41%) y los abogados (36%). Así también, más de la mitad de los integrantes de ese primer gabinete contaba con estudios de posgrado¹.

En lo ideológico, los ministros de la primera legislatura socialista se formaron a contracorriente del franquismo, pero mediante un perfil moderado dentro del socialismo español de aquel entonces (Montabes, 1997: 180), que había renunciado a los ideales del marxismo ortodoxo para transitar a la defensa de una serie de principios más próximos a la socialdemocracia². En gran parte de las ocasiones lo hicieron desde agrupaciones estudiantiles y en organizaciones políticas de izquierda; así también, algunos de ellos se declaraban católicos o pertenecieron a movimientos democrático-cristianos³. Hubo también quienes por la intensidad de su activismo político en contra del régimen lo hicieran desde la clandestinidad o incluso en el exilio.

¹ Algunos de ellos reflejaron su formación académica a través de publicaciones de diferente índole. Un análisis sobre la producción bibliográfica de algunos de los ministros se observa en Cuenca y Miranda (1987).

² Durante el periodo de clandestinidad política, Felipe González “rechazó la socialdemocracia del Norte de Europa porque según él, le hacía el juego al capitalismo, tal y como había percibido décadas atrás Rosa Luxemburgo, figura por la que el joven Felipe González sentía profunda admiración” (Ortega, 2015:51). Sin embargo, “cuando González entró en contacto con los líderes socialistas europeos, comprendió que el lenguaje revolucionario no era el adecuado para la sociedad española de los años setenta. [...] La evolución de los planteamientos socialistas se dio porque González, consciente del momento histórico en que se encontraban, tenía claro que su objetivo final era la instauración y consolidación de una democracia, que podía estar en peligro por las posiciones radicales. El realismo se impuso en los planteamientos del PSOE, minimizando los ideales de su programa de máximos” (Ortega, 2015: 52-53).

³ Uno de los que se declaró abiertamente católico fue Julián Campo Sáinz de Rozas, ministro de Obras Públicas y Urbanismo (La Vanguardia, 02-dic-82). En tanto que el presidente Felipe González inició su activismo político con la Juventud Obrera Católica y con la Hermandad Obrera de Acción Católica -acaso

La reapertura democrática de 1977 permitió que parte importante de los futuros ministros iniciaran su trayectoria política como integrantes del Congreso Constituyente en representación del partido socialista. Derivado de ello, al momento de su nombramiento como ministros en la primer legislatura socialista (1982-1986), el 62% (13) había incursionado o tenía cargo como legislador; 24% (5) tenía experiencia en cargos directivos en la Administración Pública; 9% (2) como alcaldes y uno que provenía de la Universidad como docente y con cargo en la Comisión Ejecutiva del partido (5%).

El conjunto de ministros no poseía antecedentes familiares en política, salvo lazos secundarios como los casos de Fernando Morán, quien fue cuñado del expresidente Leopoldo Calvo-Sotelo; el ministro de Economía, Miguel Boyer Salvador (Saint-Jean-de-Luz, Francia, 1939), cuyo bisabuelo también fue ministro de gobierno; y el de Javier Moscoso del Prado (Logroño, 1934), ministro de Presidencia, pues su padre fue gobernador militar en Melilla. Más bien, la incursión en política de esa generación de ministros fue motivada porque sus padres o parientes cercanos simpatizaron y algunos lucharon en la causa republicana, situación que influyó en su activismo estudiantil y el partidista, así como en su formación con convicciones democráticas y socialistas⁴.

Esta camada de políticos refleja una ruptura generacional que se distingue de la anterior, la de la década de 1950, cuyos objetivos se centraron en el desmantelamiento del franquismo y la preparación del terreno para restaurar la democracia; mientras que a esta generación, la de la década de 1960, le correspondería ocuparse de situar a la izquierda en el poder (Linz, 2013: 970). Esta nueva generación de políticos jugó un papel importante en la transición y el afianzamiento de la institucionalidad democrática (Tezanos, 1989), quienes, incluso, fueron considerados como los creadores del campo de juego de la democracia española (Baras, 1997:339). Por tanto, la llegada al gobierno de este nuevo equipo político representó una clara renovación respecto al tipo de perfil y reclutamiento político que caracterizó al régimen franquista (Jerez, 1982; Linz, Jerez y Corzo, 2013).

La mayor parte de los integrantes del gabinete estaban afiliados al PSOE y algunos habían desempeñado cargos partidistas antes de su nombramiento. Además, algunos de ellos provenían de la liga de partidos socialistas que convergieron en el PSOE a partir

por ser éstas algunas de las pocas organizaciones permitidas por el régimen franquista- antes de incorporarse a las entonces clandestinas Juventudes Socialistas en 1962 y al PSOE en 1964 (El siglo de Europa, 12-ene-04; Ortega, 2015:41). Caso parecido es el de Joan Majó (Industria y Energía), que inició sus actividades políticas con los grupos del cristianismo de izquierdas (El País, 07-jul-85) y el de Tomás de la Quadra que fue parte de las democracias cristianas que desembocaron en el PSOE (El País, 03-dic-82). A su sucesor, Félix Pons, también se le reconoció como católico practicante (El País, 10-jul-86).

⁴ La mayoría de ellos exalta sus convicciones ideológicas cuando han sido cuestionados al respecto. Suelen identificarse asimismo como *socialdemócratas*; mientras que otros enfatizan su posición, como Enrique Barón que se asume como *marxista socialista*, Alfonso Guerra como *socialista* y Carlos Solchaga como *social liberal*. Ver entrevistas personales en Iglesias (2003).

de las primeras elecciones democráticas⁵; así como de partidos de centro, era el caso de Javier Moscoso (Presidencia) y de Francisco Fernández Ordóñez (Madrid, 1930) -quien reemplazó a Fernando Morán en el ministerio de Asuntos Exteriores-, procedentes de las filas del partido UCD y del PAD⁶. El número de años de militancia en el PSOE de los integrantes del gabinete promediaban 8,9 al momento de su nombramiento. Quienes sumaban mayor antigüedad como miembros del partido eran el vicepresidente Alfonso Guerra y Miguel Boyer, de Economía y Hacienda, con 22 años de militancia cada uno.

5.1.1. Los colaboradores del presidente que son nombrados ministros

El núcleo más importante de ministros en el gabinete inaugural socialista procedía de la Comisión Ejecutiva del partido, en cuya organización se había configurado una concentración de poder entre sus dos principales figuras: Felipe González y Alfonso Guerra. La cercanía entre ambos tuvo origen durante su etapa universitaria en Sevilla, donde se conocieron e iniciaron juntos su activismo político en las juventudes socialistas⁷. En aquellos años de clandestinidad política, ambos destacaron en los Congresos celebrados por el PSOE en la década de 1970, y se fortalecieron con la entrada en la Comisión Ejecutiva Federal de una mayoría de representantes del interior del país, procedentes en su mayor parte de las tres zonas donde el partido era más fuerte: Madrid, Vizcaya y Andalucía (Gunther, Sani y Shabad, 1986:84)⁸.

González y Guerra representaban al grupo de los *renovadores*, en oposición a los antiguos dirigentes, los *históricos*, seguidores de Rodolfo Llopi, quien lideraba al

⁵ De acuerdo con notas de prensa, al menos seis de los ministros procedían de las filas de la Federación de Partidos Socialistas, que acabaría integrándose en el PSOE en 1977 y que se encontraba ligada al sindicato cristiano Unión Sindical Obrera (USO). Narcís Serra y Ernest Lluch militaron en Convergencia Socialista de Catalunya (CSC). Enrique Barón participó en la Federación de Partidos Socialistas (FPS) y en Convergencia Socialista de Madrid (CSM), organismo en el cual también militó José Barrionuevo. Por su parte, Fernando Morán provenía del Partido Socialista Popular (PSP) dirigido por Enrique Tierno Galván (El País, 26-nov-82).

⁶ Entre 1977 y 1981 Fernández Ordóñez fue Ministro de Hacienda y también Ministro de Justicia en el gobierno de Adolfo Suárez, así como diputado por el partido UCD. Abandonó esta agrupación en 1981 y creó el Partido Acción Democrática (PAD), de vida efímera, pues poco después Fernández Ordóñez y su gente se sumaron a las filas del PSOE (El País, 01-sep-81,04-jul-95).

⁷ En principio, Alfonso Guerra contactó a Felipe González, “que gozaba de cierto carisma en la Facultad de Derecho hispalense y estaba próximo a grupos católicos progresistas” (Burns, 1996:117). De ese contacto inicial, Felipe González y Alfonso Guerra, junto con Luis Yáñez, Guillermo Galeote y Alfonso Fernández Malo formaron lo que se conoció como el «Grupo de Sevilla» (Ortega, 2015:41), que el propio González lo definió como “un grupo fundamentalmente de rebeldía juvenil, bastante dinámico, con ganas de hacer cosas, con menos miedo que los mayores, como es natural para hacerlas” (Carvajal y Martín, 2005: 164). Véase también biografía de Felipe González en www.cidob.org.

⁸ Los vascos de la Ejecutiva del partido estaban representados por Enrique Múgica y Ramón Rubial; los andaluces por Felipe González, Alfonso Guerra, Guillermo Galeote y Luis Yáñez; y los madrileños por Francisco Bustelo, Pablo Castellano y Luis Gómez Llorente –quienes después se enfrentaron con el grupo liderado por González por la definición ideológica del partido en 1979- (Gunther, Sani y Shabad, 1986:84).

partido en el exilio (Ibídem, Gillespie, 1991, 1995; Juliá, 1997). En el XXVI Congreso efectuado en 1974, Felipe González fue designado secretario general del partido por primera ocasión y Alfonso Guerra secretario de Información y Prensa. Dos años después, en el XXVII Congreso, González se mantuvo como dirigente del partido y Guerra ocupó la secretaría de Organización; y en el Congreso de 1979, Guerra pasó a ser el vicesecretario general del PSOE.

La dupla González-Guerra fue eficaz para sobreponerse a los conflictos internos del partido, particularmente el que tuvo lugar en el XXVIII Congreso de 1979, motivado por una intensa discusión de si el partido debiera seguir bajo el marxismo como ideario fundamental. Tras el triunfo del grupo liderado por González y Guerra como opositores al marxismo como etiqueta distintiva del partido y, quienes además, representaban el cambio político generacional (Linz, 1997)⁹, el nivel de conflicto interno disminuyó considerablemente y el control sobre gran parte de los recursos del partido pasó a concentrarse en la Comisión Ejecutiva, primordialmente en Felipe González y Alfonso Guerra (Méndez, 2000)¹⁰.

Una vez que el PSOE llegó al gobierno en 1982, “hubo una división tácita del trabajo según la cual Felipe González dedicaba su tiempo y energías a sus funciones como Presidente del Gobierno, mientras que Alfonso Guerra se encargaba de la organización del partido” (Méndez, 2000:145)¹¹. Este grupo dominante al interior del PSOE conservó su unidad hasta finales de la década de 1980 (Méndez, 2000), e incluso, pese a las fricciones posteriores entre el número uno y el dos del partido (Gillespie, 1992), no existió alguna otra corriente que les disputara el liderazgo del partido durante todo el periodo de gobierno socialista (Rodríguez, Barberá, Barrio y Baras, 2011: 170).

⁹ La posición de González y Guerra en el grupo de los *renovadores* fue atemperar las ideas marxistas de los grupos ortodoxos, pues, en apreciación de varios autores, González y su grupo no tenían nada que ver con los conflictos internos que habían dividido al partido durante la República y en el exilio (Linz, 1997:84; Linz, Jerez y Corzo, 2003:80).

¹⁰ Cuando González se establece en la dirigencia del partido, se realiza una profunda renovación respecto a los anteriores líderes del partido. Esto fue posible, de acuerdo con la apreciación de Maravall, como resultado de un pacto entre los representantes de la tradición socialista del norte de España (tales como Ramón Rubial, Enrique Múgica o Nicolás Redondo) y los representantes de los nuevos centros de la militancia socialista, particularmente los del grupo de Andalucía, encabezado por González y Guerra (Maravall, 1992:10).

¹¹ De acuerdo con Linz, dicha división de funciones en un inicio resultó eficaz para el presidente González, puesto que le evitó tener que tomar algunas de las decisiones más desagradables en el partido, de las que se ocupó Guerra (1997:92), cuya efectividad quedó demostrada desde el Congreso 1979, en el que Guerra se encargó de cambiar los reglamentos del partido y elegir delegados afines al proyecto político encabezado por González (Preston, 1986:257). En lo que respecta a las personalidades de ambos, se ha mencionado que “mientras González era más calmado y más simpático, Guerra era quien constituía el filo cortante del dúo: era un «Robespierre político»” (Gillespie, 1991:311).

Las carteras de mayor relevancia en el gabinete inaugural fueron asignadas a personajes provenientes de la directiva del partido encabezada por González¹², con quienes éste sostenía una estrecha cercanía y eran personas de su confianza¹³. En ese sentido, el primer gabinete de González fue calificado como “un reflejo fiel de la cúpula del partido que lo había llevado al poder” (Powell, 2001:337)¹⁴. Dicho grupo de colaboradores, que se convirtieron en ministros y quienes además adquirieron mayor protagonismo en el gobierno, estaba integrado por Alfonso Guerra (Vicepresidente), Miguel Boyer (Economía y Hacienda), Javier Solana (Cultura), Joaquín Almunia (Trabajo y Seguridad Social) y José María Maravall (Educación y Ciencia). Con menor protagonismo, pero siendo también colaboradores de González en la dirección del partido antes de su llegada al gobierno, se encuentran Julián Campo Sáinz (Obras Públicas y Urbanismo) y Carlos Romero Herrera (Agricultura, Pesca y Alimentación). La relación entre el presidente y los integrantes de este grupo de ministros fue modificándose con el paso del tiempo, con algunos la relación se deterioró -el caso más evidente fue con Alfonso Guerra- y con otros se afianzó una amistad y sentido de compañerismo¹⁵.

Cuando Felipe González estaba por definir a su primer equipo de gobierno, al primero que manifestó su interés para nominarlo fue al vicesecretario del partido, Alfonso Guerra. Sin embargo, éste rechazó la invitación al gobierno en diversas ocasiones -tanto para ser ministro como vicepresidente del gobierno-, ya que pretendía solamente enfocarse en las labores de dirección del partido y de portavoz del grupo parlamentario

¹² Las posiciones que cubrieron en la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE emanada del XXVIII Congreso (1979) adelantaban señales de quienes, en efecto, acompañarían a Felipe González en su equipo de gobierno. En aquel momento Alfonso Guerra quedó como segundo del partido (Vicesecretario General) y como secretarios ejecutivos José María Maravall (Secretaría de Formación), Javier Solana (Secretaría de Estudios y Programas) y Joaquín Almunia (Secretario de Política Sindical). En tanto que Miguel Boyer había sido nombrado Secretario Ejecutivo del partido en el XXVII Congreso de 1976.

¹³ Sobre su experiencia en la primera composición del gabinete, Felipe González ha señalado que “a la hora de formar mi primer gobierno busqué, en todos los casos, a las personas que podían identificarse mejor con el proyecto. [...] Los equipos permanecieron durante mucho tiempo y fueron pocos –si es que hay alguno- los que salieron del Gobierno con rencores que se expresaran después de otra manera. [...] Mi autoridad era, más bien, una autoridad moral” (Iglesias, 2003: 807-808).

¹⁴ En España, los órganos ejecutivos de los partidos suelen ser compactos y estrechamente ligados a su dirigente. En el PSOE, la Comisión Ejecutiva Federal es el máximo órgano directivo del partido y se constituye por un equipo máximo de 25 miembros propuestos por el secretario general y que para su aprobación se somete a votación entre los delegados del partido en lista cerrada y bloqueada, ello de acuerdo con la actualización aprobada durante el XXXV Congreso de 2000, ya que anteriormente eran nominados en un solo listado junto con el secretario general (Presno, 2000:130). Durante el periodo democrático, la integración de la Comisión Ejecutiva Federal ha oscilado entre 6 y 16 secretarios ejecutivos; y al adicionar a los vocales dicha cifra ha variado entre 17 y 36 personas (Méndez, 2000:127).

¹⁵ Cuando se les ha cuestionado sobre su experiencia en el gobierno, la mayoría de ellos expresa gratitud y estrecha cercanía hacia el exmandatario Felipe González, tal es el caso de José María Maravall, Carlos Solchaga, Joaquín Almunia y Javier Solana, entre otros. Para detalles, ver entrevistas en Iglesias (2003).

socialista¹⁶, cargo que ocupó durante la primera Legislatura iniciada en 1979. Así que un día antes de la presentación del listado oficial del gabinete, Guerra mantenía su rechazo de participar en el gobierno puesto que le despertaba “escaso entusiasmo”, en contraste con el interés que expresaba el propio Felipe González, quien trataba de convencerlo para que lo acompañara en el gobierno¹⁷. Finalmente, Guerra aceptó la invitación al gobierno como titular de la vicepresidencia, pero en los hechos su prioridad fue la organización y el control del partido.

Por su parte, a Javier Solana de Madariaga (Madrid, 1942), desde antes de su nombramiento como ministro de Cultura, ya se le consideraba un estrecho colaborador de Felipe González, con quien mantenía un alto grado de compenetración¹⁸. Al igual que González y Guerra, Solana tuvo una participación destacada en el XXVI Congreso del PSOE (1974) en la que juntos combatieron al anterior grupo de dirigentes, los *históricos*. Posteriormente, en el XXVII Congreso (1976), Solana pasó a integrar la Comisión Ejecutiva del partido como secretario de Organización y en 1977 se inició como parlamentario en la Legislatura Constituyente. La amistosa relación entre Solana y González se conservó durante mucho tiempo¹⁹, quien además lo siguió nombrando como titular de otros ministerios (Educación y Ciencia, Asuntos Exteriores) en los gobiernos sucesivos en los que González fue reelecto. Solana sería el único que se mantendría como ministro durante todo el periodo de gobierno felipista, sólo que a pocos meses de concluir la V Legislatura, en diciembre de 1995, fue nombrado Secretario General de la OTAN, razón por la que abandonó su posición en el gabinete.

Joaquín Almunia Amann (Bilbao, 1948), que fue nominado ministro Trabajo y Seguridad Social, también era considerado otro de los *verdaderos felipistas*²⁰, expresión

¹⁶ “Felipe González reducirá el número actual de ministros en su primer Gobierno” (El País, 19-nov-82).

¹⁷ “Felipe González presentará hoy a la ejecutiva del PSOE un Gobierno compuesto mayoritariamente por economistas” (El País, 26-nov-82). Según cuenta el propio Guerra, rechazó la invitación inicial de González puesto que nunca había contemplado la posibilidad de ocupar un cargo en el gobierno (2004:341), lo cual exployó en los siguientes términos: “tuve serias dudas a la hora de entrar en el primer gobierno, porque yo no era un político vocacional. [...] En 1982 cuando obtuvimos los 202 diputados... Me dije: ‘Este es el momento cumbre. Como el torero que hace la gran faena de su vida, ahora, me corto la coleta’. Y va Felipe, y para colmo, me dice que debo entrar en el gobierno. Yo le comenté: ‘Muy bien, mi idea era retirarme de la política, y tú, ahora, no sólo no me dices que no siga, sino que pretendes que continúe y que me meta en el gobierno. No puedo. [...] Acepté, la verdad, porque me parecía que ya estábamos haciendo el ridículo. Me sentía incomodísimo con las especulaciones de la prensa: que si yo iba a estar en el gobierno, que si no iba a estar... Y no podíamos empezar con un gobierno lastrado por esa especie de comedia” (Iglesias, 2003:754).

¹⁸ A Solana, junto con Alfonso Guerra y Carmen García Bloise, se les identificaba como el núcleo más compacto en torno al entonces secretario del PSOE, Felipe González (El País, 07-oct-79).

¹⁹ Solana refiere que siempre ha mantenido “una amistad con Felipe [González] entrañable; creo que he sido la persona que le ha tratado con más familiaridad, con el que se ha confesado” (Iglesias, 2003:222)

²⁰ A Almunia, junto con otros integrantes de la Comisión Ejecutiva emanada del XXVIII Congreso (1979), como Ramón Rubial (presidente del PSOE), Enrique Múgica y Emilio Alonso, se les consideraba en aquél momento como *verdaderos felipistas*, por su cercanía y lealtad hacia el entonces secretario general del

que lo vinculaba directamente con González cuando lo acompañó como secretario de Política Sindical en la Comisión Ejecutiva del PSOE de 1979 y como diputado de Las Cortes a partir de la primera Legislatura instalada en ese mismo año. A Almunia también se le reconoció como activo promotor de la postura socialdemócrata que en su momento confrontó al ala marxista del partido, lo que después le permitió ser tomado en cuenta para integrar el órgano superior del partido. Anteriormente fue responsable de Economía en el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) (1976-1979) y cuando fue nombrado ministro se le identificaba como “un ugetista puro y con voluntad concertadora”²¹. No obstante, aunque se le relacionara como personaje cercano a González, no fue la primera opción del presidente para nombrarlo titular del ministerio del Trabajo, según aclara Almunia:

“Mi nombramiento como ministro de Trabajo fue una carambola. Yo no estaba en los primeros planes de Felipe para formar Gobierno. [...] En el ministerio de Trabajo, como de todos es sabido, Felipe piensa poner a José Luis Corcuera. [Como éste no aceptó] se me propuso entonces el cargo. [...] [Felipe] me dijo: José Luis Corcuera me ha dicho que no quiere ser ministro, que no está dispuesto a ser ministro en contra de la UGT²²; he pensado que tú debes ser el ministro de Trabajo; has trabajado como economista en la UGT. [...] Tú conoces el asunto, conoces los temas del Ministerio de Trabajo perfectamente, y tú puedes ser el ministro. Y yo acepté” (Iglesias, 2003: 154-155).

Por su parte, Miguel Boyer, titular de Economía y Hacienda, fue uno de los ministros con mayor poder en el gabinete y cuya carrera política inició en 1979 como parlamentario de la primera Legislatura. Los diarios de la época se referían a él como el *superministro*, pues su cartera de gobierno aglutinaba todo lo correspondiente al área de política económica, lo cual influía decisivamente en la actuación de otros ministerios, particularmente en los de Trabajo, Industria, Obras Públicas, Sanidad y Agricultura. Aunque Boyer se afilió al PSOE con anterioridad a Felipe González, su cercanía entre ambos se intensificó cuando éste fue nombrado secretario del partido y Boyer lo asesoró en temas económicos hasta llegar a “ser en gran medida inspirador del programa

partido (El País, 07-oct-79), a quien conocía desde 1975 cuando ambos coincidieron en un congreso organizado en Frankfurt (Almunia, 2001:44).

²¹ “Los ministros de Felipe González” (La Vanguardia, 02-dic-82).

²² Al respecto, Nicolás Redondo, quien entonces era el dirigente de la UGT, confirmó que la Ejecutiva del sindicato había acordado que “si el partido [socialista] recababa a alguno de nuestra Ejecutiva para ministro estaríamos dispuestos a cualquier ministerio menos al de Trabajo. Lo acordamos porque ese ministerio era el más comprometido para el propio sindicato, puesto que podía haber una relación directa entre el ministerio y el sindicato en función de medidas que tenían que ser duras” (Burns, 1996:209). Almunia, por su parte, reiteró que Redondo no aceptó que Corcuera fuera ministro dado que “la postura de la UGT es que no puede sentirse ligada a un gobierno, por muy socialista que sea, y que tiene que mantener su autonomía y su propio papel sindical” (Burns, 1996:326).

económico del Gobierno socialista”²³, así como ser el personaje que acercó al presidente con el sector empresarial radicado en la capital del país²⁴.

Felipe González, por su parte, ha referido que se decidió por Miguel Boyer como ministro de Economía por sus capacidades y la confianza que le tenía²⁵. Sin duda, esa serie de factores como eran su dominio en materia económica, las relaciones que tenía con el sector empresarial, su cercanía con el presidente, así como la colaboración en el programa del partido y el del gobierno en el capítulo económico, influyeron para que se le nombrara ministro. A esto hay que agregar que una de las prioridades del gobierno de González era el afianzamiento económico y el desarrollo social a partir de la instrumentación de una nueva política económica, la cual encomendó a Boyer²⁶.

Otro de los personajes cercanos al presidente, José María Maravall Herrero (Madrid, 1942), cuando fue nombrado ministro de Educación y Ciencia en prensa se referían a él como “el gran ideólogo que en la actualidad tiene el PSOE” y uno de los hombres de “máxima confianza” del presidente, ya que antes de su llegada al gabinete Maravall colaboró con Felipe González en la Comisión Ejecutiva del PSOE como secretario de Formación (1979-1984), posición en la que destacó por su gran capacidad intelectual y su contribución en la configuración de la plataforma ideológica del partido²⁷. Sobre su nombramiento en el gabinete, Maravall reconoció que siempre tuvo como motivación su interés por la Educación, “siempre me había importado mucho, supongo que por eso

²³ Los ministros de Felipe González” (La Vanguardia, 02-dic-82).

²⁴ A este respecto, se ha hecho mención que “cuando el recién elegido secretario general del PSOE llegó a Madrid no conocía a la clase política del momento, y el lujoso chalé madrileño que Boyer tiene en El Viso fue testigo de numerosas entrevistas de importancia capital para entender el desarrollo de la transición” (“La duda ‘hamletiana’. Miguel Boyer: Economía, Hacienda y Comercio”, El País, 03-dic-82). A la postre, se reiteró que en ese entonces la casa de Boyer fue “residencia habitual de Felipe González en sus primeras visitas a Madrid, donde el joven dirigente socialista recibe sus primeras lecciones de la economía real y comienza a conocer un mundo empresarial y financiero que hasta entonces había ignorado cuando no despreciado” (Burns, 1996:289-290). Carlos Solchaga también coincidiría con esta apreciación, pues a su juicio, tanto él, como Boyer, desempeñaron un papel destacado para aproximar a González —a su llegada al gobierno— con el sector empresarial; particularmente Boyer, quien en el entorno del partido “era el que tenía más contacto con lo que podríamos llamar la “élite empresarial” (Iglesias, 2003:108).

²⁵ El exmandatario lo expresa así: “La política económica era una prioridad del proyecto del primer Gobierno socialista. Me había decidido por Miguel Boyer como ministro de Economía porque me merecía no sólo confianza desde un punto de vista personal, por su capacidad, sino porque sabía —y me parece que es un factor aún más determinante que el anterior— que él era poco discutible, que proyectaba una imagen, como diría Paco Fernández Ordóñez, de “sabio atómico”, de que sabía lo que decía y lo que quería” (Iglesias, 2003:814).

²⁶ Ver Iglesias (2003). De acuerdo con sus compañeros ministros, Joaquín Almunia y Carlos Solchaga, la gran preocupación de González era la seguridad y la economía. Solchaga enfatiza que en el primer gobierno se buscaba “acabar con la crisis económica y tratar de dar la impresión de que un Gobierno de izquierdas era capaz de organizar la vida del país” (Iglesias, 2003:97).

²⁷ “El futuro gobierno prepara un tranquilo ‘aterrizaje’ en el poder” (El País, 25-nov-82) y “Los ministros de Felipe González” (La Vanguardia, 02-dic-82).

Felipe me nombró ministro, no por otra cosa” (Iglesias, 2003:44). La colaboración con González y el reconocimiento intelectual que se le atribuía lo convertían en un personaje idóneo para ser titular de ese ministerio.

Quienes también fueron colaboradores de González a su llegada como secretario de partido y que posteriormente se convertirían en ministros, pero de menor protagonismo que los anteriores –además de que no contaban con trayectoria en cargos electivos–, fueron Julián Campo Sainz de Rozas (Obras Públicas y Urbanismo) y Carlos Romero Herrera (Agricultura, Pesca y Alimentación). Julián Campo (Vizcaya, 1938) se afilió al PSOE en 1974 y trabajó como coordinador del programa electoral del partido y asesor económico. A su llegada se le consideró “amigo personal” de Felipe González²⁸.

A Carlos Romero (Zamora, 1941) también se le atribuyó una “profunda amistad” con el presidente González, a quien conoció durante las milicias universitarias llegando a refugiarse durante la clandestinidad en su domicilio²⁹. Además, Romero colaboró en la elaboración de programas económicos y de empleo en la secretaria de Estudios y Programas del PSOE. Se le reconocía como especialista en las áreas de agricultura y alimentación, temas a los que dedicó años de trabajo, ya que también tuvo como ocupaciones previas cargos directivos en los ministerios de Economía y de Agricultura durante la década de 1970³⁰.

Este grupo de antiguos colaboradores del presidente que, en algunos casos, datan desde los años de activismo político en la clandestinidad y posteriormente como parte del equipo directivo en la dirigencia del PSOE, son quienes, por lo general, también acompañaron a Felipe González en el círculo central del gabinete, algunos de ellos por varias de las legislaturas sucesivas en las que éste permaneció al frente; por lo cual, fue también a través de este grupo político que González anclaría las bases para la organización y la dirección de su gobierno.

5.1.2. Los ministros del entorno socialista

Un segundo grupo de ministros también se caracterizaron por su membresía en el partido, poseyeron cierta trayectoria política y/o partidista, pero se diferenciaron de los anteriores debido a que no fueron colaboradores del mandatario sino hasta cuando los nombró ministros. En esta condición estuvieron Carlos Solchaga Catalán (Industria y Energía), Narcís Serra i Serra (Defensa), Fernando Morán López (Asuntos Exteriores), Ernest Lluch Martín (Sanidad y Consumo), Enrique Barón Crespo (Transportes,

²⁸ “Los ministros de Felipe González” (La Vanguardia, 02-dic-82.)

²⁹ El País, 26-nov-82.

³⁰ “Un líder universitario de los años sesenta” (El País, 03-dic-82).

Turismo y Comunicaciones), José Barrionuevo Peña (Interior) y Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández (Administración Territorial).

De ellos, Carlos Solchaga, Narcís Serra y Ernest Lluch se distinguieron por iniciar su carrera política en el ámbito regional. Carlos Solchaga (Tafalla, 1944) lo hizo en el País Vasco y en Navarra, su región natal. Se afilió al Partido Socialista de Euskadi-PSOE en 1974, posteriormente integró la ejecutiva de dicho organismo y después accedió como diputado nacional en 1980. Anteriormente había laborado en el Banco de España y en el Instituto Nacional de Industria (INI). En el INI colaboró junto con Miguel Boyer cuando era presidido por Francisco Fernández Ordóñez (nombrado ministro de Asuntos Exteriores en 1985). Por la relación entre estos tres actores la prensa solía referirse a ellos como un grupo político, el tándem de los economistas Fernández-Boyer-Solchaga³¹. Posteriormente, Solchaga relevó a Miguel Boyer en el ministerio de Economía y Hacienda y permaneció en el cargo hasta 1993.

Narcís Serra (Barcelona, 1943), por su parte, inició su participación en política en el Frente Obrero de Catalunya (FOC) y luego en Convergencia Socialista de Catalunya (CSC), agrupación de la que fue dirigente. Posteriormente se sumó al Partido Socialista Catalán (PSC). Con este partido fue electo alcalde de Barcelona en 1979. Si bien no fue parte del círculo de colaboradores de Felipe González en la dirigencia partidista, e incluso antes de que se realizaran las votaciones en las que González fue electo presidente, a Serra ya se le consideraba un buen perfil para la titularidad del ministerio de Defensa³². Una vez electo presidente, González manifestó que los capitanes generales de Madrid, Cataluña y Baleares “hablan muy bien de Serra y, sin que eso pueda interpretarse como una indicación, verían con buenos ojos su designación”³³. Serra, por su parte, dimitió de su cargo como alcalde una vez que fue invitado a asumir el Ministerio de Defensa.

En su nombramiento se sopesó la buena relación con el sector militar, asunto de suma importancia, dado que en ese momento aún se respiraba un ambiente de desconfianza y escepticismo ante la nueva interacción que estaba por gestarse entre las Fuerzas Armadas y el nuevo gobierno socialista; y también porque aún corrían versiones de un

³¹ El País, 27-nov-82.

³² En la prensa se decía que Narcís Serra “gozaba de especial prestigio dentro de los medios castrenses por su condición de hombre serio, preparado y firme” (El País, 25-oct-82).

³³ “La cúpula militar veía bien a Narcís Serra como ministro de Defensa” (El País, 02-nov-82). La buena relación entre Serra y el sector militar remite a su paso como alcalde de Barcelona, cuando en mayo de 1981 organizó el Día de las Fuerzas Armadas en dicha ciudad, dado que “ese acontecimiento reemplazaba al principal desfile militar de Franco, el del Día de la Victoria, por lo que fue verdaderamente notable que los militares aceptaran Barcelona como escenario de un desfile que había tenido lugar siempre en Madrid. [...] Cualesquiera que fuesen las negociaciones que la hicieron posible, la celebración del desfile en Cataluña, con las banderas nacional y regional ondeando juntas, representó una significativa concesión militar al proceso autonómico. Narcís Serra agradó a los oficiales superiores presentes por su cortesía, sentido común y eficiencia” (Preston, 1986:327).

nuevo intento golpista³⁴. Además, Serra añadió que González lo postuló como ministro porque “yo estaba convencido de que no se podía resolver el problema militar sin mantener a España en la OTAN” (Burns, 1996:191), una postura que pocos liderazgos del partido compartían. Otro punto a favor en su nominación radicó en la importancia de que un catalán fuera parte del Consejo de Ministros, a manera de proyectar una imagen de representación territorial en el gobierno.

Ernest Lluch (Barcelona, 1937) -al igual que Narcís Serra-, inicialmente militó y fue fundador de Convergencia Socialista de Catalunya (CSC). Luego fue electo diputado en las Cortes Constituyentes (1977) mediante la coalición PSOE-PSC, cargo en el que permaneció hasta 1989. En el PSC encabezó la corriente de “la nueva mayoría”. Antes de ser designado como titular de Sanidad y Consumo, se le consideraba un férreo catalanista, experto en temas económicos y dedicado también a la vida académica³⁵. En 2000, cuando ya estaba retirado de la actividad política, fue asesinado por la organización terrorista ETA.

Por su parte, Enrique Barón Crespo (Transportes) y José Barrionuevo Peña (Interior) desarrollaron su carrera política en la capital del país. Enrique Barón (Madrid, 1944) perteneció a Convergencia Socialista de Madrid y fue Secretario de Información de la Federación de Partidos Socialistas (FPS) antes de afiliarse en 1977 al PSOE, partido que lo postuló como diputado para el Congreso Constituyente por Madrid, cargo en el que permaneció hasta 1987, al cual renunció para convertirse en eurodiputado.

En tanto que José Barrionuevo (Almería, 1942) ingresó en 1969 a la Administración Pública como inspector de trabajo y posteriormente fue director en el ministerio de Trabajo. Militó en el partido Convergencia Socialista de Madrid, organización que se adhirió al PSOE en 1977. Durante el gobierno de Enrique Tierno en Madrid (1979-1982) fue el Concejal de Seguridad, posición en la que se valoró su desempeño y dominio en el área, razones que lo impulsaron al ministerio³⁶. Además, por la interacción derivada de su cargo como encargado de la Seguridad en Madrid, Barrionuevo mantenía amistad y buena relación con el entonces ministro del Interior en el gobierno de la UCD, Juan José Rosón, quién sugirió su nombre a Felipe González cuando éste le pidió su opinión sobre los posibles titulares para el ministerio que facilitaran la transición de gobierno³⁷. Desde la apreciación de Barrionuevo, Felipe

³⁴ En una entrevista veinte años después de su nombramiento, Serra indicó que ese momento no tenía interés en ser ministro, pero por la insistencia de González y ante “el descubrimiento del complot del 27-O [1982], que planeaba un golpe de Estado para la víspera de las elecciones generales, 'quedaba claro que había que resolver el problema del golpismo y ésa era la primera prioridad de todas, sin la cual ninguna de las demás podía realizarse', razón por la cual Serra aceptó la nominación ministerial (El País, 22-oct-02).

³⁵ “Ernest Lluch: Lector impenitente y socialdemócrata convencido” (El País, 03-dic-82).

³⁶ “Los ministros de Felipe González” (La Vanguardia, 02-dic-82.)

³⁷ En aquél momento, Rosón mencionó que Felipe González le planteó un “retrato robot” sobre el perfil de ministro que buscaba y concluyó que sólo había dos opciones para ese cargo: Narcís Serra y José

González buscaba que en la transición hubiera buena sintonía y comunicación con los ministros salientes, particularmente en el área de seguridad, por el asunto de ETA (Iglesias, 2003:399,400).

En cambio, Fernando Morán (Asuntos Exteriores) y Tomás de la Quadra-Salcedo (Administración Territorial) mantenían filiación partidaria, pero se diferenciaron de los otros por su perfil técnico. A Fernando Morán (Avilés, 1926) se le reconoció por su extensa experiencia como diplomático. Tuvo destinos en Buenos Aires, Lisboa y Londres, y desde 1968 ocupó puestos en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Fundó, junto a su mentor Enrique Tierno Galván, el Partido Socialista Popular (PSP) en la década de 1960. Dicho partido se fusionó con el PSOE durante la transición y postuló a Morán como Senador por Asturias en la Legislatura Constituyente de 1977.

El nombramiento de Morán como ministro de Asuntos Exteriores en el primer gobierno socialista fue bien acogido en los círculos diplomáticos nacionales y extranjeros, pues se le reconocía como “un profesional serio y experimentado de la diplomacia”; incluso, se dijo que “su designación estaba *cantada* desde poco después de la victoria del PSOE en las elecciones”³⁸. Si bien Morán había tenido actividad partidista, su experiencia en el ámbito diplomático fue el factor que lo impulsó hacia la titularidad en el ministerio, área que dominaba ampliamente y en la que había adquirido reconocimiento profesional.

Por su parte, Tomás de la Quadra-Salcedo (Madrid, 1946) ingresó al PSOE en 1976 y no tuvo cargos de elección popular ni partidistas antes de su nombramiento como ministro. No obstante, en el ámbito profesional se le reconoció como experto en temas autonómicos. Participó en la elaboración de los trabajos previos a los pactos autonómicos de julio de 1981, los cuales sentaron las bases de la Ley Orgánica de Armonización del proceso Autonómico (LOAPA). Su experiencia en esta área compaginaba con las funciones del Ministerio de Administración Territorial, situación que influyó en su nombramiento como ministro, más allá de su militancia en el partido y su estrecha relación con Gregorio Peces-Barba, en ese entonces presidente del Congreso en España³⁹.

Barrionuevo, “con muchas posibilidades para el segundo”. Además, Rosón añadió que “al margen de la amistad personal [con Barrionuevo], que se remonta a muchos años, y especialmente a la colaboración mutua en el tema del orden público en Madrid, él como concejal y yo como gobernador civil, si me hubiesen pedido opinión sobre quién debería ser el ministro del Interior, yo hubiera señalado inmediatamente a Barrionuevo. Creo que va a ser un buen ministro” (El País, 28-nov-82). Por su parte, Barrionuevo agregó que “Felipe González tenía buena impresión de Juan José Rosón, habló con él, y Rosón le debió dar mi nombre. Como Felipe ya me conocía, me llamó en noviembre [para decirme] que quería que yo fuera ministro del Interior” (Iglesias, 2003: 399,400).

³⁸ “Un profesional de la diplomacia” (El País, 03-dic-82).

³⁹ Antes de incursionar en política, Tomás de la Quadra-Salcedo fue socio Gregorio Peces Barba en su despacho de abogados, por lo cual se les consideraba “muy unidos” y “vinculados por una gran amistad” (El País, 03-dic-82)

La filiación partidista en el PSOE fue el rasgo que caracterizó a este grupo de ministros; además, tres de ellos (Solchaga, Serra y Luch) se distinguieron porque su carrera política tuvo comienzo en el ámbito regional, situación importante para su designación, pues el presidente González tomaría en cuenta los liderazgos regionales en la composición de su equipo de gobierno, al igual que con Enrique Barón y José Barrionuevo, quienes desarrollaron su actividad política en la capital del país. En el caso de Fernando Morán, su militancia en el PSOE era breve, pero contaba con sólida experiencia en el ámbito diplomático. También, con pocos años de afiliación y sin haber ocupado cargos de elección popular ni partidistas, Tomás de la Quadra-Salcedo fue considerado para ser ministro por las capacidades específicas que poseía, acorde al ministerio en que fue titular. Otra cualidad importante presente en cuatro de ellos, es que inicialmente provenían de otras agrupaciones de izquierda de carácter local, Narcís Serra y Ernest Lluch militaron en el partido Convergencia Socialista de Catalunya (CSC) y Enrique Barón y José Barrionuevo lo hicieron en el partido Convergencia Socialista de Madrid (CSM). En este sentido, podría decirse que Felipe González también consideró a líderes regionales de las distintas expresiones de izquierda que posteriormente convergieron en el PSOE.

5.1.3. Los ministros procedentes de otras organizaciones políticas e independientes

El presidente Felipe González también contó con Fernando Ledesma Bartret (Justicia), de perfil independiente, y con dos personajes que pertenecieron a otra organización partidista, no posicionada en la izquierda ideológica, para integrarlos en su equipo de gobierno. Se trataba de Francisco Fernández Ordóñez (Banco Exterior) y de Javier Moscoso Del Prado (Presidencia), quienes militaron en la Unión del Centro Democrático (UCD) y a su salida de este organismo fundaron el Partido Acción Democrática (PAD).

En el caso de Fernández Ordóñez (Madrid, 1930), éste alcanzó importantes cargos en los gobiernos de la UCD. Primero fue presidente del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1974, donde tuvo como colaboradores a Miguel Boyer y a Carlos Solchaga. Después, la UCD lo postuló como diputado por Madrid y también fue nombrado ministro de Hacienda (1977-1979) y posteriormente ministro de Justicia (1980-1981). Renunció a su cargo como ministro por desacuerdos con el gobierno de Adolfo Suárez y fundó su propio partido, el PAD. Esta agrupación tuvo actividad efímera y se disolvió, pues pactó adherirse como grupo político del PSOE en las elecciones generales de 1982. A cambio de su apoyo electoral, se acordó el ingreso de integrantes del PAD en el futuro gobierno

socialista y de una docena de sus miembros en las listas del PSOE⁴⁰. En este listado Fernández Ordóñez fue incluido como candidato a diputado y también fue nombrado Presidente del Banco Exterior de España en 1982, cargo al que renunció cuando fue invitado a relevar a Fernando Morán en el ministerio de Asuntos Exteriores en 1985.

Caso parecido es el de Javier Moscoso (Logroño, 1934), quien fue diputado de la UCD por Navarra en 1979 y secretario de ese partido en dicha región. En 1980 fue nombrado secretario del ministerio de la Presidencia y posteriormente secretario técnico del Ministerio de Justicia, con Fernández Ordóñez como ministro. También renunció a este partido y siguió los pasos de Fernández Ordóñez en la fundación del PAD. Se ha hecho mención que Moscoso jugó un activo papel en las negociaciones con Felipe González en las que se pactó el apoyo electoral al PSOE, además de ser considerado un personaje ligado políticamente a Fernández Ordóñez⁴¹. Fue incluido en las listas del PSOE como candidato a diputado por Madrid y a la llegada del gobierno socialista fue nombrado ministro de la Presidencia, cargo en el que se mantuvo hasta finalizar la primera legislatura de Felipe González.

Sobre Fernando Ledesma (Toledo, 1939), el único ministro apartidista del gabinete de la primera legislatura socialista, destacó por ser fundador de Justicia Democrática, organismo mediante el cual se opuso a la política judicial del franquismo (Iglesias, 2003). De formación de abogado, Ledesma ha mantenido una larga carrera judicial que en la actualidad suma más de cincuenta años, la cual inició en 1965. Posteriormente fue miembro del Consejo General del Poder Judicial a partir de 1980. Al iniciar el gobierno socialista fue invitado a ser ministro de Justicia, cargo en el que permaneció hasta 1988. Su trayectoria y experiencia en el ámbito de la justicia coadyuvó a que se le tomara en cuenta como titular de este rubro en el gabinete.

Con los nombramientos de este grupo de ministros, el presidente privilegió el grado de especialización que caracterizó a dichos personajes y lo que podrían aportar a su gobierno, así como retribuir el apoyo político y electoral pactado con la agrupación encabezada por Fernández Ordóñez, situación por la cual Felipe González tuvo que

⁴⁰ "El PSOE concluye el pacto político con el partido de Francisco Fernández Ordóñez" (El País, 15-sep-82). Con anterioridad a ello, en marzo de 1982 se había convenido una alianza electoral entre el PAD y el PSOE, bajo los siguientes términos: "1) En este momento de grave dificultad, España necesita un gobierno mayoritario y coherente, capaz de afrontar el proceso de cambio económico, social y político, para dar respuestas válidas a los problemas del país. 2) El PSOE es hoy la única fuerza política en condiciones de dirigir este proceso con garantías de éxito. El PAD, como partido de ideología socialdemócrata, entiende que es su deber y su responsabilidad apoyar esta opción de cambio. 3) Como consecuencia, y por considerar conveniente que se mantenga a todos los efectos la unidad de la oferta electoral «PSOE», no se hará coalición electoral sino que se acuerda que determinadas personas pertenecientes al PAD se incorporen a la candidatura PSOE y en su caso a puestos de responsabilidad en el Ejecutivo. 4) El PSOE reconoce la identidad y singularidad del PAD, que mantendrá su personalidad jurídica y que participará en la forma que se determine en la definición del programa electoral" (Palomares, 2006:226-227).

⁴¹La Vanguardia, 02-dic-82 y El País, 26-nov-82.

recurrir a instancias por fuera de su partido para la concreción de su equipo ministerial, en este caso de perfiles experimentados en áreas específicas del gobierno.

5.1.4. Los grupos políticos en el primer gabinete socialista

Días antes de que Felipe González fuera investido presidente y de que se conociera al equipo oficial de ministros, el diario El País (19-nov-82) titulaba así una de sus notas: “Alfonso Guerra, vicepresidente, y Miguel Boyer, ministro de Economía y Hacienda, 'hombres fuertes' del Gabinete”. La frase resultaría anecdótica si no fuera porque auguraba parte del desenlace al interior del primer gabinete del gobierno socialista. En torno a la figura de Felipe González se gestaron dos tipos de liderazgos: el de Miguel Boyer, que encabezaba al grupo de *los economistas* -sector predominante en el gabinete-; y el del vicepresidente Alfonso Guerra, cuya fuerza radicaba en el control del aparato del partido y que su figura era, básicamente, el emblema del partido al interior del gabinete⁴².

En el caso de Miguel Boyer, aglutinó poder en la medida en que se encargó de ejecutar el programa económico del primer gobierno socialista. Felipe González depositó en él las riendas de la economía nacional y esa facultad implicaba un amplio poder de decisión⁴³. Dada la fuerza política de Boyer, derivada de las facultades de coordinación que se le otorgaron y de la influencia que ejercía en gran parte de los ministerios –ya fuera por ser aliados de él o por depender del área económica para operacionalizar los programas de gobierno-, en la opinión pública recurrentemente se usaba la expresión de *superministro* para referirse a él, lo cual quedó demostrado por el grado de influencia que ejerció en el gobierno durante el tiempo que permaneció en mismo.

En sentido inverso a Boyer, Alfonso Guerra concentró su poder al interior del partido y en el gobierno sus decisiones eran un tanto limitadas, ya que como se ha mencionado con anterioridad, desde un principio Guerra se enfocó prioritariamente en las labores del partido antes que involucrarse con mayor profundidad en el gobierno. Sin embargo, los

⁴² Cuando en una ocasión se le cuestionó sobre su actividad al interior del gobierno, Alfonso Guerra respondió: “yo no tengo ningún área concreta de responsabilidad. En el Gobierno, yo estoy de oyente” (El País, 21-ene-83). Esa frase lo persiguió durante el tiempo en que fue titular de la vicepresidencia, pues sus detractores solían acusarlo de que sólo se dedicaba a estar de *oyente* en el gobierno, ya que a consideración de éstos Guerra no contribuía con el equipo de ministros, sino que estaba ahí por la fuerza que representaba en el partido.

⁴³ Joaquín Almunia, como compañero de gabinete en ese gobierno, ha reconocido que Boyer “tenía un papel muy importante, mandaba mucho en el área económica”, al grado de que “se pasaba por el Arco del Triunfo el programa electoral” (Iglesias, 2003:156). Almunia añadió que Boyer “era el encargado de dirigir una política económica ortodoxa. Por eso le dio un gran poder de coordinación dentro del Gobierno, lo cual provocaba tensiones con los ministerios sometidos a ese control y, además, con la Vicepresidencia de Alfonso Guerra. [...] Había una especie de pugilato [entre los dos] para ver quién conseguía llevarse el gato al agua en las discusiones” (Iglesias, 2003:157).

conflictos surgieron cuando se disociaron las dinámicas de coordinación entre ambos personajes y posteriormente las disputas escalaron al partido. Ello quedó en evidencia durante el XXX Congreso federal del PSOE (1984) a raíz de que se dispuso el criterio de incompatibilidad de cargos públicos en la Ejecutiva socialista, con excepción del uno y dos del partido: Felipe González y Alfonso Guerra. Bajo esa condición, quedaron fuera de la directiva del partido los ministros de gobierno Almunia, Maravall y Solana, quienes fueron relevados por personajes ligados al *guerrismo*, como José María “Txiki” Benegas, quien fue colocado como el tercero al mando del partido. La lectura a estos cambios organizativos fue que Guerra buscaba controlar al partido en su conjunto e influir desde ahí en el gobierno⁴⁴.

En respuesta a las medidas de la fracción encabezada por Guerra, los ministros de gobierno defenestrados formaron una corriente opositora, la de los *renovadores*⁴⁵. En ésta participaron Maravall, Solana, Almunia, Solchaga y otros personajes enemistados con los *guerristas*. A partir de ello, la rivalidad de Guerra no sólo fue con Boyer, sino que se amplió a la del grupo de los *renovadores*. Los desacuerdos entre ambos grupos no sólo se dieron en el terreno del poder político, sino que incluyeron posicionamientos en lo ideológico, las políticas de gobierno y los retos de España de cara al futuro, por lo cual los *renovadores* insistían en una apertura y remodelación al interior del partido que se compaginara con los ejes de acción del gobierno⁴⁶. El conflicto se extendió durante

⁴⁴ José María Maravall consideró que con esa medida “la intención de Alfonso, en definitiva, era sacar al Gobierno del Partido y, eventualmente, que quien decidiese la sucesión de Felipe fuese del Partido. Es decir, que el Partido acabase siendo quien dijera de qué forma debía hacerse todo y quién debía gobernar” (Iglesias, 2003:59). Carlos Solchaga también ha expresado que “Alfonso Guerra tenía una concepción leninista del partido. Esta idea, naturalmente, pasaba por la ocultación de la información hacia abajo, por el mantenimiento de la disciplina hasta unos niveles verdaderamente extremos. [...] Lo cierto es que prácticamente todo el “aparato” del partido estaba en sus manos” (Iglesias, 2003:116-117). Solchaga añadió que a costa de mantener el control del partido, “Guerra empezaba a crear problemas a cualquier persona en quien González confiaba mucho, como podía ser el caso de Miguel Boyer o el mío” (Burns, 1996:170). En sentido coincidente, en una biografía de Javier Solana (CIBOD, 2015) también se ha hecho mención que “en el XXX Congreso (1984) [Javier Solana] abandona la Comisión Ejecutiva del partido a instancias del sector guerrista, sólidamente instalado en el *aparato* del partido, con quienes permanentemente mantuvo confrontación” (CIDOB, 2015).

⁴⁵ No es sino hasta al iniciar la década de 1990, cuando Guerra salió del gobierno y se intensificó el conflicto entre corrientes, que se hicieron llamar los *renovadores*, pero los conflictos entre este grupo de ministros y Guerra datan desde este primer gobierno, por tal razón se emplea el término de los *renovadores* para identificar al grupo de personas opuestas al guerrismo. A juicio de Powell, “a los *renovadores* les unía sobre todo su lealtad a González y su animadversión hacia Guerra, más que un proyecto político o un modelo de partido propios” (Powell, 2001:521). Desde la apreciación de Palomares (2006), “no cabe duda de que los renovadores apoyaban a Felipe González, y que en su mayoría eran hombres del presidente, pero éste nunca quiso liderar esa movida interior, ya que era y se consideraba el líder de todo el partido y tenía, por parte de todos, esa consideración recíproca” (Palomares, 2006:361).

⁴⁶ Javier Solana precisó que “el fondo de la confrontación entre lo que significaba Alfonso y la posición de los que nos definíamos como “renovadores” era clara. La experiencia de gobierno, la entrada en Europa y la visión de cómo evolucionaba el mundo significaban, para muchos, la necesidad de adaptarse” (Iglesias, 2003:208). Además de esos aspectos, se ha considerado que la oposición entre

todo el periodo en el que el partido socialista gobernó, situándose los episodios más críticos a partir de la tercera legislatura de Felipe González, concretamente cuando Guerra salió del gobierno a inicios de 1991 –como se detallará adelante-, pero las raíces del conflicto se incubaron desde el primer periodo del gobierno socialista.

5.1.5. La crisis política de 1985 y los cambios en el gabinete

La llamada crisis política de 1985 implicó la salida de una tercera parte de los integrantes del gabinete e inicialmente estuvo planeada por el presidente a efectos de mejorar la cohesión del equipo económico, reducir el desgaste acumulado y preparar el gobierno para el contexto del referéndum de la OTAN y las elecciones generales de 1986 (Rodríguez, 2011:154). Fueron removidos de sus cargos el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán; Julián Campo, de Obras Públicas; Enrique Barón, encargado de Transportes; y Tomás de la Quadra-Salcedo, de Administración Territorial; en tanto que Miguel Boyer, de Economía y Hacienda, dimitió a su cargo y fue relevado por el entonces ministro de Industria y Energía, Carlos Solchaga.

En cierta medida, los cambios fueron influenciados por la presión de Miguel Boyer sobre el presidente González para completar la política de ajuste económico trazada por el propio Boyer. En el terreno político, la estrategia implicaba la remodelación del gobierno; concretamente, en rediseñar un gabinete acorde a las pretensiones de Boyer, quien solicitaba ser vicepresidente del gobierno e incluir a personajes afines a su proyecto político⁴⁷. Entre esos personajes, Boyer estaba interesado en que su antiguo jefe y amigo, Francisco Fernández Ordóñez, relevara a Fernando Morán en Asuntos Exteriores. Esta primera condición fue aceptada por el presidente y se calificó como “otro triunfo” de Boyer en la remodelación del gabinete⁴⁸. Lo que se buscaba con la incorporación de Fernández Ordóñez -además de ser alguien afín al grupo político de

ambas corrientes se sustentó a partir de las diferentes posiciones de poder de cada uno, “mientras que la mayor parte de los renovadores habían participado en el gobierno y se identificaban prioritariamente con el proyecto y la estrategia del presidente, los guerristas más relevantes habían permanecido en los cargos elevados e intermedios del partido durante la etapa en el gobierno. No obstante, esta identificación genérica presentaba muchos matices en el interior tanto del partido como del gobierno. Probablemente, el criterio principal de diferenciación entre unos y otros era la valoración que hacían del papel de Guerra durante estos años” (Rodríguez, 2011: 163).

⁴⁷ “Boyer exigió inicialmente la crisis a Felipe González para completar la política de ajuste económico” (El País, 06-jul-85). Al respecto, Boyer argumentó que requería “cambiar las reglas del ámbito económico porque el juego de los demás ministros era enfrentarse con el ministro de Hacienda, que naturalmente intentaba apretarles siempre, e ir al arbitraje siempre del presidente del Gobierno. Esto tenía un desgaste tremendo y se llegaba a situaciones completamente absurdas. [Por lo cual] decidí que había que dejar sentado que había que entenderse con el ministro de Economía y Hacienda y la manera simbólica de demostrar que este ministro tenía la última palabra en temas económicos era elevando el cargo al rango de vicepresidencia” (Burns, 1996:306).

⁴⁸ “Todavía existen incógnitas en la composición definitiva del segundo gobierno de Felipe González” (El País, 04-jul-85).

Boyer- era fortalecer la campaña gubernamental a favor de la permanencia de España en la OTAN, un posicionamiento político que Morán, el ministro saliente, no compartía⁴⁹.

Los cambios subsecuentes también estuvieron influenciados por Boyer, dado que mantenía continuos enfrentamientos con otros integrantes del gabinete, particularmente con Julián Campo (Obras Públicas) y con Enrique Barón (Transportes), a quienes consideraba *los ministros del gasto* (Powell, 2001:356)⁵⁰. En contraparte, dichos ministros mantenían oposición a las medidas liberalizadoras impulsadas por Boyer, situación que aceleró el reajuste ministerial, pues a juicio de Boyer, esos ministros obstaculizaban la coherencia del equipo económico⁵¹. En ese aspecto, el presidente González tuvo inclinación por la propuesta de Boyer y sus medidas económicas adoptadas, lo que implicaba atender a algunas de sus demandas en la remodelación del gabinete. En tanto que el cuarto ministro cesado en esta crisis política, Tomás de la Quadra-Salcedo (Administración Territorial), también se vio afectado por conflictos internos, particularmente por cuestionamientos y falta de apoyo del partido hacia su gestión⁵². A pocos meses de su salida del gabinete pasó a ocupar la presidencia del Consejo de Estado.

Una vez cesados los ministros, la petición de Boyer para hacerlo vicepresidente de gobierno no fue correspondida por el presidente González y por tal razón le presentó su renuncia. De manera oficial, Boyer argumentó “motivos de cansancio” para abandonar el cargo⁵³, pero tanto la opinión pública como diversos actores políticos coincidieron en

⁴⁹ *Ibíd*em y “La crisis le estalla a Felipe González y se ve obligado a prescindir de Miguel Boyer” (ABC, 05-jul-85). En apreciación de Javier Solana, el cambio de Morán ocurrió en la medida en que “el presidente vio que no podía conseguir los tres grandes objetivos que pretendía: establecer relaciones con Israel, negociar con Estados Unidos el tema de las bases y encauzar la permanencia de la OTAN, más toda la cuestión europea. La parte europea fue la que le dejó hacer Morán” (Iglesias, 2003:208). Además, el rechazo de Morán a la permanencia de España en la OTAN, dio lugar a enfrentamientos con integrantes del gobierno y con el propio presidente, que era promotor del mantenimiento de España en el bloque atlántico (Ortega, 2015: 163-171). Ante esta diferencia, se argumentó que “Felipe necesitaba a alguien que sintonizara con él, y ese alguien era Francisco Fernández Ordóñez, que resultó la rima perfecta para el presidente” (Palomares, 2006:315).

⁵⁰ En el caso de Enrique Barón, aún y con la petición de Boyer para que fuera cesado, se decía que su salida del gabinete era prácticamente segura, pues en su gestión ministerial “se había enfrentado a numerosas situaciones conflictivas. Entre ellas, cabe apuntar decisiones tan costosas como las negociaciones salariales de Renfe y el plan posterior de cierre total y parcial de líneas férreas más deficitarias; huelgas durante el pasado año como la de los pilotos y la de los técnicos de mantenimiento de Iberia en el verano y la del metro madrileño en febrero del pasado año” (El País, 05-jul-85), así como dejar inconclusas las leyes de Comunicaciones y Transporte (ABC, 05-jul-85). Mientras que con Julián Campo, se señaló que del último enfrentamiento que tuvo con Miguel Boyer por el tema de la concesionaria de autopistas, ACESA, en el que Campo pretendía nacionalizarla, “lleva a que Boyer plantee a Felipe González la remoción como inaplazable” (El País, 06-jul-85).

⁵¹ “Las críticas de Campo precipitaron la ruptura” (La Vanguardia, 05-jul-85) y “Boyer exigió inicialmente la crisis a Felipe González para completar la política de ajuste económico” (El País, 06-jul-85).

⁵² “De la Quadra perdió el apoyo del partido para seguir al frente de las autonomías” (ABC, 05-jul-85).

⁵³ “La dimisión de Miguel Boyer dio un inesperado giro a la crisis gubernamental abierta hace 20 días” (El País, 05-jul-85).

que ello ocurrió por la negativa de González para nombrarlo vicepresidente, pues Boyer lo “consideraba imprescindible para poder imponer sus criterios a los restantes ministros económicos”⁵⁴. En entrevista, Alfonso Guerra narró que días antes de los cambios en el gobierno, Felipe González le planteó la posibilidad de una reestructuración del gobierno, la cual comprendía la creación de otras dos vicepresidencias -una de las cuales correspondería a Boyer-, ante lo cual, Guerra le respondió:

“Le dije a Felipe, con claridad, que él era el presidente de Gobierno, el que tenía la legitimidad: si creía que necesitaba esa nueva estructura, yo estaba de acuerdo [...] pero que no contara conmigo para ser uno de los vicepresidentes. [...] Y yo creo que él valoró todos los contras de la decisión de crear tres Vicepresidencias en el Gobierno y el saldo no le debió resultar favorable. Probablemente, pensó: «Bueno, si ahora va a haber tres vicepresidentes, pero no está el actual vicepresidente, la relación interna en el Gobierno puede cambiar, la relación Gobierno-Partido puede cambiar...». O sea, todo eso, sumado, ¿es mejor o peor que lo que hay? Y aparcó esa iniciativa, aun a costa de correr el riesgo de que Miguel Boyer, el ministro de Economía, decidiera marcharse, como efectivamente sucedió” (Iglesias, 2003:765,766).

La descripción de Guerra revalida su capacidad de influencia dentro del partido y revela el escenario de tensiones que desde entonces se bosquejaba entre el gobierno y el partido, concretamente entre el presidente González y el vicepresidente Guerra. Este suceso repercutió en la relación entre ambos actores políticos, pues el mismo Guerra aceptaría que “durante esa crisis de Gobierno, en 1985, se abre entre el presidente y yo una cierta brecha” (Iglesias, 2003: 766). No obstante, el presidente optó por conservar a Guerra como vicepresidente, para no afectar las relaciones con el partido⁵⁵. Boyer, por su parte, respondió a la negativa del presidente con su dimisión al ministerio⁵⁶. Con la

⁵⁴ “Boyer exigió inicialmente la crisis a Felipe González para completar la política de ajuste económico” (El País, 06-jul-85).

⁵⁵ Sobre este hecho, Felipe González manifestó lo siguiente: “Quizá, en aquel momento, no me pareció justo que Alfonso se sintiera agredido [por la petición de Boyer para ser vicepresidente], porque era un colaborador leal, y tampoco deseaba crear tensiones en el interior del Partido” (Iglesias, 2003: 817).

⁵⁶ La apreciación de Felipe González al respecto, es que Miguel Boyer “no asumió plenamente no haber consolidado sus ambiciones, sus aspiraciones de ser vicepresidente. Lo que ocurre es que a mí... Digamos que, en esa crisis, Miguel pensó que podría condicionar mis propias decisiones como responsable del cambio de Gobierno. Y yo creo que cuando comprobó que eso no era posible, cuando comprobó que en el Gobierno quien decidía era yo, obviamente, y que no había más condicionamientos a esa actitud, entonces se produjo ese distanciamiento” (Iglesias, 2003: 815). La opinión de José María Maravall al respecto, es que si Felipe hubiera nombrado a Boyer como vicepresidente “no solamente hubiera generado un enfrentamiento con Guerra de una manera muy explícita, sino que habría generado una situación imposible de mantener” (Iglesias, 2003:55). De modo coincidente, Javier Solana estima que inicialmente el presidente Felipe tenía algunas ideas de ajuste en el gobierno, “pero se complicó la cosa, porque, en ese momento, Boyer le dijo: “A mí me tienes que nombrar vicepresidente” (Iglesias, 2003:208).

renuncia de Boyer al gabinete, lo que inicialmente se había trazado como una remodelación del gobierno, terminó convirtiéndose en el punto central de la crisis política de 1985.

En cuanto a la llegada de los nuevos titulares del gabinete, en principio se observó el fortalecimiento del equipo político cercano a Boyer, pues antes de su renuncia éste influyó para que Asuntos Exteriores fuera ocupado por Francisco Fernández Ordóñez y; pese a la dimisión de Boyer, fue relevado por Carlos Solchaga -hasta entonces ministro de Industria y Energía-, alguien cercano a él y que garantizaba la continuidad de la política económica que había puesto en marcha (Gillespie, 1991:438; Powell, 2001:356). Solchaga, por su parte, fue sucedido por Joan Majó Cruzate (Barcelona, 1939), un colaborador cercano a él en el ministerio de Industria y Energía, quien provenía del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) y había sido alcalde de Mataró, Barcelona (1979-1982).

En el ministerio de Obras Públicas y Urbanismo fue nombrado Javier Luis Sáenz de Cosculluela (Logroño, 1944), miembro del PSOE y de la UGT desde 1972. En 1977 fue electo congresista por La Rioja y en 1981 integró la Comisión Ejecutiva del partido como responsable de relaciones parlamentarias. Por otra parte, en el ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones se designó a Abel Ramón Caballero (Galicia, 1946), quien en su juventud militó en el Partido Comunista de España y en 1980 se afilió al PSOE. En 1982 obtuvo un escaño como diputado por Pontevedra, su provincia natal. Por último, en el ministerio de Administración Territorial llegó como titular Félix Pons Irazazábal (Mallorca, 1942), cuya militancia en el PSOE databa desde 1975 y dos años después fue electo diputado por Baleares para el Congreso Constituyente.

Los remplazos de los titulares de las carteras ministeriales atendieron a dos criterios en su perfiles: en principio, el conjunto de los nuevos ministros tenía experiencia en cargos electivos; y, como segundo punto, éstos pertenecían al PSOE con anterioridad a que el partido llegara al gobierno, a excepción de Francisco Fernández Ordóñez, quien provenía de la UCD y se adhirió a la causa socialista durante el proceso electoral de 1982. Con esta reestructuración ministerial, la cual también hizo patente las rivalidades que se habían gestado al interior del gobierno, cerró la primera legislatura del gobierno socialista.

5.2. El gabinete de Felipe González en su segunda legislatura (1986-1989): entre la continuidad y el cambio ministerial

En las elecciones generales de 1986 Felipe González fue refrendado en el cargo tras la obtención de nueva cuenta de un amplio apoyo electoral que afianzó la condición mayoritaria del PSOE en el parlamento, ello a pesar de una merma de cuatro puntos y la reducción de dieciocho escaños respecto al proceso electivo anterior cuando accedieron al poder⁵⁷. El rasgo más llamativo en el gabinete inicial de la segunda legislatura de Felipe González fue la continuidad del equipo ministerial. El 75% (12) de los integrantes provenía del anterior periodo de gobierno⁵⁸ y el 25% (4) restante correspondieron a nuevos nombramientos.

Tales nombramientos recayeron en Luis Carlos Croissier Batista (Industria y Energía), Julián García Vargas (Sanidad y Consumo), Manuel Chaves González (Trabajo y Previsión Social) y Virgilio Zapatero Gómez en el recién creado Ministerio de Relaciones con las Cortes, que de ser Secretaría de Estado se elevó a rango ministerial con el propósito de reforzar al Ejecutivo. Una última modificación en el diseño del gabinete fue la creación del Ministerio para las Administraciones Públicas, el cual asimiló las competencias de los ministerios de Presidencia y de Administración Territorial que fueron suprimidos⁵⁹.

Los nuevos integrantes del gobierno promediaban 39,5 años de edad al momento de su nombramiento. Los cuatro pertenecían al PSOE con una media de 13,75 años de antigüedad. Tres de ellos -Chaves, Croissier y Zapatero- provenían de diferentes regiones del país y Julián García de la capital. Luis Carlos Croissier y Julián García tenían formación de economistas en la Universidad Complutense de Madrid y se destacaron por desarrollar una carrera ascendente en la Administración Pública. Ambos pertenecían al Cuerpo Superior de Administraciones Civiles del Estado. Por su parte, Manuel Chaves y Virgilio Zapatero estudiaron Derecho y obtuvieron el grado doctoral en esa área. Ambos poseían un perfil de tipo político, pues además de que sumaban mayor antigüedad en el partido -18 y 16 años respectivamente- iniciaron su trayectoria como parlamentarios en las Cortes Constituyentes de 1977. Con estas designaciones se

⁵⁷ En las elecciones generales de 1982 el PSOE obtuvo el 48,1 del porcentaje de apoyo electoral total y 202 posiciones en el Congreso de Diputados; en tanto que cuatro años después el apoyo se redujo al 44,1 por cien de los votos equivalentes a 184 escaños que permitieron a los socialistas conservar su posición mayoritaria en el parlamento.

⁵⁸ Continuaron en el cargo: Alfonso Guerra (Vicepresidente), Francisco Fernández Ordóñez (Asuntos Exteriores), Fernando Ledesma (Justicia), Narcís Serra (Defensa), Carlos Solchaga (Economía y Hacienda), José Barrionuevo (Interior), Javier Luis Sáenz (Obras Públicas y Urbanismo), José María Maravall (Educación y Ciencia), Carlos Romero (Agricultura, Pesca y Alimentación), Abel Ramón Caballero (Transportes), Javier Solana (Cultura) y Joaquín Almunia, quien asumió la titularidad del nuevo Ministerio para las Administraciones Públicas.

⁵⁹ "González limita al mínimo los cambios en su Gobierno" (El País, 26-jul-86).

trató de balancear entre las capacidades técnicas de Croissier y García, y la experiencia política de Chaves y Zapatero, como se detalla a continuación.

El perfil de Manuel Chaves (Ceuta, 1945) conjugó diversos aspectos que influyeron en su nominación como ministro. Su primer contacto con el PSOE fue en la Universidad de Sevilla, donde conoció a Alfonso Guerra y a Felipe González (Iglesias, 2003). Chaves se afilió al PSOE en 1968 y posteriormente logró ser diputado de las Cortes Generales a partir de 1977. Otro rasgo distintivo en su trayectoria es que también colaboró con Felipe González en la Comisión Ejecutiva del partido como Secretario Ejecutivo en 1981 -antes de que el PSOE llegara al gobierno- y en 1984 fue nombrado Secretario de Economía del partido.

Paralelamente a sus actividades político partidistas, Chaves ocupó importantes posiciones en la UGT, donde fue miembro de Comisión Ejecutiva Confederal. Con esos antecedentes se le consideraba un candidato idóneo para dirigir el Ministerio del Trabajo, dado que en distintas ocasiones había sido el “encargado del difícil papel de hacer de *puente* entre el partido y el sindicato, cuyas relaciones han pasado por momentos de tensión en los tres últimos años”⁶⁰. Manuel Chaves consideró que Felipe González se inclinó por él por ser el personaje que podía recuperar las relaciones con UGT, porque en ese sentido Joaquín Almunia, quien ocupaba el ministerio, era un factor *quemado* y José Luis Corcuera, la primera opción para el relevo, permanecía enfrentado con el líder ugeteista, Nicolás Redondo, quien no admitiría su designación (Iglesias, 2003:319,320). Su especialidad en temas laborales y la posibilidad de conciliar con los sectores sindicales, así como su cercanía con el grupo andaluz de González y Guerra⁶¹, impulsaron su designación como ministro, cargo en el que se mantuvo hasta el año 1990⁶².

La nominación de Luis Carlos Croissier (Las Palmas, 1950) como ministro de Industria y Energía venía acompañada por tres distintivos en su perfil: su militancia en el PSOE desde la década de 1970, en donde fue uno de los autores del programa económico del partido; su trayectoria en la Administración Pública como funcionario del cuerpo de técnicos de la Administración Civil del Estado, subdirector general jefe de la oficina presupuestaria del Ministerio de Industria y Energía (1980), subsecretario del Ministerio de Industria (1982-1984) y presidente del Instituto Nacional de Industria; y su cercanía

⁶⁰ “Felipe González aplaza unos meses el verdadero reajuste de su gobierno” (El País, 26-jul-86).

⁶¹ Manuel Chaves aceptaba que era “muy amigo” de Felipe y de Alfonso, pero que cuando éste le obligaba a elegir entre él y Felipe González, “siempre he tenido claro que mis referencias y mi opción siempre han estado del lado de Felipe”, por quien entró al partido (Iglesias, 2003: 308,314).

⁶² A partir de su encomienda como ministro de Trabajo y Previsión Social, Chaves desarrolló una extensa carrera política como Presidente de la Junta de Andalucía (1990-2009), Presidente del PSOE (2000-2012), Ministro de Política Territorial (2009-2010), Vicepresidente Tercero (2009-2011), Ministro de Política Territorial y Administración Pública (2010-2011) y Vicepresidente de Política Territorial (2011).

con el grupo de economistas en el gabinete (Solchaga-Fernández-Boyer), pues fue diputado suplente de Francisco Fernández Ordóñez en 1983, cargo al que renunció para dedicarse solamente a la subsecretaría de gobierno con Carlos Solchaga. Su llegada a este cargo se interpretó como “*un pago* al favor que le solicitara el PSOE de que cediera un disputado escaño por Madrid al ucedista Landelino Lavilla, ‘por el bien de una pacífica trasmisión de poderes’; mientras que su nombramiento como ministro pareció “responder al reforzamiento de la línea seguida por Carlos Solchaga”, toda vez que desde su cargo en el INI se intentó “coordinar la política de las empresas del sector público con las directrices del Ministerio de Industria”⁶³. Su perfil es de partidista técnico, especializado en temas económicos y con trayectoria en la Administración Pública⁶⁴.

Con criterios coincidentes a los de Croissier Batista, fue designado Julián García Vargas (Madrid, 1945) como ministro de Sanidad y Consumo. Con formación de economista y afiliado al PSOE desde 1976, también colaboró en la redacción del programa económico del partido para las elecciones de 1982. No obstante, García Vargas destacó por su carrera en la Administración Pública, en donde fue funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, inspector de Hacienda y subdirector de la Dirección General de Política Financiera. Tras la llegada del PSOE al gobierno fue nombrado presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO), cargo que ocupó hasta su designación como ministro. A su arribo al ministerio, se le consideraba como “un hombre próximo” al vicepresidente Alfonso Guerra⁶⁵. Posteriormente, en los reajustes que Felipe González realizó al gabinete en marzo de 1991, pasó a ser ministro de Defensa.

El ascenso a nivel ministerial de la Secretaria de Relaciones con las Cortes incluyó también el ascenso de su titular Virgilio Zapatero Gómez (Palencia, 1946), quien fue secretario de Estado desde que el PSOE inició su gobierno en 1982. Virgilio Zapatero ingresó a las filas de este partido en 1970 y posteriormente fue electo diputado durante el periodo 1977-1994, en donde le correspondió participar en las Cortes Constituyentes. Se le consideraba un personaje cercano al vicepresidente Alfonso Guerra y cuando se le preguntaba al respecto asentía que él era su amigo desde 1978⁶⁶. A su salida del gobierno en julio de 1993, retomó su labor como catedrático y llegó a ser rector de la Universidad de Alcalá de Henares (2002-2010)⁶⁷.

⁶³ “Luis Carlos Croissier” (El País, 26-jul-86).

⁶⁴ Al finalizar su encargo como ministro fue el primer presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y posteriormente ha sido consultor y miembro de varios consejos de administración de empresas.

⁶⁵ “Julián García Vargas” (El País, 26-jul-86).

⁶⁶ “Mi única afición es reflexionar sobre el futuro del socialismo: Virgilio Zapatero” (El País, 27-jul-86).

⁶⁷ Al terminar su gestión universitaria, ha sido vicepresidente de Caja Madrid y directivo de la filial Bankia.

En el balance general de los rasgos que antecedían a su nombramiento de este grupo de ministros -que son la militancia partidista y su trayectoria ya sea en la Administración Pública o como diputados- se agregaría un factor político que los vinculaba con algún liderazgo al interior del gobierno. En el caso de Manuel Chaves, aunque reconociera su cercanía y amistad con el grupo andaluz, encabezado por Felipe González y Alfonso Guerra, su prioridad estaba del lado del presidente -como él mismo lo confirmó- y con quien además había colaborado en la ejecutiva del partido. En cambio, a Julián García y Virgilio Zapatero se les identificaba como próximos al vicepresidente Guerra. Mientras que a Luis Carlos Croissier, inicialmente se le vinculó con el grupo de los economistas, particularmente con Carlos Solchaga. Por tanto, además de los aspectos que antecedieron en la trayectoria política de estos ministros, es posible considerar que su cercanía con algunos de esos liderazgos políticos respaldara su llegada al primer círculo de gobierno.

5.2.1. La crisis política de 1988 y el reajuste de gobierno

El reajuste del gabinete efectuado en la crisis política de julio de 1988 fue el de mayor amplitud durante todos los gobiernos de Felipe González (Montabes, 1997). Los cambios al interior del gabinete sumaron ocho movimientos que consistieron en cuatro ceses, dos reubicaciones y la entrada de seis nuevos ministros; entre ellos, las dos primeras mujeres en incorporarse al gobierno de Felipe González en ministerios de reciente creación, Matilde Fernández Sanz (Madrid, 1950) como ministra de Asuntos Sociales y Rosa Conde Gutiérrez del Álamo (Málaga, 1947) como Portavoz del Gobierno.

En esta ocasión, la remodelación del gobierno podría ceñirse a una causa central: el *desgaste* de los ministros que fueron relevados del cargo. La expresión *desgaste* se empleó en prensa y en trabajos académicos para referir a lo que orilló el reajuste en el gobierno. Al respecto, se consideró que el objetivo principal del presidente Felipe González con los cambios era “la corrección de los principales desgastes sufridos ante la opinión pública por miembros del Gabinete saliente”⁶⁸, así como “desplazar la sensación de cansancio y desgaste recurriendo a determinados nombres para recuperar esa imagen perdida” (Montabes, 1997: 182). Los ministros cesados fueron antecedidos por conflictos diversos en la escena pública que influyeron en su separación del cargo.

De los ministros que dejaron el cargo, José María Maravall (Educación) y Fernando Ledesma (Justicia), se señaló que habían sufrido “un fuerte desgaste de su imagen pública como consecuencia de las resistencias y conflictos que ha generado su gestión”⁶⁹. En el caso de José María Maravall, semanas antes de se diera su separación

⁶⁸ “Seis nuevos ministros en el cuarto Gobierno de González” (El País, 08-jul-88).

⁶⁹ “Maravall, Ledesma, Croissier y Caballero dejan el Gobierno” (El País, 08-jul-88).

del cargo, Felipe González reconoció que Maravall había “sufrido un desgaste importante”⁷⁰. Esto por motivo de las resistencias a las reformas educativas emprendidas y por las protestas de los profesores que llegaron a la huelga en demanda de una homologación de sus salarios con los de otros funcionarios de la administración⁷¹. Con respecto a Fernando Ledesma, se mencionó que había sido objeto de duras críticas por leyes como la de despenalización del aborto, aprobada bajo su mandato y considerada demasiado restrictiva por unos sectores y de permisiva por otro; así como por el enfrentamiento que tuvo con el Ministerio del Interior con motivo de la reforma de la ley Antiterrorista⁷².

Con menor impacto político que los casos anteriores, pero también con deterioro en su gestión, repercutió en la salida de Luis Carlos Croissier (Industria y Energía) y de Abel Caballero (Transportes, Turismo y Comunicaciones). Con este último se enunció que en su gestión el servicio de Correos atravesó por una de sus “más profundas crisis”, dado que al inicio de 1988 se dejaron de repartir millones de efectos⁷³. Mientras que con Luis Carlos Croissier se consideró que aunque en el balance general su gestión fue acertada, “la dureza de sus planteamientos a la hora de imponer unas reconversiones draconianas en sectores industriales muy sensibilizados y su incapacidad para rematar esos procesos [...] le han hecho candidato perpetuo a salir del gobierno”⁷⁴. A estos conflictos que afrontaron los ministros hay que añadir que en estudios de opinión sobre el gabinete, los ministros salientes proyectaban desgaste, situación que también precipitó su salida del gobierno⁷⁵.

En cuanto a los cambios de cartera por parte de José Barrionuevo y de Javier Solana, se arguyó que también habían sufrido deterioro en su gestión, pero que “su innegable peso en el entorno de la Moncloa les ha valido mantener un sillón en el Consejo de Ministros”⁷⁶. Sobre el Ministerio del Interior que dirigió Barrionuevo se señaló que había sido una de las carteras más conflictivas, toda vez que al centrarse en combatir el terrorismo, habían ocurrido “toda suerte de errores, denuncias de torturas y durísimos

⁷⁰ “El ministro sufre un desgaste importante” (El País, 19-may-88).

⁷¹ Además del gremio de profesores que demandaba un incremento salarial, los opositores a la reforma educativa de Maravall estaban representados por la Comisión Episcopal de Enseñanza, constituido por Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Confederación Católica de Padres, quienes formaron el “Frente anti LODE” (El País, 08-jul-88).

⁷² “Maravall, Ledesma, Croissier y Caballero dejan el Gobierno” (El País, 08-jul-88).

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ “Croissier no supo cerrar las heridas de la reconversión” (ABC, 08-jul-88).

⁷⁵ Al respecto, se enfatizó que con los nuevos cambios se buscaba “la corrección de los principales desgastes sufridos ante la opinión pública por miembros del Gabinete saliente, que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dirigido por Rosa Conde -nueva portavoz del Gabinete- ha medido minuciosamente” (El País, 08-jul-88).

⁷⁶ “Dos hombres de confianza cambian de cartera” (El País, 08-jul-88).

enfrentamientos con los jueces”⁷⁷. En el Ministerio de Cultura que encabezó Solana no se señalaron sobresaltos, excepto algunas medidas “polémicas” como la normativa de ayudas al cine español; pero por su buen desempeño, se le encomendó hacerse cargo del Ministerio de Educación y Ciencia⁷⁸. En tanto que a Barrionuevo le fue asignado el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

5.2.2.1 Los nuevos ministros de gobierno: una configuración plural del gabinete

En el equipo ministerial entrante se apreciaron tres distintivos: 1) el reforzamiento de la élite del partido en el gobierno, dado que la mitad de ellos provenían de la Comisión Ejecutiva Federal (José Luis Corcuera, Matilde Fernández y Enrique Múgica); 2) la apertura a perfiles no partidistas, pues la otra mitad de los nuevos ministros no poseía militancia partidista ni experiencia en cargos políticos de elección popular (Claudio Aranzadi, Rosa Conde y Jorge Semprúm); 3) y la entrada de mujeres por primera ocasión en un gobierno socialista (Matilde Fernández y Rosa Conde). Además de esos criterios, se observó la cercanía de esos ministros con alguno de los actores clave en el gobierno, ya sea con Felipe González (Enrique Múgica, José Luis Corcuera y Jorge Semprúm), con Alfonso Guerra (Matilde Fernández y Rosa Conde) o con Carlos Solchaga (Claudio Aranzadi), quienes impulsaron su llegada al gabinete.

Los ministros partidistas

Los nombramientos de ministros que contaban con experiencia política y con cargos en la Ejecutiva del partido al momento de su designación, fueron José Luis Corcuera, Matilde Fernández y Enrique Múgica. Este último, nacido en San Sebastián en 1932, inició su participación política con el PCE en 1953 y diez años después, en 1963, se unió a las filas del PSOE. En 1967 fue elegido miembro de la Comisión Ejecutiva de este partido y a la llegada de Felipe González como secretario general en 1974, fue refrendado en el cargo hasta su nombramiento como ministro de Justicia, posición en la que se mantuvo hasta 1991. La llegada de Múgica al gabinete se interpretó como un nombramiento que subsanó “una deuda personal (y política) del presidente con uno de los hombres que ayudaron a crear y desarrollar el *mito González*”⁷⁹. Múgica fue diputado durante el periodo de 1977 a 2000 y Defensor del Pueblo de España de 2000 a 2010.

⁷⁷ *Ibidem*. Desde un año antes y por motivos del atentado de ETA al establecimiento comercial de Hipercor en Barcelona, Barrionuevo decidió renunciar a su cargo, pero González “creyó que no era el momento de aceptar la dimisión, ni de que dimitiera” (Palomares, 2006:336), por lo cual, cobra sentido que el presidente valoraba la continuidad de Barrionuevo en el gabinete, como en efecto sucedió por varios años más.

⁷⁸ “Dos hombres de confianza cambian de cartera” (El País, 08-jul-88).

⁷⁹ “Los fieles ministros” (El País, 08-jul-88).

Por su parte, el nuevo ministro del Interior, José Luis Corcuera Cuesta (Burgos, 1945), destacó inicialmente por su trayectoria como dirigente sindical. En 1973 se afilió al PSOE y a la UGT. A cuatro años de haber ingresado al gremio sindical, fue designado dirigente de la federación del metal; mientras que en el PSOE, fue diputado por Vizcaya de 1982 a 1986 y ocupó el cargo de Secretario de Relaciones Institucionales en la Ejecutiva, el cual tuvo que abandonar cuando llegó al Ministerio del Interior, por la incompatibilidad decretada por el partido entre los cargos públicos y los de la dirigencia partidista. A Corcuera se le vinculaba como un personaje ligado al presidente González⁸⁰, quien anteriormente lo invitó al gabinete como ministro de Trabajo, pero no ocurrió tanto por la negativa de Corcuera para llegar al cargo⁸¹, como por el rechazo de Nicolás Redondo, el entonces secretario general de la UGT, quien estaba enfrentado con Corcuera por diferencias políticas al interior de la UGT y no admitiría su llegada a ese ministerio⁸². Tras la aceptación de Corcuera para formar parte del gabinete, fue nombrado ministro del Interior y permaneció en el cargo hasta 1993⁸³.

Con un perfil coincidente al de Corcuera, en cuanto a su labor sindical y partidista, Matilde Fernández Sanz fue nombrada ministra de Asuntos Sociales. Fernández comenzó su actividad política en la UGT en 1972 y un año después se afilió al PSOE. En la UGT fue secretaria general de la Federación Estatal de las Industrias Químicas y Energéticas de 1977 a 1988 e integrante de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE por el XXX Congreso de 1984. Matilde Fernández se caracterizó por su labor a favor de la causa feminista, siendo una de las principales promotoras de la apertura de espacios políticos para las mujeres⁸⁴; mientras que en su función sindical, se identificó por

⁸⁰ En los diarios se referían a él como “un sindicalista adicto al presidente” (El País, 08-jul-88) y “ministro inpéctore de González” desde que inició su gobierno en 1982 (El País, 17-jul-88). El mismo Corcuera ha reconocido su cercanía con González en los siguientes términos: “Yo siempre he estado al lado del presidente del Gobierno, aunque en algunos temas he estado al lado de los «guerristas»; pero he tenido siempre la capacidad de discernir entre aquellas cosas que me gustaban más y las que menos, de uno y de otro lado” (Iglesias, 2003: 481).

⁸¹ José Luis Corcuera manifestó que rechazó el ofrecimiento para ser ministro en el primer gobierno socialista de 1982 y posteriormente en 1986 por “cierto temor de no dar la talla en puestos de que jamás imaginé que pudiera ocupar... Es como un temor reverencial. Por tanto, cuando me hicieron ese ofrecimiento, sentí un orgullo tremendo y un miedo escénico –también tremendo-, y prevaleció el miedo sobre el orgullo de ser ministro” (Iglesias, 2003: 449).

⁸² Al respecto, se comentó que la llegada de Corcuera al Consejo de Ministros ocurrió “tras múltiples intentos de Felipe González por conseguirlo. Al presidente del Gobierno le ha costado muchos esfuerzos convencer a Nicolás Redondo de que le quite el veto. Hace poco más de un mes lo consiguió con la condición de que ocupara una cartera que no tuviera relación directa con la UGT” (El País, 09-jul-88).

⁸³ No obstante, la invitación inicial de González para encabezar Interior fue al exvicepresidente del gobierno de Suárez, Fernando Abril Martorell, quien agradeció al presidente por el ofrecimiento, que no aceptó por motivos de que al asumir el cargo “perdería demasiado dinero” dadas las ocupaciones que tenía (Palomares, 2006:341).

⁸⁴ Durante su encargo como secretaria de la Mujer en la ejecutiva del PSOE, impulsó el sistema de cuotas de representación de mujeres en un porcentaje no inferior al 25% para todos los órganos de dirección del partido en todos sus niveles (El País, 24-ene-88).

suscribir las tesis del gobierno frente a las de la UGT en temas laborales⁸⁵. Por tal razón, su llegada al ministerio fue interpretada por diversos sectores como un reforzamiento de la política económica del gobierno frente a la defendida por la UGT⁸⁶, así como por la apertura de espacios en el gobierno a las mujeres (Linz, Jerez y Corzo, 2013:969). En cuanto a sus nexos políticos, Matilde Fernández tomó partida por los guerristas en los procesos internos del PSOE⁸⁷. Al finalizar su encomienda como ministra de Asuntos Sociales en 1993, desarrolló una carrera legislativa como diputada y senadora hasta el año 2011.

Los ministros independientes

El otro grupo de ministros, en cuyo nombramiento no medió filiación partidista, recayó en Claudio Aranzadi Martínez, Rosa Conde Gutiérrez del Álamo y Jorge Semprún Maura. Con Claudio Aranzadi (Bilbao, 1946), que fue nombrado ministro de Industria y Energía, se observó un patrón de lazos y trayectoria política similar –a excepción de su militancia partidista– al de su antecesor en el cargo, Luis Carlos Croissier. Al igual que éste, Aranzadi fue un personaje cercano a Carlos Solchaga, líder del grupo de economistas en el gabinete⁸⁸ y desarrolló una carrera en la Administración Pública bajo su amparo. Inicialmente, en 1978 Aranzadi colaboró en el Banco Vizcaya cuando tenía un cargo directivo Solchaga. Después, cuando Solchaga fue nombrado ministro de Industria y Energía, Aranzadi se unió a su equipo como Jefe del Gabinete Técnico de dicho ministerio. Posteriormente asumió la vicepresidencia del INI cuando Luis Carlos Croissier era el titular. Y cuando éste fue nombrado ministro de Industria y Energía lo suple en la presidencia del INI. Igualmente, a la salida de Croissier del gabinete, Aranzadi lo suple como titular del Ministerio de Industria y Energía, siendo un personaje próximo al entonces ministro de Economía, Carlos Solchaga. No obstante, a diferencia de Solchaga y Croissier, Aranzadi no militó en el PSOE ni ocupó puestos de elección popular. Su perfil fue de tipo técnico en la Administración Pública.

Por su parte, Rosa Conde tenía experiencia como docente en la UCM y como analista en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en donde fue directora antes de su nombramiento como ministra. Su trayectoria en la arena pública se limitaba a las ocupaciones referidas y en su incorporación al gobierno influyeron las buenas relaciones que conservaba al interior del PSOE y la cercanía que mantenía con el

⁸⁵ “Dos mujeres, por primera vez en el Gobierno socialista” (El País, 08-jul-88).

⁸⁶ “Matilde Fernández: «Es un trabajo muy socialista corregir las desigualdades»”(ABC, 09-jul-88).

⁸⁷ En los procesos al interior del partido, Matilde Fernández participó de manera conjunta con el grupo liderado por Alfonso Guerra. Éste la impulsó en la competencia para la dirigencia del PSOE en el XXXV Congreso, en el que fue derrotada por José Luis Rodríguez Zapatero (El País, 28-may-00).

⁸⁸ El diario El País, encabezó una de sus notas así: “Aranzadi, un hombre de Solchaga” (08-jul-88). Y en el editorial del mismo diario, se vinculó a Aranzadi como “un técnico del equipo de Solchaga” y que “éste ha jugado con habilidad para no dejarse colar un solo nombramiento que no le agrada, aunque ha tenido que desprenderse de Croissier, otro hombre suyo de confianza” (El País, 08-jul-88).

vicepresidente Alfonso Guerra⁸⁹, aunque después se distanció de éste⁹⁰. Al segundo año en el cargo ministerial, Rosa Conde se afilió al PSOE y fue electa diputada durante el periodo 1988-2004.

Por último, la designación ministerial más llamativa en este periodo de reajuste fue la del renombrado escritor Jorge Semprún Maura (Madrid, 1923). Si bien Jorge Semprún ascendía de familiares políticos⁹¹, e incluso él mismo desde su exilio en Francia realizó un intenso activismo político a favor del Partido Comunista español, en su trayectoria profesional destacó primordialmente por su labor literaria; por tal razón, su nombramiento como ministro de Cultura fue bien recibido por la comunidad artística e intelectual española. Para su llegada al gobierno, el presidente Felipe González lo invitó a una reunión -un día antes de su nombramiento- en la que Semprún desconocía el motivo de ésta y, tras convencerlo, salió de ahí postulado ministro. La cercanía entre Semprún y González se interpretaba como una amistad personal⁹². Semprún, por su parte, expresó que aceptó el cargo para ayudar a “renovar las relaciones con la *sociedad civil*” y advertía que pese a colaborar en el gobierno no se afiliaría al PSOE y mantendría una actitud independiente⁹³. Permaneció en el ministerio hasta la remodelación de gobierno de 1991 y de ahí prosiguió con su carrera literaria.

Ese conjunto de movimientos reflejaron que la recomposición del gabinete se orientó en resaltar la pluralidad de los perfiles de sus nuevos integrantes. Por otra parte, además de equilibrar los perfiles políticos con los nuevos integrantes del gabinete, se consideró que con la remodelación de gobierno también se respondió al doble objetivo de conseguir votos por un lado, y por el otro, sanear la vida política con miras a la elección de 1989. Bajo esa apreciación, José Luis Corcuera (Interior) y Enrique Múgica (Justicia) fueron considerados los relevos más significativos del nuevo gabinete (Montabes, 1997:182). En esa misma lógica de apuntalar la imagen del gobierno, también se recurrió al prestigio de Jorge Semprún y la inclusión de las primeras mujeres en el gobierno

⁸⁹ El País, ABC (09-jul-88).

⁹⁰ Rosa Conde admitió que su llegada al gobierno estuvo influida por el vicepresidente Alfonso Guerra. Lo relata así: “He de reconocer que yo entro en el Gobierno de la mano de Alfonso Guerra. Felipe González no me conocía. Me había visto sólo una vez. Yo había sido directora general del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y la noche electoral de las autonómicas y municipales de mayo de 1987 fui a La Moncloa a darle los últimos datos a Alfonso Guerra. Felipe González entró al despacho de Alfonso Guerra y fue la primera vez que nos vimos. Estuvimos juntos un par de horas, analizando los primeros resultados de las elecciones, y ya no lo volví a ver. Honestamente, creo que fui ministra por Alfonso Guerra” (Iglesias, 2003: 622). Posteriormente, Rosa Conde se distanció de Guerra cuando surgió el caso “Juan Guerra”. Ella comenta que: “Simplemente, nos fuimos distanciando. Pero lo cierto es que yo no estuve al lado de Alfonso en aquel momento; y no lo hice porque, en ese momento, la dificultad política ya empezaba a ser grande y yo, sin hacerlo voluntariamente, había elegido. Y había optado claramente por Felipe González” (Iglesias, 2003:646).

⁹¹ Su abuelo fue Antonio Maura, presidente de Gobierno durante el reinado de Alfonso XIII, su padre gobernador civil al inicio de la segunda república, mientras que un tío abuelo fue alcalde de Madrid y de Valladolid.

⁹² “Los fieles ministros” (El País, 08-jul-88).

⁹³ “La misión de Semprún es ‘renovar las relaciones con la sociedad civil’” (El País, 09-jul-88).

socialista. Así también, la cercanía de los nuevos ministros con algunos liderazgos del gobierno más allá del presidente, particularmente con Guerra y con Solchaga, reflejó la capacidad de influencia de éstos para promover a personajes afines en el núcleo central del gobierno.

Con posterioridad al reajuste del equipo ministerial, el gobierno experimentó una de sus más profundas crisis con la huelga general del 14-D convocada por los dos sindicatos con mayor presencia en el país, la UGT y Comisiones Obreras (CCOO), en la cual protestaron contra la política económica del gobierno socialista, principalmente contra el Plan de Empleo Juvenil, que impulsaba la contratación de los recién graduados con el salario mínimo y contrato temporal⁹⁴. No obstante el enorme impacto de la huelga, en la que según los convocantes congregaron al paro a más de un 90% de la población activa⁹⁵, el gobierno no realizó cambios adicionales en el gabinete y finalizó la segunda legislatura del gobierno socialista en 1989 con ese mismo equipo ministerial.

5.3. El gabinete en la tercera legislatura de Felipe González (1989-1993): entre el conflicto y la renovación de la élite ministerial

El presidente Felipe González y el partido socialista llegaron a su tercer periodo de gobierno proyectando una sensación de desgaste y división en el seno del poder⁹⁶. Al inicio de la década de 1990 es cuando en el gobierno socialista se percibieron cambios, conflictos y luchas internas que promovieron inestabilidad en su rumbo político (Delgado, 1997:301); siendo el incremento del conflicto faccional al interior del partido lo que afectó negativamente las relaciones entre el gobierno y el partido (Rodríguez, 2011:161). Dicho conflicto entre corrientes se acentuó por dos sucesos concretos: la exclusión por parte del guerrismo de personajes afines al presidente en la Comisión Ejecutiva del partido durante el XXXII Congreso y la posterior dimisión de Alfonso Guerra en la vicepresidencia, situación que desencadenó una reestructuración del gobierno en la que dimitieron algunos de los liderazgos del gabinete y se priorizaron otro tipo de perfiles -líderes territoriales, independientes y técnicos- en los nombramientos de los nuevos ministros. En esta sección se da cuenta de la referida

⁹⁴ Dicha huelga coronó una serie de desavenencias entre el sector sindical y el partido socialista que iniciaron desde que el PSOE llegó al gobierno. Contrario a lo que se esperaba, la relación entre los sindicatos y el gobierno socialista de Felipe González se caracterizó por el enfrentamiento permanente entrambos. Para detalles sobre el curso de las relaciones entre el partido socialista y la UGT, véase Astudillo (1998).

⁹⁵ “La huelga general paralizó ayer España” (El País, 15-dic-88).

⁹⁶ La disminución del respaldo electoral respecto a las anteriores elecciones era el dato más evidente. El número de escaños había disminuido desde que el partido llegó al gobierno. Si en las elecciones generales de 1982 el PSOE obtuvo mayoría absoluta en el Congreso con 202 escaños, en las de 1986 pasó a 184 posiciones y en las de 1989 a 175, aún con mayoría en el parlamento, pero muy limitada.

crisis política por la que atravesó el gobierno y los efectos que tuvo en su composición del gabinete.

5.3.1. La efímera continuidad de la plantilla ministerial al inicio de la legislatura

Una vez que Felipe González fue investido presidente para dar inicio a su tercera legislatura, presentó a su equipo de gobierno. Lo llamativo es que en principio no hubo cambios en su integración. Felipe González dejó intacto al gabinete con el que cerró su segundo periodo de gobierno pese a especulaciones de que solicitaría la dimisión de aquellos que hubieran tenido conflictos en su gestión⁹⁷. La mayoría de los ministros fueron informados de que permanecerían en el cargo un día antes de su toma de protesta. El argumento que ofreció Felipe González para justificar la continuidad de su equipo ministerial es que esperaría la resolución del Tribunal Superior sobre la posible repetición de las elecciones en las regiones de Murcia, Pontevedra y Melilla a causa de diversas irregularidades, lo que implicaría el sometimiento a una nueva moción de confianza⁹⁸.

A tres meses de iniciada la legislatura, el Tribunal Superior sentenció repetir elecciones en Melilla y aunque el PP ganó la diputación correspondiente a esa región, no se puso en riesgo la mayoría conseguida por el PSOE en el Congreso, situación que tampoco repercutió en la estructura del gabinete, ya que permaneció sin cambios sustanciales hasta la remodelación de gobierno en marzo de 1991. Ante ello, la oposición se refirió respecto a la composición del gabinete como de “continuidad forzada” en el caso del PP; y de “continuismo político” por parte de Izquierda Unida (IU)⁹⁹.

La única suplencia que se dio en el gabinete durante 1990 fue la de Manuel Chaves (Trabajo y Previsión Social), quien renunció al ministerio para postularse como candidato a la presidencia de la Junta de Andalucía en las elecciones autonómicas celebradas en ese año. Al respecto, se señaló que Alfonso Guerra lo impuso como candidato para reafirmar su poder dentro del partido (Ortega, 2015:180), ya que el sector guerrista controlaba el aparato del PSOE andaluz, e incluso se interpretó como un “golpe de autoridad” del propio Guerra para demostrar que no estaba debilitado por el

⁹⁷ El diario ABC refirió que el presidente Felipe González decidió mantener en el cargo a los ministros que pasaban por un momento delicado y a quienes ya se les figuraba fuera del gobierno para esta nueva legislatura, como fue el caso de Julián García Vargas, Javier Sáenz de Cosculluela, Manuel Chaves, Matilde Fernández y Francisco Fernández Ordóñez. Este último lo dejaría por razones de salud, pues él mismo solicitó su salida, pero el presidente le insistió en que permaneciera en el cargo por algunos meses más (07-dic-89).

⁹⁸ “Felipe González aprovecha la provisionalidad poselectoral para no cambiar su Gobierno” (El País, 07-dic-89) y “González confirma a todo su Gobierno hasta la moción de confianza” (ABC, 07-dic-89).

⁹⁹ *Ibidem*.

escándalo de su hermano Juan Guerra, acusado de beneficiarse por la posición de Alfonso en el gobierno¹⁰⁰.

Para la suplencia de Chaves, el presidente Felipe González nombró a Luis Martínez Noval (Infiesto, 1948), quien se desempeñaba como diputado de las Cortes por Asturias desde 1982. Martínez Noval se afilió al PSOE en 1977 y ocupó cargos en el partido a nivel local como Secretario de Estudios y Programas y Secretario General de la comisión ejecutiva de la Federación Socialista Asturiana (FSA-PSOE). Su designación como ministro se interpretó como una decisión en la que el presidente buscó un perfil que equilibrara las pugnas al interior del gobierno, particularmente entre Carlos Solchaga y Alfonso Guerra, los ministros más poderosos del gabinete, quienes trataron de influir en la nominación de esa cartera¹⁰¹. En ese sentido, a Martínez Noval se le consideró ecléctico y ambiguo en sus posicionamientos respecto a los grupos políticos del PSOE, pero al paso del tiempo, una vez fuera del gabinete, tuvo mayor inclinación hacia los guerristas¹⁰². Permaneció en el ministerio hasta el final de la legislatura en 1993 y continuó con su labor parlamentaria hasta 2001, año en que fue nombrado Vocal del Tribunal de Cuentas.

5.3.2. La crisis política de 1991: la división del partido en el gobierno

La remodelación del gobierno inició en medio del conflicto de la Guerra del Golfo Pérsico, en la que España participó con la coalición de naciones autorizada por la ONU para atacar a Irak. Y aunque por aquellas fechas el gobierno resaltaba su prioridad ante este suceso, lo cierto es que al interior del mismo se padecía un estado crítico, particularmente de desgaste y de división entre las corrientes del partido que terminaron por afectar a la composición del gobierno. El antecedente inmediato que avivó el clima divisorio se suscitó durante la celebración del XXXII Congreso del PSOE en noviembre de 1990. En la renovación del órgano ejecutivo del partido se vieron afectados los ministros del gabinete opositores al guerrismo, dado que la estructura del partido rechazó la inclusión de Joaquín Almunia (Administraciones Públicas), Javier Solana

¹⁰⁰ “Guerra impone a Chaves como candidato del PSOE en Andalucía” (El País, 17-abr-90).

¹⁰¹ “El relevo de Chaves mantiene el equilibrio entre Guerra y Solchaga” (El País, 28-abr-90).

¹⁰² Sobre sus vínculos políticos se decía que “mientras en Asturias era tildado de afín a Alfonso Guerra, en Madrid se le consideraba el hombre de Felipe González en el Principado” (El País, 30-mar-13). Al respecto, la apreciación de Manuel Chaves, su antecesor en el gabinete, es que cuando Martínez Noval fue invitado al gobierno, no fue por una propuesta de Alfonso Guerra: “Cuando yo le pregunté a Felipe quién iba a ser mi sucesor, él me dijo que Luis Martínez Noval y me sorprendió, porque era un político que no tenía absolutamente ninguna relación con el mundo laboral. Intervenía en la Comisión de Economía; lo conocía Carlos Solchaga, quien tenía buena opinión de él, y Felipe González le había oído algunas intervenciones en el Parlamento y también tenía muy buena opinión de él. Y ésa es la razón por la cual Felipe González lo nombra mi sucesor. Después, efectivamente, Luis Martínez Noval apareció del lado «guerrista». Pero el nombramiento fue de Felipe. Estoy convencidísimo de que no fue ninguna propuesta de Alfonso Guerra” (Iglesias, 2003:328).

(Educación) y Carlos Solchaga (Economía y Hacienda) en la Comisión Ejecutiva Federal, situación que ahondó aún más la división entre corrientes¹⁰³.

Posteriormente, al iniciar el año de 1991, en plena Guerra del Golfo, el vicepresidente Alfonso Guerra dimitió del cargo tras una intensa presión de los partidos de oposición y de la prensa, que se encargó de acentuar el escándalo en que se vio envuelto su hermano Juan, a quien se le acusó de tráfico de influencias y malversación de fondos a costa de la posición que tenía su hermano Alfonso en el gobierno. Y aunque el presidente manifestó apoyo y confianza a Guerra, el desgaste al que éste último estuvo expuesto, aunado al clima de encono que prevalecía al interior del partido, lo situaron en una posición vulnerable en la vicepresidencia del gobierno que dificultaba su continuidad en el cargo, con lo cual, según Guerra, los términos de su salida del gabinete fueron conversados detenidamente con el presidente¹⁰⁴.

Tras la renuncia de Guerra, el presidente Felipe González prorrogó la remodelación del gobierno por unas semanas más, a manera de tamizar los cambios venideros. En la segunda semana de marzo es cuando formalizó la recomposición del gabinete mediante ocho movimientos, que comprendieron la reubicación de dos ministros (Narcís Serra pasó a ser vicepresidente y Julián García Vargas, de Sanidad y Consumo, suplió a Serra en el Ministerio de Defensa), el cese de seis ministros -Enrique Múgica (Justicia), Javier Luis Sáenz (Obras Públicas y Urbanismo), Carlos Romero (Agricultura), Joaquín Almunia (Administraciones Públicas), Jorge Semprún (Cultura) y José Barrionuevo (Transportes, Turismo y Comunicaciones)-, y el reemplazo de éstos por Tomás de la Quadra-Salcedo (Justicia), José Borrell Fontelles (Obras Públicas y Transporte), Pedro Solbes Ira (Agricultura), Juan Manuel Eguiagaray Ucelay (Administraciones Públicas), Julián García Valverde (Sanidad y Consumo) y Jordi Solé Tura (Cultura)¹⁰⁵.

¹⁰³ Al respecto, ver notas: "El 'aparato' del PSOE rechazó ayer las propuestas que incluían a Almunia y Solana en la ejecutiva" (El País, 10-nov-90) y "Carlos Solchaga: «Alfonso Guerra y el "aparato" han ganado este Congreso»" (ABC, 12-nov-90). A juicio de Rodríguez (2011), en ese Congreso "se manifestó de forma clara la división entre guerristas y renovadores. [...]El elemento central del congreso fue la pugna entre los dos grupos por conseguir ocupar los espacios de poder de la organización" (2011:165-166).

¹⁰⁴ En su libro de memorias, Alfonso Guerra ofrece detalles de cómo ocurrió su salida del gobierno, que entre otros aspectos, derivó por la situación de desgaste en el cargo, el distanciamiento con el presidente, así como el conflicto que el propio Guerra mantenía con personajes del grupo de los *renovadores*. Véase: Guerra (2006:379-386).

¹⁰⁵ En esta remodelación se suprimió el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, cuyas atribuciones pasaron al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de acuerdo al Real Decreto (R.D.) de 12 de marzo de 1991.

5.3.2.1. Desempeño deficiente y conflicto entre corrientes como razones de cambio

En los ceses de esos ministros el presidente priorizó dos cosas: reemplazar a los ministros que tuvieron un desempeño deficiente y, por otra parte, quitar del cargo a quienes sostuvieron rivalidades al interior del gobierno, acaso con el propósito de evitar una escalada de conflicto entre las corrientes enfrentadas, particularmente entre los *guerristas* y los *renovadores*.

De los ministros cesados, en el caso de Alfonso Guerra, aunque formalmente presentó su renuncia al cargo, lo cierto es que con la intensidad del escándalo por motivo de su hermano y la creciente rivalidad que mantenía con Carlos Solchaga –del grupo de los economistas- y con los ministros que agrupaban a los *renovadores* –más cercanos al presidente González-, su permanencia en el cargo se apreciaba insostenible¹⁰⁶ y, tras su renuncia, concentró su influencia en el partido y el parlamento, desde donde siguió enfrentando a sus opositores¹⁰⁷.

De igual modo, la dimisión de Guerra también repercutió en la salida de algunos ministros con los que tuvo conflicto. Fue el caso de Joaquín Almunia (Administraciones Públicas), José Barrionuevo (Transportes) y Jorge Semprún (Cultura). Con Almunia, a quien se le consideró uno de los hombres más cercanos al presidente –y aunque se

¹⁰⁶ Sobre las tensiones entre González y Guerra, y la dimisión de éste, Narcís Serra opinó al respecto: “El relevo de Alfonso en el Gobierno no se debió a la actitud de Alfonso en relación con los problemas de su hermano –aunque es seguro que tuvo alguna influencia-, sino por la dificultad de Felipe y Alfonso para trabajar conjuntamente en los temas de Gobierno” (Iglesias, 2003:716). Por su parte, Manuel Chaves lo apreció así: “Felipe tenía que tomar todos los días decisiones de Gobierno, y, a veces, Alfonso se las desmontaba. Parecía que jugaba «a la contra». Estoy convencido de que llegó un momento en que la separación parecía inminente. La falta de comunicación entre uno y otro era tan grande que todos veníamos venir la ruptura. ¿Cómo? No sabíamos cómo iba a ser. Mi opinión personal es que fue una decisión de Felipe. Recuerdo que Alfonso Guerra me llamó para decírmelo y me dijo que Felipe le había escrito una carta. Me presentó el asunto diciéndome que no había sido cesado. Alfonso no utilizó la palabra «cesar» en ningún momento. Yo creo que Alfonso había llegado a un acuerdo con Felipe González: su salida del Gobierno la anunciaría el propio Alfonso Guerra y, efectivamente, lo anunció como una dimisión y lo anunció en Extremadura, en un mitin, en Mérida” (Iglesias, 2003: 316,317).

¹⁰⁷ Por ejemplo, Joaquín Almunia, que también salió del gobierno en este periodo y mantuvo su cargo como legislador, declaró al respecto: “Alfonso sale del Gobierno en enero del 91 y se ocupa casi exclusivamente del Partido. A partir de ese momento, puede comprobarse claramente una creciente utilización del Partido para asentar una posición propia, para hacerse fuerte y fiscalizar o vigilar lo que hace un Gobierno al cual él ya no pertenece. Las críticas a la gestión del Gobierno socialista, que hasta entonces habían estado prohibidas en el vocabulario “guerrista”, se multiplican. [...] De 1991 a 1993 fui diputado “de base” y, además, como pertenezco a la minoría, a los renovadores, no hago nada en el grupo Parlamentario, dominado por los “guerristas” (Iglesias, 2003:180 y 187). Con apreciaciones coincidentes a las de Almunia, José María Maravall consideró que: “Los problemas graves comienzan cuando Alfonso Guerra deja el gobierno y se va al Partido. Es entonces cuando se produce el intento de convertir al Partido en un instrumento de control del Gobierno, cosa que, hasta entonces, no había sucedido” (Iglesias, 2003:41).

subrayaron algunas deficiencias en su desempeño¹⁰⁸-, lo que pesó en su cese fue la ríspida confrontación que mantuvo con los guerristas, situación que hacía inviable su continuidad en el cargo cuando Alfonso Guerra dejó el gobierno¹⁰⁹. En el caso de José Barrionuevo (Transportes) también se acentuaron algunos desatinos de su gestión¹¹⁰, pero el deterioro de las relaciones con el sector guerrista, influyó en su cese del cargo¹¹¹. De igual modo, en la salida de Jorge Semprún (Cultura) también cobró relevancia las duras críticas hacia el aparato partidista comandado por Guerra¹¹².

En cuanto al resto de los ministros cesados por motivos de desempeño deficiente, debe señalarse que Enrique Múgica (Justicia) lo fue, según notas periodísticas, por no lograr concretar las reformas que se propuso sobre el nuevo Código Penal y la modificación de las normas procesales, así como por su incapacidad para obtener fondos presupuestarios suficientes para los órganos judiciales, entre otros motivos¹¹³. El cese de Javier Luis Sáenz (Obras Públicas y Urbanismo) se argumentó por existir desaciertos y escándalos en su gestión¹¹⁴. Por su parte, las debilidades resaltadas durante la gestión de Carlos Romero (Agricultura), que afectaron su permanencia en el cargo, fueron no lograr insertar las necesidades del campo español en la Comunidad Europea, la difícil relación con la mayor parte de las Comunidades Autónomas, el desmantelamiento social de los sectores agrario y pesquero, así como la mala relación con otros ministros, entre otros aspectos más¹¹⁵.

Por otra parte, en la reubicación y ascenso de Narcís Serra a la vicepresidencia influyó que Felipe González había optado por él para perfilarlo como su posible sucesor en el

¹⁰⁸ "Almunia perdió al final el favor de González y cede su cargo a Eguiagaray" (ABC, 12-mar-91).

¹⁰⁹ Almunia lo reconoció así en los siguientes términos: "Alfonso Guerra había dejado el Gobierno en enero de 1990. [...] Yo salí del Gobierno en marzo de 1991. Felipe me dice que por algunas razones hay que cambiar...De la conversación con Felipe yo deduzco que las razones de mi relevo residen en el equilibrio: Si Guerra ha salido, alguno de los que le ha plantado cara a Guerra tiene que salir también. Mi salida del Ministerio me pareció algo absolutamente normal: llevaba en él demasiado tiempo, cuatro años y medio" (Iglesias, 2003: 180).

¹¹⁰ En prensa se recalcó que Barrionuevo dejó graves deficiencias en el servicio telefónico, problemas en el servicio de correos y deterioro en el servicio ferroviario, entre otros aspectos (ABC, 12-mar-91).

¹¹¹ José Barrionuevo así consideró su salida del gobierno: "Seguramente salí del Gobierno, no lo sé con precisión, por indicación de Alfonso Guerra, por haber participado en una defensa de Joaquín Leguina, al que gentes que se proclamaban como «guerristas» pretendían descartar como candidato a la Comunidad Autónoma de Madrid" (Iglesias, 2003:427).

¹¹² Semprún confirmó que su salida se debió particularmente por los conflictos con Guerra, pues cuando el presidente le comunicó que iba a ser relevado le dijo textualmente: "Te debo sacrificar a los equilibrios [del partido]" (El País, 10-oct-91).

¹¹³ A los motivos señalados, también se consideró su falta de conocimiento en aspectos jurídicos básicos para su desempeño como ministro, un grave estado de hacinamiento en penitenciarias y la insuficiente dedicación al trabajo (ABC, 12-mar-91).

¹¹⁴ Particularmente se subrayó las deficiencias en el plan de carreteras y escándalos a causa de los helipuertos que mandó a construir para llegar a las inauguraciones (ABC, 12-mar-91).

¹¹⁵ "Solbes recibe una pesada herencia en el ministerio de Agricultura. Romero no supo defender los intereses del campo español en la CE" (ABC, 12-mar-91).

gobierno¹¹⁶; al tiempo que, con Serra en la vicepresidencia, González buscaba un equilibrio entre los grupos políticos enfrentados al interior del gobierno. La rivalidad entre Carlos Solchaga y Alfonso Guerra, y entre éste último y el grupo de los *renovadores*, motivó al presidente a optar por alguien no vinculado a alguno de esos bloques y que pudiera equilibrar entre los grupos en pugna¹¹⁷. En tanto que para remplazar a Serra en el ministerio de Defensa, el presidente tomó en cuenta la recomendación que Serra le hizo sobre Julián García Vargas, a quien percibía como el personaje más idóneo para suplirlo en el cargo¹¹⁸. Serra y García Vargas fueron los únicos ministros reubicados en este periodo de remodelación de gabinete.

5.3.2.2. El peso territorial o de formación técnica como cualidades de los ministros entrantes

En esta ocasión, las cualidades de los ministros entrantes –además de su filiación partidista o como independientes- se distinguieron ya sea por el peso político territorial o por el de su preparación técnica como criterios relevantes que antecedieron en su trayectoria al ministerio. En el aspecto territorial se destacó la incorporación de dos ministros catalanes (Josep Borrell y Jordi Solé) y uno vasco (Juan Manuel Eguiaray); mientras que con atributos de técnico independiente se ubicó a Pedro Solbes (Agricultura) y de técnicos partidistas a Tomás de la Quadra-Salcedo (Justicia) y Julián García Valverde (Sanidad y Consumo), quien al poco tiempo fue relevado por José Antonio Griñán, de perfil similar.

Con el nombramiento de Josep Borrell (Lleida, 1947) en Obras Públicas y Transportes se conjuntaron varios puntos a favor de su designación; el primero era su experiencia técnica como Secretario de Estado en el Ministerio de Hacienda en 1982 siendo Miguel Boyer el titular y posteriormente Carlos Solchaga, de quien fue su segundo al mando

¹¹⁶ Quien fuera vocera del gobierno, Rosa Conde, reveló que anteriormente Felipe González ya había manifestado su intención de promover a Serra como su posible sucesor: “En 1989, cuando Felipe González hizo público, por primera vez, su deseo de abandonar la dirección política, cuando lo planteó en el seno del Partido, él pensaba en Narcís Serra como sucesor” (Iglesias, 2003: 632). Esa es la misma apreciación del periodista Fernando Jáuregui, quien detalla que el sucesor *in pectore* de González era Narcís Serra (Jáuregui, 1993:23-29), situación que cambió a partir de las crisis y escándalos políticos acumulados en la cuarta legislatura felipista iniciada en 1993.

¹¹⁷ Aunque Carlos Solchaga aprovechó la renuncia de Guerra para solicitar la vicepresidencia económica, esta petición no se concretó porque hubiera sido inaceptable para el sector guerrista (Rodríguez, 2011:168). Este hecho fortalece la apreciación de que el presidente procuró atemperar las posiciones de los grupos políticos. No obstante, el ser rechazada la petición de Solchaga de convertirse en el vicepresidente, éste presentó su dimisión al presidente, misma que no fue aceptada (Powell, 2001:440). Empero, el presidente compensó a Solchaga al permitirle escoger los ministros del área económica (Palomares, 2006:374; Rodríguez, 2011:169).

¹¹⁸ Días antes del nombramiento de Julián García como ministro de Defensa, fuentes cercanas a Serra revelaron que éste había elogiado las cualidades de García Vargas como la persona más idónea para sucederlo en el cargo (El País, 05-mar-91). Una semana después, el presidente González oficializó su nombramiento como titular del Ministerio de Defensa.

hasta su nombramiento como ministro; el segundo aspecto a considerar fue su trayectoria como diputado por Cataluña y su participación como integrante de la Comisión Ejecutiva del Partido Socialista Catalán (PSC), región en la que tuvo fuerte presencia; circunstancia que se engarza con un tercer punto, dado que en su designación intervino una estrategia política del presidente González para incorporar al gabinete a personajes con influencia en la región catalana de cara a los juegos olímpicos de Barcelona de 1992, y el ministerio de Obras Públicas y Transportes era sustancial para la infraestructura y planeación del evento deportivo.

En el nombramiento de Jordi Solé Tura (Mollet del Vallés, 1930) como ministro de Cultura también fue decisivo el arraigo regional y su prestigio como intelectual para llegar al cargo. Solé Tura inició y desarrolló su actividad política en Barcelona, donde militó en el Partido Comunista y posteriormente en el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC). Representó a este partido en la legislatura de la transición y fue reconocido por ser uno de los redactores de la Constitución española. Renunció al PSUC para integrarse al Partido Socialista Catalán (PSC-PSOE), organización que lo postuló como diputado y desde la cual fue invitado al ministerio. Inicialmente, el presidente González intentó convencer a Maravall para reincorporarse al gabinete en este ministerio, pero tras su rechazo optó por Solé Tura¹¹⁹. La influencia de Solé Tura en el ámbito cultural catalán cobró relevancia en su nombramiento¹²⁰. Permaneció en el cargo hasta finalizar la legislatura y después continuó con su carrera parlamentaria y académica.

Con Juan Manuel Eguiagaray Ucelay (Bilbao, 1945), asignado a la titularidad de Administraciones Públicas, al igual que con Borrell y con Solé Tura, resultó importante su trayectoria política local en su designación ministerial. Eguiagaray inició su participación política en el Partido Socialista de Euskadi en 1977. Fue Concejal de Vizcaya (1979-1981) y Diputado (1980-1988) en el Parlamento Vasco, así como Delegado del gobierno en el País Vasco (1989-1991). En cuanto a sus actividades partidistas, fue Secretario General de los socialistas vascos (1985-1988) y posteriormente Secretario Ejecutivo del PSOE (1990-1997) y portavoz del partido a nivel nacional. Se le consideró la mano derecha de José María “Txiki” Benegas (Secretario de Organización) en el PSOE y un perfecto conocedor de la situación vasca¹²¹. Su designación estuvo vinculada al anclaje regional de Eguiagaray así como por la influencia que aún ejercía sector guerrista en el gabinete, particularmente a través

¹¹⁹ “Maravall rechazó volver al ejecutivo a los tres años de abandonarlo” (El País, 12-mar-91).

¹²⁰ Al respecto, se dijo que “su nombramiento supone un éxito del «lobby» catalán del Gobierno, muy interesado en controlar las áreas culturales desde la Administración estatal” (ABC, 12-mar-91).

¹²¹ “Representante del partido y mano derecha de Benegas” (ABC, 12-mar-91).

de Txiki Benegas, a quien primero se le ofreció la titularidad del ministerio, pero que rechazó por preferir mantenerse en la ejecutiva del partido¹²².

En la remodelación de gobierno sólo ingresó un independiente de perfil técnico. Se trataba de Pedro Solbes Mira (Alicante, 1942), quien ingresó a la Administración Pública en la década de 1960 y en 1982 fue secretario técnico del Ministerio de Hacienda con Miguel Boyer. A partir de 1985 y hasta su nombramiento como ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, fue Secretario de Estado para las relaciones de la Comunidad Europea donde negoció el tratado de adhesión de España a la Comunidad. Aunque en ese momento no tenía filiación partidista, se le consideró un personaje cercano a Carlos Solchaga y de buena relación con el presidente González¹²³. En la siguiente legislatura suplió a Solchaga en el Ministerio de Economía y Hacienda y volvería ocupar dicho cargo junto con el de Vicepresidente Segundo en la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero de 2004 a 2009.

Los últimos accesos en la remodelación del gobierno correspondieron a los técnicos partidistas Tomás de la Quadra-Salcedo (Justicia) y Julián García Valverde (Sanidad y Consumo). En el caso de De la Quadra-Salcedo, tenía el antecedente de haber sido ministro de Administración Territorial en el primer gobierno de Felipe González, y con posterioridad a su cese, fue Presidente del Consejo de Estado (1985-1991). A su reingreso al gabinete, reemplazó a Enrique Múgica en el Ministerio de Justicia¹²⁴. Aunque De la Quadra-Salcedo mantenía filiación partidaria, sus actividades políticas y partidistas fueron reducidas, más bien se le tomó en cuenta en el gabinete por ser un amplio conocedor de la materia jurídica. Al finalizar la tercera legislatura socialista, De la Quadra-Salcedo fue relevado en el cargo por Juan Alberto Belloch y se dedicó a la docencia universitaria.

Por su parte, Julián García Valverde (Madrid, 1946), designado ministro de Sanidad y Consumo, anteriormente fue funcionario del cuerpo de economistas del Estado y ocupó cargos directivos en el Ministerio de Industria en la década de 1970. Fue, además, Vicepresidente del INI (1982-1984) y Presidente del Consejo de la Red Nacional de Ferrocarriles (RENFE) (1985-1991) antes de ser ministro. Aunado a sus capacidades técnicas, con su llegada al gabinete se intentó conciliar entre las corrientes enfrentadas de Guerra y de Solchaga, pues aunque a García Valverde se le reconocía como

¹²² “Benegas actuará de contrapeso en el partido para mitigar el malestar contra el Gobierno” (18-mar-91).

¹²³ “Pedro Solbes” (El País, 14-jul-93), “Pedro Solbes: Un experto en la Comunidad Europea” (ABC, 12-mar-91).

¹²⁴ El relevo de Enrique Múgica fue una situación con tintes paradójicos, pues éste fue uno de los que más demandó, desde su posición como Secretario de Administración del PSOE, la salida de De la Quadra en el primer gobierno felipista. Ver nota: “De la Quadra perdió el apoyo del partido para seguir al frente de las autonomías. Enrique Múgica presionó hasta conseguir su relevo” (ABC, 05-jul-85).

guerrista, Solchaga accedió a su nombramiento tras desaprobación la posible designación de José Luis Fernández Noriega (Subsecretario de Sanidad) como ministro¹²⁵. Una vez en el ministerio, la permanencia de García Valverde en el gabinete fue inferior a un año, ya que dimitió a consecuencia de un escándalo en el que fue acusado de una compra irregular de terrenos durante su gestión como director del RENFE¹²⁶. A partir de este suceso abandonó la actividad política y se dedicó a la academia y la consultoría.

Quien lo relevó en el cargo fue José Antonio Griñán Martínez (Madrid, 1946), en ese entonces un militante del PSOE de perfil técnico, Inspector de Trabajo desde la década de 1970, cuya trayectoria se focalizó en la región andaluza, en donde llegó a ser Consejero de Salud de la Junta de Andalucía (1990-1992) antes de ser nombrado ministro. Se le consideró como un hombre próximo al presidente Felipe González y un amigo íntimo de Manuel Chaves, de quien coordinó su campaña para Presidente de la Junta de Andalucía en 1990¹²⁷. Posteriormente a su encargo como ministro de Sanidad y Consumo, desarrolló una extensa carrera política en la que fue ministro de Trabajo y Seguridad Social (1993-1996), diputado de las Cortes (1993-2004), presidente de la Junta de Andalucía (2009-2013), secretario general del PSOE-A (2010-2013), presidente del PSOE (2012-2014) y senador por Andalucía (2013).

Los últimos cambios en durante la tercera legislatura socialista ocurrieron a consecuencia del grave estado de salud de Francisco Fernández Ordóñez (Asuntos Exteriores) en junio de 1992, quien tuvo que retirarse de la vida pública. Fue sustituido por Javier Solana, del grupo de *los renovadores*, quien fue reubicado de su posición en el gabinete. Aunque la cúpula del PSOE prefería la llegada de un ministro técnico -o al menos no antagonista a la corriente guerrista-, González optó por el perfil político de Solana, más cercano a él y al exministro Fernández Ordóñez, quien se congratuló por la llegada de Solana.

A su vez, el reemplazo de Solana en Educación fue por Alfredo Pérez Rubalcaba (Cantabria, 1951), también participante de la corriente de *los renovadores*¹²⁸. Pérez

¹²⁵ En la nota titulada "Julián García Valverde, un guerrista experto en la gestión empresarial", se comentó que "tras el veto de Solchaga a Fernández Noriega, Julián García Vargas es un hombre que contenta a los dos sectores enfrentados: a los «guerristas», que le consideran un hombre suyo, y a Solchaga, que fue el que le aupó a Renfe" (ABC, 12-mar-91).

¹²⁶ La oposición -PP e IU- exigió varias veces su dimisión, la cual ocurrió en enero de 1992 cuando era sujeto a un proceso de investigación. Ver: "El PP e IU exigen formalmente la dimisión de García Valverde" (El País, 05-dic-91), "La oposición vuelve a pedir la dimisión de García Valverde" (El País, 12-ene-92) y el reportaje "De hombre de todos a ministro de nadie" (El País, 14-ene-92).

¹²⁷ "El felipista José Antonio Griñán sustituye a García Valverde como ministro de Sanidad" (El País, 15-ene-92) y "González nombra ministro a un fracasado en la Sanidad andaluza" (ABC, 15-ene-92).

¹²⁸ "Javier Solana y Alfredo Pérez Rubalcaba, nuevos ministros de Asuntos Exteriores y Educación" (El País, 23-jun-92).

Rubalcaba pertenecía al PSOE desde 1974 y había desempeñado distintos cargos directivos en el Ministerio de Educación. Era Secretario de Estado de Educación y Ciencia antes de su nombramiento como ministro. En ese momento era considerado un partidista de perfil técnico y posteriormente alcanzó notables cargos en los gobiernos socialistas como diputado de las Cortes (1993-2014), ministro de la Presidencia (1993-1996) y del Interior (2006-2011), Vicepresidente y Portavoz del Gobierno (2010-2011) y Secretario General del PSOE (2012-2014).

Aunque los cambios promovidos por el presidente durante su tercer mandato estuvieron encaminados a la renovación de la plantilla ministerial con mayor afectación sea por desgaste en su gestión o por rivalidades internas de sus titulares, con posterioridad a la remodelación del gabinete continuaron las desavenencias entre el Ejecutivo y el aparato del PSOE que ampliaron aún más la división entre corrientes. De acuerdo con Rodríguez (2011), situaciones como la desautorización pública de Txiqui Benegas a Carlos Solchaga por críticas de éste al programa electoral del PSOE, la filtración de una conversación telefónica en la que Benegas criticaba duramente al presidente, y el escándalo de *Filesa*, en el que se encubría una supuesta financiación ilegal al PSOE por parte de empresas, terminaron por afectar más la relación entre gobierno y partido (Rodríguez, 2011: 170-171). Este conjunto de conflictos propiciaron que al finalizar la tercera legislatura socialista se acentuaran dos posiciones: la de los *guerristas*, que conservaron su poder en el partido y en el parlamento, pero perdieron protagonismo e influencia en el gobierno; y la agrupación contraria, la de los *renovadores*, que predominó en el gabinete y el área del gobierno.

5.4. Los ministros en la cuarta legislatura de Felipe González (1993-1996): el desgaste acumulado en el ejercicio del poder

El gabinete inicial de la última legislatura de Felipe González se distinguió por cuatro rasgos: el amplio número de ministros de perfil independiente –cinco de los ocho nuevos nombramientos no poseían militancia partidista-; la influencia creciente de líderes territoriales en la composición del gabinete; la consolidación en el gobierno de la corriente de los *renovadores* -que junto con los líderes regionales ocuparon la mayoría de las carteras en el gabinete-; hecho que se engarza con el cuarto punto, en el que no hubo inclusión ni repetición como ministros de los personajes ligados al *guerrismo*, situación que recalzó el clima de ruptura entre los dos bandos en disputa.

En cuanto al diseño del gabinete lo novedoso fue la supresión del Ministerio de Relaciones con las Cortes y el de Portavoz del Gobierno, al tiempo que se crearon el Ministerio de Comercio y Turismo y el Ministerio de la Presidencia, que asumió las

funciones de los ministerios suprimidos. En la integración del equipo de gobierno, del total de las diecisiete carteras continuaron como ministros nueve del gabinete anterior, cinco de ellos permanecieron en el mismo ministerio (Narcís Serra en la Vicepresidencia, Javier Solana en Asuntos Exteriores, José Borrell en Obras Públicas y Urbanismo, Julián García Vargas en Defensa y José Luis Corcuera en Interior) y los otros cuatro fueron reubicados a otro ministerio (Pedro Solbes que estaba en Agricultura, Pesca y Alimentación pasó a Economía y Hacienda, Alfredo Pérez Rubalcaba de Educación a Presidencia, Juan Manuel Eguiagaray de Administraciones Públicas a Industria, y José Antonio Griñán de Sanidad y Consumo a Trabajo y Seguridad Social). Los nuevos nombramientos de los ocho ministros restantes recayeron en Juan Alberto Belloch Julbe (Justicia), Gustavo Suárez Pertierra (Educación y Ciencia), Vicente Albero Silla (Agricultura, Pesca y Alimentación), Jerónimo Saavedra Acevedo (Administraciones Públicas), Carmen Alborch Bataller (Cultura), Ángeles Amador Millán (Sanidad y Consumo), Cristina Alberdi Alonso (Asuntos Sociales) y Javier Gómez-Navarro Navarrete (Comercio y Turismo).

5.4.1. Los *renovadores* y su fortalecimiento en el gobierno

Una de las consecuencias del distanciamiento entre Guerra y González fue que el presidente impulsó un equipo de gobierno ajeno a la influencia de los *guerristas*. Por primera ocasión, desde que asumió el poder, Felipe González prescindió de la fracción *guerrista* en el gobierno¹²⁹; razón principal por la que el nuevo gabinete mostró otro tipo de semblante mediante la incorporación de ministros independientes, liderazgos regionales y del grupo de los *renovadores*, perfiles que caracterizaron al nuevo gobierno.

De la corriente de los *renovadores*, se consolidaron en el gobierno Narcís Serra (vicepresidencia), Javier Solana (Asuntos Exteriores), José Luis Corcuera (Interior) y Alfredo Pérez Rubalcaba (Presidencia), quienes fueron considerados como los centros de poder político del nuevo gabinete¹³⁰. Este grupo también influyó en la nominación de varios de los nuevos ministros de gobierno. El vicepresidente Serra impulsó a un cercano colaborador de él, al técnico Gustavo Suárez Pertierra (Asturias, 1949) como

¹²⁹ Al respecto, Manuel Chaves precisó que: “en 1993, después de ganar las elecciones, Felipe González había dicho que, por primera vez, había constituido un gobierno con las manos absolutamente libres. Y era verdad, porque Alfonso no pintaba nada y ya no tenía ninguna fuerza para imponer a nadie” (Iglesias, 2003:341).

¹³⁰ Véase: “González le da la victoria a Serra frente a Guerra en el reparto del nuevo Gobierno” (ABC, 13-jul-93)

ministro de Educación¹³¹, quien anteriormente fue colaborador de Serra como Subsecretario de gobierno (1984) y luego Secretario de Estado de Administración Militar (1990) durante su titularidad como ministro de Defensa.

Narcís Serra también apoyó el nombramiento de Ángeles Amador como ministra de Sanidad y la reubicación de Pedro Solbes en el ministerio de Economía y Hacienda, con quienes mantenía una estrecha relación. Igualmente le eran reconocidos como personas de su confianza los ministros Juan Manuel Eguiagaray (Industria), Julián García Vargas (Defensa) y José Borrell (Obras Públicas)¹³². La influencia y cercanía del vicepresidente Serra con este conjunto de ministros, así como el hecho de que controlara la Comisión de Asuntos Económicos, lo posicionaron como el hombre más poderoso al interior del gabinete¹³³.

Por su parte, Javier Solana también se vio fortalecido en el nuevo gabinete, pues además de que había promovido a Pérez Rubalcaba para ser el titular en el nuevo Ministerio de la Presidencia, influyó en la colocación del independiente Javier Gómez-Navarro (Madrid, 1945) en Comercio y Turismo¹³⁴. En tanto que Pérez Rubalcaba, también incrementó su poder en la nueva cartera de gobierno, en la cual asumió las responsabilidades de los ministerios de Relaciones con las Cortes y de Portavoz del Gobierno, situación que llevó a calificar al ministerio de la Presidencia como un *macroministerio*.

5.4.2. La influencia territorial en el gabinete

Así como se ampliaron los círculos de acceso al gabinete, al asignarse espacios a técnicos e independientes, también se atendió a las peticiones de los líderes territoriales, los llamados *barones* del partido¹³⁵, que cobraron fuerza a raíz de la ruptura del gobierno con la cúpula guerrista del partido, pues el presidente aprovechó los encuentros regulares que tenía con esos líderes territoriales para tejer una relación

¹³¹ Ver: "Pertierra, un experto en las relaciones con la Iglesia, al Ministerio más socialista" (ABC, 13-jul-93) y "Los socialistas renovadores ganan terreno en un Ejecutivo de técnicos e independientes" (El País, 13-jul-93).

¹³² *Ibidem* y "Serra, Solbes, Borrell y Griñán configuran el núcleo económico" (La Vanguardia, 12-jul-93).

¹³³ Cristina Alberdi, quien fuera la nueva ministra de Asuntos Sociales, manifestó que para ese entonces Serra "ejercía como número dos y, en algunas cosas, como número uno. Era quien se ocupaba del día a día del Gobierno, quien nombró a la mayoría de los subsecretarios e incluso quien decidió sobre algunos ministros. Llevaba una libretita para apuntar los nombres de los aspirantes a ocupar un alto cargo en la Administración, y todo el mundo quería estar en aquella libreta" (2001: 145-146).

¹³⁴ Ver: "González le da la victoria a Serra frente a Guerra en el reparto del nuevo Gobierno" (ABC, 13-jul-93)

¹³⁵ El término "barón" es aplicado para identificar a los líderes regionales, especialmente a aquellos que dirigen la federación regional del partido y gobiernos autonómicos (Gillespie, 1992:7; Méndez, 2000:140).

directa con ellos (Gillespie, 1992:8)¹³⁶. Además, durante su mandato, Felipe González tuvo como una de sus prioridades de gobierno el fortalecimiento del Estado de las Autonomías (Ortega, 2015:76-82); y, para su cuarta legislatura el peso de los líderes territoriales había cobrado una amplia notoriedad, al grado de verse reflejada la influencia de éstos en el gobierno central en la medida en que algunos de ellos fueron incluidos en el gabinete.

Un caso concreto de la influencia regional en el gobierno fue el de Joan Lerma, presidente de la Generalitat Valenciana (1982-1995) y Secretario General del PSPV-PSOE (1979-1997), quien promovió a Vicente Albero (Valencia, 1944) –que había sido Secretario de Estado y diputado por la Comunidad de Valencia- como ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; y a la Directora del Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM), Carmen Alborch (Valencia, 1947), para que fuera nombrada Ministra de Cultura¹³⁷.

También se dio el caso de que el propio barón llegara al gabinete, como ocurrió con Jerónimo Saavedra (Las Palmas, 1936), dirigente político en Canarias, quien había desarrollado una amplia trayectoria política en esa región como Secretario General del Partido Socialista Canario (PSC-PSOE) desde 1977, dos veces diputado de Las Cortes (1977-1983), tres en el parlamento canario (1983-1993), presidente del gobierno de Canarias (1983-1993) y vocal de la Ejecutiva del PSOE antes de su nombramiento como ministro de Administraciones Públicas. Otros factores que pesaron en su nombramiento fueron su pertenencia a la corriente renovadora del partido e intentar, mediante su posición en el gabinete, contrarrestar el auge de los nacionalistas canarios que en ese momento había conseguido cuatro curules en el parlamento¹³⁸.

Asimismo, entre los integrantes del gabinete se pudo apreciar una extracción amplia de personajes ligados a carreras políticas y partidistas regionales. De tal forma, en este nuevo gabinete había ministros provenientes de más de la mitad de las Comunidades Autónomas; en específico de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha,

¹³⁶ En apreciación de Joaquín Almunia, “las reuniones de coordinación entre Felipe González y los secretarios generales territoriales, acompañados por los demás presidentes autonómicos, se hicieron más necesarias y frecuentes, llegando a superar en importancia política y en repercusión pública a las de una Comisión Ejecutiva desprestigiada y encerrada en sí misma. Poco a poco, la mayoría de este grupo de dirigentes -«los barones»- fueron engrosando las filas renovadoras y marcando distancias con Ferraz (Almunia, 2001:323).

¹³⁷ En ambos casos se reiteró que el presidente de la Comunidad Valenciana, Joan Lerma, había conseguido colocarlos como ministros. Véase: “Carmen Alborch llega a Cultura de la mano del «barón» renovador Joan Lerma” (ABC, 13-jul-93), “González opta por el presidencialismo para ejecutar el «cambio del cambio»” (ABC, 13-jul-93) y “Los socialistas renovadores ganan terreno en un Ejecutivo de técnicos e independientes” (El País,13-jul-93).

¹³⁸ Véase: “Jerónimo Saavedra” (El País, 14-jul-93) y “Saavedra tendrá que continuar la reforma de la Administración y cortar el despilfarro” (ABC, 13-jul-93)

Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y el País Vasco. La influencia de los líderes territoriales durante la última década incrementó en la medida en que se descentralizó el gobierno y las federaciones del partido adquirieron mayores recursos políticos, cuyos liderazgos se habían involucrado en las actividades del gobierno (Maravall, 1992:14).

5.4.3. Los ministros independientes

Los ministros independientes incrementaron notablemente su número en el último gobierno de Felipe González. Factores como el desgaste acumulado del equipo político socialista a lo largo de los años en el poder, la salida de Guerra del gabinete, y la posibilidad de ser derrotados en las elecciones de 1993, posibilitó la apertura del gobierno a otros actores políticos¹³⁹. Cinco de los ocho nuevos nombramientos correspondieron a personajes independientes, que, sumados a los otros del mismo perfil representaron a poco más de la tercera parte del gabinete.

Los nuevos ministros sin adscripción partidista fueron Carmen Alborch, Juan Alberto Belloch, Ángeles Amador, Cristina Alberdi y Javier Gómez-Navarro. Este último había militado en el PSOE pero renunció al partido en 1978 para enfocarse en una trayectoria ligada al sector turístico, deportivo y empresarial. De 1983 a 1987 fue presidente de Viajes Marsans y después obtuvo el cargo de Secretario de Estado para el Deporte de España (1985-1993), posición que fue la antesala al Ministerio de Comercio y Turismo. Al terminar su encargo en el gobierno, se reincorporó a la actividad empresarial.

En cuanto a las mujeres ministras, Carmen Alborch (Cultura) tuvo experiencia en actividades relacionadas con el área cultural al ocupar cargos como Directora General de Cultura de la Generalitat Valenciana (1987) y Directora del Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM) (1988) antes de ser nombrada ministra. Cristina Alberdi

¹³⁹ Una vez que Felipe González fue electo en 1993, con el menor apoyo electoral recibido hasta entonces, declaró “haber entendido el mensaje de los ciudadanos: quieren el cambio del cambio” (El País, 07-jun-93). La declaración del presidente aludía al eslogan de campaña utilizado en las elecciones generales de 1982: “Por el cambio”. Por esa razón en 1993, a raíz del evidente desgaste acumulado en diez años de gobierno y la merma del apoyo electoral, el presidente se dispuso a involucrar a personalidades ajenas al partido y con prestigio profesional como lo fueron Baltasar Garzón, Cristina Alberdi, Juan Alberto Belloch, Victoria Camps y Ventura Pérez Mariño, entre otros. Manuel Chaves detalló que se recurrió a tales personajes debido a que con la salida de Guerra del gobierno y considerando que se avecinaban las elecciones de 1993, “Felipe González trataba de buscar, por todos los medios, savia nueva. [...]En 1993, cuando había perspectivas serias de que podíamos perder las elecciones, Felipe González empieza a esforzarse en dar la imagen que habían dado los renovadores: apertura a la sociedad. Y recurrió a personas de esas características. [...]Yo creo que Felipe apostó por los independientes porque, cuando los «renovadores» ganaron la pelea, efectivamente tenían que dar algunos golpes de efecto que demostraran que la «renovación» se trasladaba a la apertura del Partido. [...]Y creo que influyó, de cara a las elecciones de 1993; creo que nos ayudó a ganar las elecciones” (Iglesias, 2003: 341,342).

(Sevilla, 1946), que fue asignada a Asuntos Sociales, había sido abogada del Colegio de Abogados de Madrid durante tres lustros (1969-1985) y luego fue la primera mujer en ser designada Vocal del Consejo General del Poder Judicial (1985-1990) antes de ser nombrada ministra; así también, se le reconocía por su influencia y activismo en movimientos feministas¹⁴⁰. Ángeles Amador (Madrid, 1949) tenía experiencia en la administración pública como Secretaria Técnica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1986-1991) y posteriormente como Subsecretaria en el Ministerio de Sanidad (1991-1993), que fue la antesala para ascender como titular de dicho ministerio.

Por su parte, Juan Alberto Belloch (Teruel, 1950) tuvo una destacada carrera en el ámbito judicial que lo proyectó como candidato idóneo para el Ministerio de Justicia. En 1976 inició su carrera judicial y cinco años después ascendió a magistrado, en 1988 llegó a la presidencia de la Audiencia de Bilbao y en 1990 fue nombrado por el Congreso como Vocal del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Sobre su llegada al gabinete, Belloch insinuó que se debió porque Felipe González tenía especial interés en combatir los actos de corrupción en su gobierno y la experiencia de un juez con independencia partidista favorecería a sanear las estructuras del gobierno¹⁴¹. Meses después, Belloch fue nombrado ministro de Justicia e Interior, a consecuencia de las complicaciones y actos de corrupción que se presentaron en el Ministerio del Interior y que llevó al presidente González a fusionar esta cartera con la de Justicia, tras la dimisión de José Luis Corcuera, primero, y posteriormente de Antoni Asunción.

Al finalizar el gobierno socialista, el grupo de las tres mujeres ministras y Belloch se afiliaron al PSOE y continuaron con su carrera política. Los cuatro lograron una diputación en 1996 y cada uno se mantuvo en el escaño por distintos años; Amador lo fue hasta 2002; Alberdi permaneció hasta 2004 y Alborch lo conservó hasta 2008. Por su parte, Belloch fue diputado por Zaragoza hasta el año 2000 y posteriormente continuó con su carrera política como alcalde de ese municipio de 2003 a 2015 y como senador en 2011.

Si bien la apertura del gobierno a personajes no vinculados al partido fue celebrada en un inicio, sobre todo porque se percibió que ayudaría a sumar votos en las elecciones

¹⁴⁰ Alberdi reconoció que el trato con González antes de ser designada ministra había sido mínimo, pero la cercanía se incrementó durante la campaña, en concreto a partir de que ella, junto con un grupo de mujeres independientes, fueron a verle a La Moncloa para ofrecerle su apoyo político (Burns, 1996:406). Con la incorporación de Alberdi, González intentaba relanzar su plataforma de gobierno dando voz a mujeres y personajes de reconocido prestigio cívico y profesional; de hecho, la propia Alberdi relató que González le dijo que quería incorporar a más mujeres a su gobierno, pero las negociaciones y pugnas internas por los espacios en el gabinete limitaron el ingreso de otras más (Alberdi, 2001:91-92).

¹⁴¹ Juan Alberto Belloch aludió que cuando Felipe González lo iba a nombrar ministro, el presidente “tenía muy claro quién era Juan Alberto Belloch. Yo no llegaba de la nada; llegaba tras veinte años ejerciendo como juez” (Iglesias, 2003: 535). Aunque, por otro lado, Belloch consideró que llegó al cargo por “pura casualidad”, porque cree que “el principal candidato para la cartera de Justicia era Tomás y Valiente, y si él hubiese aceptado ser ministro yo no hubiera entrado en el gobierno, al menos en aquel momento” (Burns, 1996:424).

generales de 1993, así como a renovar los rostros en el gobierno, posteriormente miembros del gabinete y figuras del partido desacreditaron que ello hubiera sido benéfico para el gobierno, sino que por el contrario, los afectó por la manera en que se condujeron algunos de esos personajes. El caso más emblemático fue el de Baltasar Garzón, a quien probablemente se le había prometido un lugar importante en el gobierno y al no ofrecerle lo que pretendía, al poco tiempo dimitió como secretario de Estado del Plan Nacional sobre Drogas y retomó sus labores de juez, posición en la que formularía posturas críticas en contra del gobierno, como lo fue el polémico caso de la financiación y la actuación ilegal de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), que afectó enormemente al entorno felipista¹⁴². Además de Garzón, las apreciaciones negativas sobre el papel de los independientes en el gobierno fueron también extensivas

¹⁴² “Garzón dimite al sentirse desoído por Felipe González” (El País, 07-may-94). En la interpretación de Palomares (2006), González descartó ofrecer a Garzón un cargo de mayor envergadura “por considerar que no tenía el equilibrio suficiente y exigido para ser ministro” (2006:398). Por otra parte, personalidades importantes del PSOE en su momento vieron favorable la medida de incorporar a personajes independientes al gobierno, pero después lo desaprobaron a consecuencia de las actitudes que asumieron algunos de ellos una vez dentro del gobierno. En el caso de Garzón, los testimonios de Almunia, Barrionuevo, Corcuera, Antoni Asunción y Manuel Chaves así lo relatan.

Joaquín Almunia opinó que: “La apuesta que hizo Felipe por los independientes en las elecciones de 1993 –entendiendo como tales al juez Garzón y otros, aunque realmente es Baltasar Garzón quien los simboliza-, es posible que en términos de rentabilidad electoral produjera resultados; no sé cuántos. Ahora bien, como operación política, visto lo que ocurrió después, y, conociendo a Garzón, era previsible, no fue una buena operación” (Iglesias, 2003:188).

Por su parte, Manuel Chaves reconoció que los independientes contribuyeron a ganar las elecciones de 1993, en donde “entraron en escena Garzón, Ventura Pérez Mariño, etcétera. Yo, entonces, vi bien la operación de Garzón. [...] En aquel momento nadie lo podía prever, pero es evidente que fue una operación bastante negativa [...] La gran pelea surge cuando nombran a Belloch y «largan» a Garzón. Son errores que se cometen: no puedes «fichar» a una persona, generar una expectativa y después darle una patada en el culo” (Iglesias, 2003:341,342).

José Barrionuevo opinó que “fue una equivocación profundísima meter a Garzón, pues Garzón aspiraba a ser ministro, y de Interior, a ser posible. Ahí hubo algún problema interno y, en la recta final, Belloch adelantó a Garzón, con lo cual se produjo un efecto perverso doble” (Iglesias: 2003, 395).

José Luis Corcuera argumentó que “es posible que si Belloch le hubiera concedido algún cargo relevante a Garzón, éste no hubiera reabierto el sumario de los GAL. Pero eso no hay que ponerlo en el debe de Belloch, sino en el debe de Garzón, que actúa de una forma u otra dependiendo del premio que le pueden dar. Lo que ocurrió después fue una inmoralidad. Que Garzón, después de pasar por la política, después de ser responsable político del Ministerio del Interior, vuelva a la judicatura y reabra un sumario que tiene relación con funcionarios de Interior, es una inmoralidad, una impostura” (Iglesias, 2003:492).

Juan Alberto Belloch declaró que como ministro de Justicia e Interior tuvo que enfrentarse a Garzón, quien “como consecuencia de no haber obtenido sus deseos reales, vuelve a la Audiencia Nacional y comienzan los procedimientos judiciales. [...] Sinceramente, no pensé que esa negativa a las aspiraciones de Garzón fuera a tener las consecuencias que tuvo. Lo que nunca se me pasó por la cabeza es que el secretario de Estado del Ministerio del Interior pudiera volver a sus labores de juez penal. [...] Él estaba decepcionado con Felipe González y supongo que conmigo también. Puede que ésa fue la razón de sus actos. Pero también pudo actuar movido sólo por su sentido de la justicia” (Iglesias, 2003:531-532).

a Juan Alberto Belloch, de Justicia e Interior, principalmente por parte de los exministros que lo antecedieron en Interior¹⁴³.

5.4.4. Disputa entre facciones y fin del predominio *guerrista* en el partido

A la creciente rivalidad entre *guerristas* y *renovadores*, tres sucesos ocurridos en el último periodo de gobierno sellaron la fractura entre las dos corrientes. El primero de ellos aconteció al inicio del periodo de gobierno a consecuencia del relevo del portavoz del grupo parlamentario socialista, el *guerrista* Eduardo Martín Toval, por el hasta entonces ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, quien era respaldado por el presidente Felipe González¹⁴⁴. Martín Toval era el portavoz del partido socialista en las Cortes desde 1985 y el sector guerrista apoyaba su continuidad en el cargo, pero el presidente González, dispuesto a modificar las relaciones de poder en el partido, impulsó el nombramiento de Carlos Solchaga como portavoz del grupo socialista. La Comisión Ejecutiva del PSOE votó la postulación de Solchaga de manera dividida y al final se impuso por estrecho margen. La prensa destacó que la votación “reflejó un enfrentamiento directo y público entre los *números uno* y *dos* del PSOE, cuya ejecutiva

¹⁴³ Los ministros que antecedieron a Belloch en Interior, antes de que esta cartera se fusionara con la de Justicia, también percibieron de manera negativa el papel de Belloch. José Barrionuevo narró que “antes de nombrar ministro a Belloch, Felipe me llamó. Y le dije que me parecía un error. Me contestó: «No. Estás equivocado, este juez no es como otros jueces en los que tú estás pensando...». Le dije: «Bueno, tú sabrás. Yo lo considero un error»” (Iglesias, 2003:394, 395). Por su parte, José Luis Corcuera calificó a la labor de Belloch y de su secretaria de Estado, Margarita Robles, como “una labor nefasta” (Iglesias, 2003:490). En el caso de Antoni Asunción declaró que apoyó a Belloch para que lo sustituyera en Interior, y por tanto, “en esto asumo que fui uno más de los que metimos la pata... La verdad es que, después, con su comportamiento, yo creo que Belloch ha defraudado a mucha gente que creíamos que era de otra forma, que era otra cosa. [...] Quedé bastante defraudado con él” (Iglesias, 2003:514). En opinión de Joaquín Almunia, Belloch “no tuvo el comportamiento frívolo de Garzón, pero sí actuaciones muy criticables” (Iglesias, 2003:188).

¹⁴⁴ Ver: “González quiere a Solchaga de portavoz del grupo” (El País, 25-jun-93). La apreciación de varios ministros es que la ruptura definitiva entre González y Guerra ocurrió con dicho suceso. Manuel Chaves lo explica así: “La fecha formal, desde mi punto de vista, en la que se pone sobre el papel la ruptura, fue la reunión de la Comisión Ejecutiva Federal donde se elige a Carlos Solchaga como portavoz del Grupo Parlamentario. En esa Comisión Ejecutiva Alfonso propone que siga como portavoz Eduardo Martín Toval, mientras que la propuesta de Felipe era Carlos Solchaga, y en esa reunión fui yo quien decidí: el voto decisivo fue el mío. Entonces, muchos “guerristas” pensaban que yo estaba con Alfonso y que la propuesta de Felipe no podía ser. En ese momento, desde un punto de vista formal, tuvo lugar la fractura, la ruptura entre Alfonso y Felipe” (Iglesias, 2003: 314, 315). Antoni Asunción, por su parte, describió que “el tándem que formaba [Alfonso Guerra] con Felipe funcionó muy bien durante muchos años, hasta que el divorcio produjo lo que produjo: una división interna, un enfrentamiento muy abierto, en 1993, en el Grupo Parlamentario, cuando eligieron portavoz a Solchaga con la oposición de Alfonso. A partir de ahí se aceleró una descomposición interna que nada pudo parar” (Iglesias, 2003: 512). El vicepresidente Narcís Serra contó que ante la hostilidad del «guerrismo», particularmente el emanado desde el grupo parlamentario, el presidente González “decidió hacerse con el control del Grupo Parlamentario. Y venció, pero hubo que luchar, y mucho” (Iglesias, 2003: 718).

tenía a gala destacar que sus acuerdos eran adoptados siempre sin necesidad de acudir a la votación”¹⁴⁵. El creciente activismo de Felipe González al interior del partido reflejaba su interés por recuperar el control que le fue cedido a Guerra.

El segundo acontecimiento fue la exclusión del gabinete a personajes ligados al *guerrismo*. Ya no repitieron en el cargo personajes cercanos al exvicepresidente, como lo fueron Matilde Fernández, Luis Martínez Noval y Virgilio Zapatero, ni tampoco se nombró a algún ministro cercano a su grupo¹⁴⁶. Los ganadores en la integración del gabinete fueron los *renovadores*, los *barones* del partido y algunos personajes cercanos al presidente, quienes habían sido los promotores de una reconversión sustantiva del partido, tendiente a apartar el predominio del sector guerrista. De igual modo, se enfatizó que el aparato del partido había sido relegado de las auscultaciones para nombrar ministros y que el presidente González por primera vez se sintió liberado en la designación de su equipo de gobierno¹⁴⁷.

El tercer suceso ocurrió en marzo de 1994 durante el XXXIII Congreso del PSOE y la renovación de su Comisión Ejecutiva. Los sucesos anteriores al Congreso —el remplazo del portavoz del partido en las Cortes y la exclusión del sector *guerrista* del gabinete— alertaban del clima de confrontación que se avecinaba, con un *guerrismo* notoriamente disminuido. Días antes de la realización del Congreso la prensa advertía de la probable derrota de Guerra y de sus seguidores en la elección de la nueva Ejecutiva, en lo que atinadamente el periodista José Miguel Larraya auguró que este sería el Congreso del *postguerrismo*¹⁴⁸. Las arduas negociaciones durante el Congreso entre los representantes de cada corriente y sobre todo la resistencia de los *guerristas* para abandonar los puestos clave del partido, dio como resultado la continuidad de Guerra como vicepresidente y de Benegas como número tres del partido a cambio de que éstos cedieran la mayoría de las

¹⁴⁵ La propuesta de González fue respaldada por 15 votos a favor y 13 en contra. Entre los que votaron a favor, estaban los presidentes autonómicos de Andalucía y Castilla-La Mancha, Manuel Chaves y José Bono, respectivamente; el primer secretario del PSC, Raimon Obiols; el líder socialista canario, Jerónimo Saavedra; el ministro Juan Manuel Eguiagaray y otros vocales de la ejecutiva. En tanto los que votaron en contra fueron el vicepresidente del partido Alfonso Guerra, Ramón Rubial (Presidente del partido), Txiki Benegas (Secretario de Organización), Elena Flores (responsable de Relaciones Internacionales), Francisco Fernández Marugán (de Asuntos Económicos), Abel Caballero (Política Institucional) y la todavía ministra Matilde Fernández. Ver: “González impone a Solchaga como portavoz parlamentario frente a Guerra y el 'aparato'” (El País, 26-jun-93).

¹⁴⁶ Ver: “González se rodea de renovadores en un Gobierno del que elimina a los guerristas” (El País, 13-jul-93) y “González destierra a los guerristas del gobierno y forma un equipo de fieles como imagen renovadora” (ABC, 13-jul-93).

¹⁴⁷ Juan Alberto Belloch declaró que aunque el último gobierno socialista fue de los más criticados al interior del PSOE, pero “paradójicamente [Felipe González] dice que fue el único Gobierno que hizo con las manos libres” (Iglesias, 2003:556). Manuel Chaves también confirmó ese parecer del presidente, de que “en 1993, después de ganar las elecciones, Felipe González había dicho que, por primera vez, había constituido un gobierno con las manos absolutamente libres” (Iglesias, 2003:341).

¹⁴⁸ Ver: “¿Quién es el tapado?” (El País, 18-mar-94).

posiciones ejecutivas¹⁴⁹, lo que convertía a Guerra en líder de una corriente minoritaria. La división del partido no llegó a la ruptura, incluso, pareciera que se alcanzó una suerte de equilibrio con la inclusión nuevos actores políticos, como los *barones*, las mujeres y los ministros que ahora tenían participación en la cúpula del partido; no obstante, las condiciones anteriores se habían modificado sustancialmente, al situar en posición de desventaja al otrora invencible Guerra, quien fuera por varios lustros el timonel del *aparato* del partido¹⁵⁰.

5.4.5. Escándalos y reemplazos en el Consejo de Ministros

La primera dimisión en el Consejo de Ministros en este periodo de gobierno fue la de José Luis Corcuera (Interior) a causa de que el Tribunal Constitucional anulara la fracción 2 del artículo 21 de la llamada *Ley Corcuera*¹⁵¹. El ministro había advertido con anterioridad que si el Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional algún precepto de la ley que él impulsó, dimitiría como ministro¹⁵². Por tal razón, al conocerse la nulidad de ese apartado de la ley, Corcuera anunció su dimisión argumentando motivos de coherencia y de cumplimiento con lo que había prometido¹⁵³.

¹⁴⁹ Véase: “Guerra planta cara a González para mantener a Benegas como ‘número tres’” (El País, 20-mar-94).

¹⁵⁰ En la Comisión Ejecutiva que antecedió a la del XXXIII Congreso, el dominio guerrista era de 16 miembros sobre 15 de los renovadores, mientras que en la reciente integración los renovadores se quedaron con 26 carteras y los guerristas con 10 (“Equilibrio entre familias, territorios y poderes”, El País, 21-mar-94).

¹⁵¹ La aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana impulsada por Corcuera en 1992, también conocida como *Ley Corcuera* o *Ley de la patada en la puerta*, generó revuelo entre la oposición, que promovió su inconstitucionalidad y que fue anulada en un solo punto, el 21.2 que indica: “A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito”.

¹⁵² En la campaña para las elecciones generales de 1993 Corcuera declaró que “Si fuera negativa la decisión del Tribunal Constitucional [sobre la ley Corcuera] y yo estuviera ejerciendo mi actual responsabilidad, le presentaría mi dimisión al presidente del Gobierno”. Ver: “Corcuera dimitirá si el Constitucional veta su ley” (El País, 06-may-93) y “El ministro mantiene su compromiso de dimitir” (El País, 18-nov-94).

¹⁵³ Respecto a su renuncia como ministro, Corcuera precisó que: “como me comprometí, hice lo que tenía que hacer. Si no lo llego a hacer... Hubo gente que me dijo: «Ésa no puede ser la razón». Doy mi palabra de honor que no hubo otra razón que no fuera ésa. Si me llego a quedar, los Pradera y compañía me hubieran seguido matando, sin ninguna duda. Si me voy, soy un blandengue, un irresponsable, por cumplir mi palabra; y si no la cumplo, me hubieran seguido matando. Y me dije: «Bueno, ya llevo muchos años de ministro, y no hay nadie imprescindible». Y tomé la decisión de irme. [...] A Felipe no le sentó muy bien mi dimisión. Estuvimos hablando. Le dije que me iba a ir... Creo que él me conoce muy bien..., y supo que me iba a ir. Le presenté la dimisión y estaba presentada” (Iglesias, 2003: 485,486).

Corcuera fue suplido por Antoni Asunción Hernández (Valencia, 1951), quien en ese momento era diputado en las Cortes y Secretario de Estado de Asuntos Penitenciarios en el Ministerio de Justicia encabezado por Belloch. Éste último, junto con el ministro saliente Corcuera, impulsaron el nombramiento de Asunción¹⁵⁴. A Asunción se le reconocía como un amplio conocedor del tema terrorista y de la administración del Estado, cualidades que el presidente González consideró para nombrarlo ministro, contando además con el beneplácito de los socialistas vascos, quienes buscaban continuidad en la línea de combate al terrorismo¹⁵⁵. A sólo cinco meses de estar en el cargo, Asunción presentó su renuncia al asumir la responsabilidad política en la fuga del exdirector de la Guardia Civil, Luis Roldán, quien huyó cuando fue citado a declarar mientras era investigado por actos de corrupción y malversación de fondos públicos¹⁵⁶.

Transcurrieron tres días del escándalo por la fuga de Roldán, cuando otro escándalo de corrupción volvió a sacudir al gobierno. Ahora el afectado fue el ministro de Agricultura, Vicente Albero, tras admitir que ocultó al fisco una cantidad millonaria de pesetas mediante la colaboración del banquero Manuel de la Concha, propietario de Ibercorp, entidad financiera que también encubrió operaciones monetarias de otros personajes públicos¹⁵⁷. Albero fue suplido por Luis María Atienza Serna (Burgos, 1957), quien se desempeñaba como Secretario General de Energía en el ministerio de Industria y Energía. Éste fue propuesto por los ministros Pedro Solbes y José Manuel Eguiagaray, ya que con ellos fue Secretario de Estado en sendos ministerios, quienes a su vez manifestaron su absoluta confianza en el nuevo ministro¹⁵⁸.

Dada la crisis política suscitada en el gabinete, particularmente los problemas que venía arrastrando el ministerio del Interior, González fusionó este ministerio con el de

¹⁵⁴ Belloch cuenta así sobre su respaldo a Asunción: “Yo, abiertamente, postulé a Antonio Asunción, porque había trabajado conmigo durante dos años. Era un hombre que, desde la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias, había hecho un trabajo excelente” (Iglesias, 2003: 526). Ver también: “Corcuera propone a Felipe González que Antoni Asunción sea el ministro del Interior” (El País, 23-nov-93).

¹⁵⁵ Ver: “Asunción será el nuevo ministro del Interior” (El País, 24-nov-93).

¹⁵⁶ Asunción insinuó que quizá al presidente le hubiera gustado que siguiera en el cargo e ir tras Roldán, pero no le dio oportunidad para eso, pues Asunción llamó por teléfono al presidente para decirle: “«Mira, no te pregunto; simplemente te digo que voy a dimitir. Y creo que es lo mejor. Por tanto, es una decisión irrevocable». Él no me dijo mucho, tampoco yo le dejé mucha opción...” (Iglesias, 2003: 510, 511).

¹⁵⁷ Al detectarse las irregularidades, Manuel de la Concha y el anterior gobernador del Banco de España, Mariano Rubio -quien también colaboró en las maniobras ilícitas de De la Concha-, fueron detenidos para ser procesados. Los escándalos también tocaron a los exministros Carlos Solchaga, José Barrionuevo y José Luis Corcuera, quienes ofrecieron su renuncia a los escaños que ocupaban. Ver: “Dimite el ministro Albero y la policía detiene a Rubio y a De la Concha (El País, 05-may-94), “La corrupción rompe el gobierno de González” (El País, 05-may-94) y “El gobierno de González se descompone por la corrupción” (ABC, 05-may-94).

¹⁵⁸ Ver: “Solbes refuerza su presencia en el Gobierno con Luis Atienza, nuevo ministro de Agricultura” (La Vanguardia, 06-may-94) y “El primero de la clase. Luis Atienza Serna ministro de Agricultura” (El País, 06-may-94).

Justicia, dejando como único titular a Juan Alberto Belloch, quien a partir de ese momento sería el encargado del nuevo *superministerio* de Justicia e Interior. Este nombramiento acarreó otro problema al interior del gobierno, con la renuncia del número dos de Interior, Baltazar Garzón, a la Secretaría de Estado del Plan Nacional sobre Drogas, tras no lograr que lo nombraran titular del ministerio¹⁵⁹.

Un año después, un tercer escándalo implicó la dimisión de dos ministros y ocurrió tras darse a conocer el espionaje telefónico realizado desde 1984 a políticos, empresarios, periodistas, e incluso al rey, por el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), organismo dependiente del Ministerio de Defensa y cuyo grado de responsabilidad implicaba al ministro Julián García Vargas y a su anterior titular, el vicepresidente Narcís Serra. Ante tal problemática, la oposición exigió la dimisión de Serra y de García Vargas, así como la del presidente González, por considerarlo también responsable de las escuchas ilegales¹⁶⁰. A esa petición de dimisión, curiosamente también se sumaron la de líderes de diversas corrientes del PSOE, pero exigiendo sólo el cese de Serra, por identificarlo como el artífice del espionaje efectuado por el CESID¹⁶¹. La magnitud de las escuchas telefónicas en la arena pública provocó que García Vargas y Narcís Serra presentaran su dimisión al presidente, quien las aceptó dos semanas después, a manera de atemperar la crisis política desatada por el caso CESID¹⁶².

La salida de Serra y de García Vargas implicó varios cambios en el gabinete. El primero es que la vicepresidencia quedó acéfala, el presidente González no nombró sustituto de

¹⁵⁹ Juan Albero Belloch detalla de lo ocurrido así: “Con Garzón nunca he tenido relación personal, ésa es la verdad. En el primer encuentro que yo tuve con él, me dijo: «Mira, Juan Alberto, yo creo que a ti te van a hacer ministro de Interior. A mí no me pueden hacer ministro de Interior, yo comprendo que acabo de llegar, y que estoy en un Ministerio con menos responsabilidad. Pero creo que te van a hacer a ti ministro del Interior y creo que me deberías de apoyar a mí para que yo te suceda en el Ministerio de Justicia». En ese momento le contesté que no podía apoyar esa pretensión por la sencilla razón de que yo quería continuar en el Ministerio de Justicia [...]. Cuando me nombran ministro de los dos ámbitos, vuelvo a tener una segunda entrevista con él. Me pide, entonces, que, ya que no es ministro, que se le nombre secretario de Estado del Interior. Le volví a decir que no, porque para secretaria de Estado del Interior ya tenía prevista a una persona: Margarita Robles, que era de mi absoluta confianza, porque había trabajado conmigo durante quince años. Por tanto, le dije, no podía acceder a su petición. Sí que le dije que podría ser secretario de Estado de Drogas. Él me dijo que no lo aceptaba y que, por tanto, ya dimitiría cuando considerara oportuno, para él, dimitir” (Iglesias, 2003: 530, 531). Ver también: “Garzón dimite al sentirse desoído por Felipe González” (El País, 07-may-94).

¹⁶⁰ Ver: “El PP no aceptará hoy de Serra y García Vargas "razones de Estado" ni explicaciones técnicas” (El País, 15-jun-95) e “IU y el Partido Popular piden la dimisión de González y Serra” (El País, 16-jun-95).

¹⁶¹ Ver: “La plana mayor del PSOE exige a González la cabeza de Serra” (El País, 16-jun-95).

¹⁶² “González da por cerrada la crisis con la dimisión de Serra y García Vargas (El País, 29-jun-95). Narcís Serra aclaró que dimitió “porque tenía el convencimiento de que el tema de las escuchas estaba claramente insertado en una estrategia, en un objetivo perverso de ir «hacia arriba». [...] Estábamos en una situación muy difícil. Íbamos a presidir la Unión Europea a partir del 1 de julio.[...] Cuando Felipe y yo hablamos de este tema, éramos conscientes de que lo que intentábamos hacer era una operación que no lesionara la Presidencia Europea” (Iglesias, 2003: 727).

Serra¹⁶³. En tanto que el ministerio vacante de Defensa quedó en manos de Gustavo Suárez Pertierra, quien en ese momento era titular de Educación y Ciencia, pero anteriormente tuvo experiencia en esa cartera como subsecretario de gobierno en el periodo de Serra y como secretario de Estado de Administración Militar con García Vargas. En Educación y Ciencia fue reubicado Jerónimo Saavedra, que estaba como ministro de Administraciones Públicas y en su lugar fue nombrado Joan Lerma i Blasco (Valencia, 1951), quien era presidente de la Generalidad Valenciana desde 1982.

Posteriormente, el último cambio en el gabinete durante esta legislatura fue para suplir a Javier Solana en el ministerio de Asuntos Exteriores, quien abandonó el cargo al ser nombrado Secretario General de la OTAN por los integrantes del Consejo de los países miembros. Solana fue sucedido por Carlos Westendorp y Cabeza (Madrid, 1937), diplomático de carrera con experiencia como embajador de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) y como Secretario de Estado de la CEE antes de ser ministro. En su nombramiento pesó su experiencia diplomática y el haber sido uno de los artífices del éxito español en la presidencia de la Unión Europea, aún y cuando su postulación como ministro no fuera respaldada por el ministro saliente, Javier Solana¹⁶⁴.

Ese cambio cerró la última legislatura de Felipe González al frente del gobierno, la más convulsa de su mandato, particularmente por el impacto de los escándalos de corrupción que involucraron a altos mandos y ministros del gobierno, quienes se vieron obligados a dimitir. La creciente descomposición de los gobiernos socialistas en el poder cobró factura en el siguiente proceso electoral de 1996, pues aunque el PSOE volvió a ser competitivo, no le alcanzó el apoyo para mantenerse en el primer sitio, y con ello, su principal competidor político, el Partido Popular (PP), pasó a estrenarse como partido gobernante¹⁶⁵.

¹⁶³ No obstante que ese espacio quedara vacío, la apreciación de Juan Alberto Belloch, de Justicia e Interior, es que tanto él como Alfredo Pérez Rubalcaba, de Presidencia, asumieron de facto las funciones de la vicepresidencia, según cuenta: "Se decía que yo era un posible sucesor de Felipe González, es cierto. Porque cuando dimitió Narcís, Rubalcaba y yo ejercíamos las funciones de aquella vicepresidencia efectiva" (Iglesias, 2003:554).

¹⁶⁴ "González nombra a Westendorp ministro de Exteriores, en contra de la opinión de Solana" (El País, 9-dic-95).

¹⁶⁵ El PP consiguió 156 escaños en el Congreso, que lo convirtió en el partido con mayor respaldo, seguido por el PSOE, cuyo apoyo electoral disminuyó a 141 posiciones parlamentarias.

5.4.6. Conclusión

Un aspecto general de la composición del Consejo de Ministros durante las cuatro legislaturas del presidente Felipe González es que el PSOE, por obvias razones, tuvo una presencia importante en su integración, al predominar ampliamente los ministros afiliados al partido. En ese sentido, la pertenencia al partido ha sido crucial en el proceso de reclutamiento político de los ministros (Rodríguez, 2011:471); no obstante, el perfil político-partidista de los ministros fue modificándose en el transcurso de las legislaturas. En un inicio prevalecieron los ministros que fueron colaboradores del presidente con anterioridad a su llegada al gobierno, cuando fue nombrado secretario general del PSOE en 1974 y reelecto en 1976, 1979, y 1981, quienes participaron en la Comisión Ejecutiva Federal del partido y, en su mayoría, también contaban con experiencia parlamentaria. Posteriormente, situaciones de desgaste en el ejercicio del gobierno, así como nuevos liderazgos que se gestaron al interior del gabinete, influyeron en la renovación de la élite ministerial.

Al paso del tiempo, los anteriores colaboradores del presidente fueron desprendiéndose del equipo ministerial -al punto de que al final de su gobierno no quedó ninguno de ellos- y para suplirlos se dio apertura a otro tipo de perfiles, particularmente a los técnicos partidistas (burócratas de carrera con militancia partidista), los técnicos de perfil independientes y los liderazgos territoriales. Estos últimos tuvieron mayor participación en el gabinete a raíz de la división entre Guerra y González, pues el presidente optó por legitimar a otro tipo de interlocutores del partido, como lo fueron los *barones*, a manera de contrarrestar el control que aún poseía Guerra sobre la organización; además de que en el transcurso del gobierno, las federaciones del partido socialista y los líderes territoriales incrementaron notoriamente su poder, en la medida en que fueron partícipes en la estructura del gobierno a nivel local (Maravall, 1992).

En tanto que en la designación de los ministros de perfil técnico –con o sin militancia partidista-, se ha observado que ante el desgaste de gobierno, el presidente se muestra más proclive a escoger entre los que han estado trabajando al interior de los ministerios, pues “garantizan mayor conocimiento del terreno y reducen la influencia del partido sobre el gobierno” (Rodríguez, 2010:95). Además de que algunos de ellos entraron como reemplazo de ministros afectados por escándalos o por conflictos internos, con lo cual, también se buscaba renovar la imagen del gobierno mediante perfiles “apolíticos”.

Así, en la selección y el reemplazo del equipo ministerial de Felipe González pudieron observarse dos tipos de lógicas¹⁶⁶. En un principio, el presidente utilizó una estrategia

¹⁶⁶ De acuerdo con Camerlo, el presidente puede realizar una estrategia selectiva de ministros de *apertura* o de *clausura*. “Mientras la primera implica la inclusión de actores ajenos al equipo de gobierno del presidente y supone la puesta en juego de diversas instancias de cooperación, la segunda estrategia se restringe a la incorporación de actores «propios», adoptando en cierto modo la forma de

de selección *cerrada*, en la que priorizó nombrar a personajes de su propio entorno, en razón de que estaba bien posicionado, con una enorme legitimidad política respaldada mediante una mayoría absoluta de 202 legisladores de su partido en el Congreso, situación que le permitía diseñar su equipo de gobierno sin tener que pensar en canales de apoyo mediante otros actores políticos¹⁶⁷. Posteriormente, su gestión reflejó un paulatino desgaste en el poder, particularmente por los escándalos políticos y de corrupción, las rivalidades entre corrientes y el decrecimiento económico al final de su gobierno.

Y aunque en las elecciones generales de 1986, 1989 y 1993 el PSOE conservó un apoyo electoral superior al de los otros partidos, el respaldo fue disminuyendo en cada proceso electoral, al grado de tener dificultades para formar una mayoría parlamentaria en 1989 y en 1993; por lo que ante la pérdida de legitimidad y el desgaste de los ministros en el ejercicio del gobierno, el presidente se vio en la necesidad de abrir los canales selectivos de los ministros; es decir, recurrió a una estrategia de selección *abierta* que le permitiera recobrar legitimidad y, al mismo tiempo, renovar el rostro del gobierno a través del nombramiento de perfiles políticos que en su momento consideró pertinentes, como lo fueron los independientes, los de carrera burocrático-administrativa y los líderes regionales, así como a perfiles ligados a alguna de las corrientes o liderazgos del partido y del gobierno.

El presidente equilibró y dio apertura a distintos actores de acuerdo a las circunstancias políticas del momento. En tal sentido, al iniciar su gobierno, el presidente conformó un gabinete *presidencializado*, dado el predominio de los ministros cercanos a su entorno político, el cual, se fue transformando en un gabinete de carácter híbrido en la medida en que fue incorporando a personajes del partido e independientes, algunos de ellos no vinculados a su círculo político¹⁶⁸. Si bien el presidente González tenía la potestad constitucional y la legitimidad política para nombrar y remover libremente a los integrantes de su gabinete, en este estudio se ha observado que algunos líderes del propio partido y del gobierno -como fueron Miguel Boyer, Alfonso Guerra, Carlos Solchaga y Narcís Serra, entre otros- influyeron en la nominación de algunos de los ministros¹⁶⁹.

un mecanismo de compensación a quienes apoyaron de modo más o menos activo y/o explícito al presidente en su carrera hacia la presidencia" (2013: 124).

¹⁶⁷ La excepción fue el pacto previo a las elecciones generales de 1982 en el que Felipe González negoció con algunos liderazgos provenientes de UCD su ingreso al parlamento y al gobierno a cambio de su apoyo político.

¹⁶⁸ En ese sentido, los presidentes de España se han caracterizado por realizar movimientos en el gabinete como una medida para controlar los conflictos intrapartidistas (Real-Dato, 2009).

¹⁶⁹ De acuerdo con Blondel (1985:25), los ministros que permanecen por largos periodos en el gobierno es probable que puedan influir dentro del gabinete y con el líder del ejecutivo; y en el caso de estudio, además de la perdurabilidad de los ministros en el gabinete, los titulares de las carteras más

El presidente tuvo que atender a dichas demandas para evitar conflictos entre corrientes y también para contrarrestar el predominio de alguna de ellas. Su posición en la designación de ministros fue de carácter equilibrado, pues dio apertura a distintos tipos de perfiles así como a personajes no necesariamente próximos a su entorno inmediato, además de que eligió ministros de acuerdo a las coyunturas, los escándalos y las crisis políticas que le tocó afrontar. No obstante la apertura a perfiles políticos diversos, el propio presidente conservó el pulso para decidir finalmente quién entraba en su gobierno, la cualidad de preeminencia indiscutible como líder de partido y de gobierno se lo permitía (Heywood, 1991; Montabes, 1997; van Biezen y Hopkin, 2005; Real-Dato y Jerez-Mir, 2009; Rodríguez, 2010:89 y 2011:478). Los trece años continuos del gobierno socialista, con altibajos en su gestión, permitieron al presidente dar juego político a personalidades de perfiles políticos variados para integrar su gobierno. Por tal razón, aunque predominaran los militantes del PSOE en el gabinete, el carácter de éste denotó pluralidad en cuanto a la amplitud de los perfiles políticos que lo constituyeron.

importantes -como son Vicepresidencia y la de Economía y Hacienda- son los que tuvieron mayor influencia al interior del equipo de gobierno.

Capítulo VI. Los ministros de gobierno en la presidencia de José María Aznar (1996-2004)

6.1. El gabinete inaugural de José María Aznar (1996-2000)

En las elecciones generales de marzo de 1996, el Partido Popular (PP) logró su primer triunfo en la era democrática española tras veinte años de constituirse como partido, primero con el nombre de Alianza Popular (AP) y posteriormente como Partido Popular tras la refundación de 1989¹. El PP triunfó con una ajustada diferencia del 1,16% de los votos respecto a los obtenidos por el PSOE que, después de trece años como partido gobernante, pasó a ser oposición. La reducida diferencia de escaños en el parlamento, 156 del PP y 141 del PSOE, impidió al PP afianzar una mayoría gobernante, situación que obligó a este partido a conformar alianzas con las agrupaciones nacionalistas de CiU (16), PNV (5) y Coalición Canaria (4). Tras dos meses de negociaciones, esos partidos minoritarios se sumaron al PP para apoyar la investidura de José María Aznar López (Madrid, 1953) como presidente del gobierno, la cual ocurrió el 4 de mayo de 1996². Ese mismo día Aznar convocó a su equipo ministerial y al día siguiente los ministros tomaron protesta ante el rey.

¹ Las raíces del PP como partido político datan de 1976, cuando se fundó Alianza Popular por parte de Manuel Fraga Iribarne, quien había sido ministro durante el franquismo y buscó dar continuidad a la derecha política mediante la vía democrática. A su proyecto político se sumaron otras agrupaciones de derecha conservadora lideradas por algunos exministros del gobierno franquista, como Gonzalo Fernández de la Mora, Licio de la Fuente, Laureano López Rodó, Cruz Martínez Esteruelas, Federico Silva Muñoz y Enrique Thomas de Carranza, a quienes, junto con Fraga, apodaron los “siete magníficos”. Alianza Popular compitió en las elecciones de la transición democrática de 1977 y quedó en cuarto sitio con 8,3% de los votos. A partir de las elecciones de 1982, AP se convirtió en el principal partido de la oposición hasta que triunfó en las elecciones generales de 1996. En 1989, aún con el liderazgo de Fraga, el partido fue reestructurado y se sumaron otras organizaciones políticas (como Democracia Cristiana y el Partido Liberal) para dar origen al Partido Popular. Para detalles sobre el origen, historia y evolución del PP, véase García-Guereta (2001) y Penella (2005).

² Los acuerdos alcanzados con cada partido, según refiere Prego (2002), abarcaron los siguientes puntos: “Convergencia i Unió se comprometió no sólo a apoyar la investidura de José María Aznar como nuevo presidente del Gobierno, sino a asumir un pacto para toda la legislatura que garantice la gobernabilidad. A cambio de eso, el PP acepta un nuevo sistema de financiación autonómica para los próximos cinco años que supone la cesión a las comunidades autónomas del 30% del IRPF y de la capacidad normativa sobre algunos impuestos. Además, el PP asume el compromiso de preparar la supresión del servicio militar obligatorio, cosa que no estaba en su programa pero sí en el de CiU; la desaparición de los gobernadores civiles y su sustitución por funcionarios sin rango político; la cesión progresiva de las competencias de tráfico en Cataluña a los Mossos d’Esquadra; la transferencia de las competencias sobre los puertos de Barcelona y Tarragona; el traspaso del Instituto Social de la Marina; el compromiso de promover la reforma de las Leyes Orgánicas de Costas y del Suelo y algunos asuntos que, sin aparecer dentro de los acuerdos escritos, sí forman parte de los pactos verbales, como son el apoyo a los programas de la Generalitat de normalización lingüística del catalán. Los nacionalistas canarios, por su parte, cierran su negociación sin grandes problemas y aportan también su apoyo a la investidura. En cuanto a los nacionalistas vascos, las negociaciones han sido aún más duras que con los catalanes, pero

El equipo ministerial que inauguró la primera legislatura de Aznar comprendió 14 ministros y 16 carteras de gobierno³. Los ministros reflejaron tres tipos de perfiles políticos: 1) Los vinculados al presidente, integrado por quienes habían colaborado con él en posiciones relevantes del Comité Ejecutivo Nacional del partido antes de su llegada al gobierno (equivalentes al 36% de los integrantes del gabinete (5); 2) los vinculados al partido, con experiencia política y partidista desarrollada por cuenta propia (43% (6)); y 3) los de perfil independiente (21% (3)). Los ministros afiliados al partido promediaban 13,6 años de militancia, cifra que incorpora a quienes provenían de AP. Además, la mitad de los integrantes del gabinete anteriormente había militado en un partido distinto a AP y PP⁴.

Los rasgos sociodemográficos del primer equipo ministerial de Aznar coinciden entre sí en algunos aspectos. Respecto al lugar de origen de los ministros, predominaron los que nacieron en la capital del país (50%), seguido por dos de Galicia y los otros provenientes de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares y el País Vasco. En lo referente a sus estudios, el 86% (12) de los ministros tenía formación de abogado⁵ y los otros dos miembros del gabinete de ingeniero. Además, el 36% (5) de los ministros contaba con posgrado. Por otra parte, una tercera parte de los integrantes del gabinete tenía antecedentes de familiares que habían ocupado cargos políticos⁶, otros ministros provenían de familias de empresarios⁷ y también hubo quienes participaron en movimientos religiosos⁸. Respecto a su edad, en conjunto promediaron 46,9 años. Y en cuanto al género, predominaron los hombres con diez integrantes (71%) y sólo cuatro de mujeres ministras (29%).

las tres entrevistas celebradas entre Aznar y Arzalluz permiten superar los viejos recelos enquistados y se acaba llegando a un acuerdo, aunque, a diferencia de los catalanes, los nacionalistas vascos no ofrecen pacto de legislatura sino tan sólo de investidura para, a partir de ahí, negociar en cada ocasión los apoyos parlamentarios” (Prego, 2002: 30-32).

³ Los ministros vicepresidentes fueron titulares en otra cartera más, Francisco Álvarez-Cascos en la de Presidencia, y Rodrigo Rato en la de Economía y Hacienda.

⁴ Particularmente lo hicieron en la UCD, fue el caso de Jaime Mayor Oreja, Javier Arenas, Rafael Arias-Salgado, Jesús Posada Moreno y Ángel Acebes; en el Partido Liberal participaron Esperanza Aguirre y Juan Carlos Aparicio; y Josep Piqué, de joven lo hizo en el partido comunista catalán, el PSUC.

⁵ Tres de ellos contaban con otra carrera más, la de economista por parte de Josep Piqué y de Abel Matutes, y Rafael Arias-Salgado como diplomático.

⁶ Rafael Arias-Salgado es hijo de un exministro de gobierno; Jaime Mayor Oreja tuvo un abuelo que fue diputado y un tío que fue ministro de gobierno; Rodrigo de Rato es bisnieto de Faustino Rodríguez, exministro de gobierno y alcalde de Madrid; y José Manuel Romay es hijo de un exdiputado.

⁷ A Jaime Mayor, Rodrigo de Rato y Abel Matutes en prensa se les describe como personajes provenientes de familias de empresarios.

⁸ Algunos de los ministros que realizaron activismo religioso fueron Javier Arenas, que militó en el Partido Católico; Jaime Mayor que pertenecía a la Asociación Católica de Propagandistas; e Isabel Tocino, como miembro del Opus Dei.

6.2. El entorno del presidente: los “cinco fantásticos” del gabinete

Al momento de llegar al gobierno, Aznar se hizo acompañar de su círculo más íntimo de colaboradores a quienes asignó las carteras más importantes del gobierno y, quienes además, podrían identificarse como los herederos del fraguismo, pues la mayoría de ellos, incluido el presidente, fueron promovidos durante su trayectoria política por Manuel Fraga, fundador y líder histórico del partido. Este grupo central de colaboradores del presidente estaba conformado por Francisco Álvarez-Cascos Fernández (Vicepresidente Primero y ministro de la Presidencia), Rodrigo de Rato y Figaredo (Vicepresidente Segundo y ministro de Economía y Hacienda), Mariano Rajoy Brey (Administraciones Públicas), Jaime Mayor Oreja (Interior) y Javier Arenas Bocanegra (Trabajo y Asuntos Sociales), quienes anteriormente también habían ocupado los cargos más importantes del partido como secretario general o vicesecretarios, sólo por debajo de Aznar, el presidente del partido⁹.

Antes de ser el dirigente del partido, José María Aznar desarrolló su carrera política en las filas de AP con el apoyo de Manuel Fraga, a quien conoció durante el proceso electoral de 1979¹⁰. Con posterioridad a su encuentro con Fraga, Aznar fue designado vicesecretario nacional del partido para las Comunidades Autónomas en 1981, y para las elecciones de 1982 Fraga le ofreció ir de candidato al Congreso de los Diputados por Ávila, diputación que ganó y mantuvo hasta 1987, ya que en ese año Fraga le pidió ser el candidato a presidente de la Junta de Castilla y León, dado que Aznar dirigía al partido en esa región desde 1985 (Aznar, 2004:58,62). Su triunfo en Castilla y León fue muy importante para el partido, puesto que había sido la mayor conquista electoral de AP hasta entonces, dada la extensión territorial y la cantidad de municipios que comprende la región (Aznar, 2004:65). Ese hecho, sumado a la influencia que algunos liderazgos del partido (como Federico Trillo, Francisco Álvarez-Cascos, Rodrigo Rato y

⁹ De acuerdo con los estatutos aprobados en febrero de 2017 durante el XVIII Congreso del partido, el Comité Ejecutivo Nacional del PP se compone por el presidente nacional del partido, el secretario general y, en su caso, el coordinador general y los vicesecretarios generales, treinta y cinco vocales elegidos por el Congreso, los portavoces y secretarios generales de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, el Senado y el Parlamento Europeo, los presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado que ostenten la condición de afiliación al partido, hasta cinco vocales designados por el presidente nacional, los presidentes del Comité Electoral Nacional y del Comité Nacional de Derechos y Garantías, el presidente nacional y el secretario general de Nuevas Generaciones, los presidentes autonómicos del partido, el tesorero nacional y los miembros del Colegio de Comisarios de la Unión Europea afiliados al partido (art. 39,2). Aún y con la amplitud de integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, históricamente se ha observado que el poder real de la organización interna del partido ha recaído en el presidente nacional y en menor medida en su grupo más próximo de allegados, como son el secretario general y, en su caso, los vicesecretarios generales del partido (García-Guereta, 2001).

¹⁰ Aznar ha considerado a Manuel Fraga como el principal promotor de su trayectoria política, y reconoció tener con él “una deuda muy seria, porque tuvo la generosidad de confiar en mí en momentos muy importantes de mi carrera. Pero, más allá de todo eso, que no es poco, le debo una parte de lo que luego he sido y de lo que soy” (Aznar, 2004:61).

Juan José Lucas) ejercieron sobre Manuel Fraga para convencerlo de que Aznar le sucediera en el cargo (Cernuda y Jáuregui, 2004:12; Tusell, 2004:21; Palomo, 2006:45), resultaron cruciales en la asunción de Aznar como dirigente nacional del PP en 1990, quien, para entonces, ya ocupaba la vicepresidencia del partido y había retornado al Congreso ahora diputado por Madrid. A partir de ese momento, Aznar se convirtió en líder de la oposición en el parlamento y en jefe indiscutible del PP, puesto que Fraga limitaría su actividad política como dirigente del partido en Galicia, su región natal¹¹.

Aznar aprovechó su nombramiento como dirigente nacional para reestructurar la organización del partido y reencauzarlo al ensalzamiento de su figura, pues a criterio personal decidió prescindir de los ocho vicepresidentes que existían en el partido, argumentando razones de eficacia y responsabilidad en la organización del mismo¹². A juicio de Tusell, ese suceso develó “la personalidad del presidente: sentido de dónde está el poder político y voluntad de tenerlo en las manos en su totalidad” (Tusell, 2000:17).

Además, la reestructuración del partido emprendida por Aznar tenía como fin la conquista del gobierno, “lo que implicaba situarlo en el centro político, donde se había ubicado la mayoría del electorado desde el inicio de la transición política. Se introdujeron cambios en todos los órdenes de la actividad partidista: liderazgo, organización, programa, simbología, etc.” (López, 1999: 242)¹³. Una de las preocupaciones ideológicas de Aznar y sus colaboradores se centraba en «la renovación de la idea de España», interpretado como “la necesidad de hacer compatibles los valores democráticos encarnados en la Constitución de 1978 con un legítimo sentimiento nacional español” (Powell, 2001:571).

Bajo ese nuevo esquema ideológico y de organización, el PP compitió en las elecciones generales de 1993, en las que incrementaron el porcentaje de votación en 9% y el número de diputados respecto a la elección anterior (34), pero aún permanecieron en el segundo lugar a sólo cuatro puntos de distancia del PSOE. No fue hasta en el proceso

¹¹ Aunque se especuló sobre la dependencia de Aznar respecto a su mentor político, García-Guereta colige que al parecer “Fraga respetó escrupulosamente la autonomía de José M^a. Aznar como Presidente del partido, lo que no es óbice para que la influencia de Fraga sobre el partido que fundó haya sido mayor que la de muchos de los restantes integrantes de la cúpula del PP” (2001:171).

¹² Aznar argumentó que decidió prescindir de los ocho vicepresidentes del partido, pues su permanencia, a su juicio “complicaba la toma de decisiones y diluía las responsabilidades. Eso no puede ser: tiene que haber una sola cabeza, y esa cabeza es el presidente” (Aznar, 2004:68).

¹³ Aznar reconoció que en el Congreso del partido en Sevilla (1990) “fueron muy importantes personas como Mariano Rajoy, Rodrigo Rato, Federico Trillo y Francisco Álvarez Cascos. (Éste) fue confirmado allí como secretario general del Partido Popular, resultó ser una persona clave a la hora de dar consistencia al nuevo proyecto” (Aznar, 2004:70). No obstante, el proyecto inicial de convertir al partido de una organización ideológica a una gobernante había sido trazado desde el propio Fraga a mediados de la década de 1980, cuando AP comienza a distanciarse de algunas posiciones programáticas e ideológicas hasta antes inamovibles (García-Guereta, 2001: 302-303).

electoral de 1996, después de varios años de transformación organizativa (García-Guereta, 2001), cuando el PP logró su cometido de convertirse en el partido gobernante. Para ese entonces, el partido contaba con medio millón de afiliados y había logrado integrar una amalgama ideológicamente heterogénea, en la que “militantes y dirigentes se identificaban con un amplio y difuso abanico de ideas y actitudes populistas, conservadoras, liberales, democristianas e incluso socialdemócratas, sin que ello representase una amenaza seria para su unidad de acción” (Powell, 2001:573).

Respecto a los personajes con los que se rodeó Aznar al inicio de su gobierno, Francisco Álvarez Cascos (Madrid, 1947), al igual que el presidente, creció políticamente con el apoyo de Manuel Fraga, pues una vez que su anterior partido -Reforma Democrática- se fusionó con Alianza Popular en 1976, Álvarez Cascos desarrolló una amplia trayectoria política en este partido y en Asturias, la región que habitó desde su niñez. El momento crucial de su ascenso político ocurrió con su nombramiento como Secretario General del PP, justo con la refundación de ese partido en 1989. Posteriormente, continuó en el mismo cargo, pero con Aznar como presidente del partido. Si bien al inicio hubo ciertas reticencias entre ambos, al poco tiempo alcanzaron una buena empatía, con lo cual, Álvarez Cascos se convirtió en el número dos del partido y uno de los más estrechos colaboradores de Aznar hasta su llegada al gobierno¹⁴. Por tal razón, no fue ninguna sorpresa su nombramiento como vicepresidente del Gobierno y ministro de la Presidencia en la primera legislatura aznarista.

En circunstancias semejantes a las de Aznar y Álvarez Cascos, Rodrigo de Rato (Madrid, 1949) desplegó su carrera política; es decir, bajo el respaldo de Manuel Fraga, quien al poco tiempo de fundar AP promovió a Rato como integrante del Comité Ejecutivo del partido. El ascenso inmediato de Rato se debió gracias a que su padre -empresario adinerado y generoso financiador de la causa alianciasta- era amigo cercano de Fraga (Herrero, 1996:280; Tusell, 2004:71). Poco después, en 1981, Rato escaló como uno de los secretarios generales adjuntos del partido. En tanto que la proximidad entre Rato y Aznar se intensificó desde que este último ocupó la presidencia de la Junta de Castilla y León (CIDOB, 2015). En la refundación del partido de 1989, Rato volvió a ser nombrado secretario general adjunto, pero renunció al poco tiempo debido a que Aznar lo designó portavoz de la bancada del PP, aunque siguió como integrante del Comité Ejecutivo. A partir de esa encomienda parlamentaria, se le consideró “uno de los más fieles escuderos” de Aznar (CIDOB, 2015).

¹⁴ En prensa se llegó a comentar que cuando Aznar llegó a la presidencia del partido, “tuvo la sinceridad de decirle [a Álvarez Cascos] un día que él no era la persona en que había pensado para la secretaría general -había pensado en Juan José Lucas- y Cascos le confesó con la misma sinceridad que tampoco él pensaba que Aznar fuera a ser el presidente del partido. Y a partir de ahí trabajaron con una absoluta confianza mutua”. Ver: “Un segundo fiel y eficaz” (El País, 05-mayo-96).

En 1996, poco antes de las elecciones generales, Rato ocupó –al igual que Rajoy y Mayor Oreja- una de las vicesecretarías generales del partido, posición que lo enfiló como vicepresidente segundo y ministro de Economía y Hacienda una vez que Aznar asumió la presidencia del gobierno. Rato se posicionaba, así, como el tercero del partido y del gobierno, e incluso, se llegó a decir al momento de su nombramiento que más que la mano derecha de Aznar, Rato equivaldría al “sistema nervioso central” del presidente¹⁵, así como tampoco era desconocido que Rato ha sido “uno de los más íntimos amigos de Aznar, si no el que más –al menos hasta que «cuajó» la sucesión-“ (Cernuda y Jáuregui, 2004:54).

Sobre Mariano Rajoy Brey (Santiago de Compostela, 1955), su trayectoria política transcurrió inicialmente en Galicia, la región donde nació. Ahí fue diputado del parlamento gallego poco después de afiliarse a AP en 1981. Posteriormente fue Concejal de Pontevedra en 1983 y luego representó a esa provincia como diputado del Congreso en 1986, cargo al que renunció para ser vicepresidente de la Junta de Galicia. Su llegada a la política nacional fue mediante una invitación de Fraga para ser miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PP en 1989. No obstante, aunque Fraga y Rajoy provenían de la misma región, entre éstos no existió propiamente una relación cercana como la que Fraga estableció con otros liderazgos del partido, razón por la que se ha considerado que el hecho de que Rajoy se moviera a la capital es porque Fraga quería conservar una influencia exclusiva en Galicia (Botti, 2013:43).

Una vez establecido en Madrid y al llegar Aznar a la presidencia del PP, éste ascendió a Rajoy como vicesecretario general del partido. Y aunque en un principio no se le consideraba un colaborador «íntimo» de su equipo (Tusell, 2004:366), e incluso cercanos a Aznar lo calificaron como el «enchufado» de Fraga en el partido (Cernuda y Jáuregui, 2004:13), al paso del tiempo la relación entre ambos se afianzó y con ello Rajoy pasó a formar parte del círculo de “máxima confianza” del presidente¹⁶, al grado de convertirse en el coordinador de campaña para las elecciones generales de 1993 y 1996. Una vez conseguido el triunfo electoral en ese año, Aznar lo nombró ministro de Administraciones Públicas, pues se le reconocía como un gran conocedor de la administración local y autonómica¹⁷. Este cargo fue el inicio de una escalada de posiciones al interior del gobierno –como ministro de Educación y Cultura, de la Presidencia, del Interior, y Vicepresidente Primero-, y paulatinamente convertirse en

¹⁵ “Un ‘gran reserva’ en la bodega del PP” (La Vanguardia, 05-may-96).

¹⁶ “Un político atemperado” (El País, 05-may-96) y “Biografía política de Mariano Rajoy Brey” (CIDOB, 2015).

¹⁷ “El pacificador apagafuegos” (La Vanguardia, 05-may-96).

uno de los personajes más cercanos a Aznar, quien antes de finalizar su gobierno en 2004 lo confirió como su sucesor en la presidencia del partido¹⁸.

El nombramiento de Jaime Mayor Oreja (San Sebastián, 1951) como ministro del Interior fue un espacio que prácticamente estaba previsto para él, pues era considerado uno de los mayores conocedores del PP sobre el tema del terrorismo, en específico el de la región vasca, Comunidad en la que nació y enfocó su carrera política¹⁹. Se afilió a la UCD en 1977 y fue diputado por Guipúzcoa²⁰. Posteriormente se sumó a las filas del Partido Demócrata Popular en 1983 y fue electo diputado del parlamento vasco. Tras un periodo de alejamiento en la política, regresó durante la refundación del PP y fue designado presidente de ese partido en el País Vasco, cargo en el que se mantuvo hasta 1996 cuando pasó a ser uno de los vicesecretarios generales del PP, junto con Rato y Rajoy. En ese momento se convertiría también en otro de los personajes más cercanos a Aznar, pues además tuvo una labor importante en las negociaciones con los nacionalistas vascos para apoyar la investidura de Aznar como presidente²¹. Se mantuvo al frente del ministerio hasta 2001, cuando renunció para competir en las elecciones por la presidencia del gobierno vasco.

En el caso de Javier Arenas (Sevilla, 1957), antes de su nombramiento como ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, tuvo una amplia labor política en Andalucía, particularmente en Sevilla, su ciudad natal. Al inicio de su trayectoria política militó en el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que después se integró con la UCD. Su primer cargo de representación popular fue como Concejal del Ayuntamiento de Sevilla (1983-1987), posteriormente fue diputado en el parlamento andaluz. En 1989 se afilió al PP, a sólo un mes de la refundación del partido. En esta organización fue diputado por Sevilla en las Cortes y en 1991 Aznar lo nombró vicesecretario general de Organización Territorial del PP, lo que le posicionó como el número tres del partido, tras Aznar y Álvarez Cascos. En 1994 dejó su cargo en el partido para competir en la presidencia de la Junta de Andalucía, y aunque fue derrotado, quedó como diputado en el parlamento andaluz y presidente del PP en esa región, cargos que mantuvo cuando fue nombrado ministro de gobierno.

¹⁸ Al finalizar su gobierno, Aznar refirió que propuso a Rajoy como su sucesor al considerarlo “el mejor candidato para la Presidencia del Gobierno español. Fue una prueba –una prueba más– de la fortaleza interna, de la cohesión del Partido Popular. [...] Mariano Rajoy es un hombre honrado, sensato, con sentido común, una excelente formación y una experiencia política sobresaliente. [...] Tiene clara la idea de España y los fundamentos históricos y constitucionales en los que se basa la continuidad de la nación, la prosperidad del país y la salvaguarda de la libertad. Y como ya se demostró en aquellos días de septiembre, garantiza el liderazgo dentro del partido” (Aznar, 2004:48-49).

¹⁹ “La cara en Euskadi del centro-derecha” (El País, 05-may-96).

²⁰ Para esas fechas, su tío Marcelino Oreja Aguirre tenía un importante cargo en el gobierno de la UCD como ministro de Asuntos Exteriores.

²¹ “El PP supera un enfrentamiento histórico” (El País, 01-may-96) y “El hombre del País Vasco” (La Vanguardia, 05-may-96).

6.3. Los ministros del segundo círculo del presidente

Otro perfil político que distinguió a los ministros del primer gabinete de Aznar fue el de los personajes ligados al partido que habían ocupado posiciones en la Ejecutiva y también acumulaban experiencia política con anterioridad a su llegada al gobierno, como fueron Abel Matutes Juan (Asuntos Exteriores), Esperanza Aguirre i Gil de Biedma (Educación y Cultura), Loyola de Palacio del Valle-Lersundi (Agricultura, Pesca y Alimentación), Isabel Tocino Biscarolasaga (Medio Ambiente), José Manuel Romay Beccaria (Sanidad y Consumo) y Rafael Arias-Salgado y Montalvo (Fomento). Al iniciar su carrera política en las filas de AP, promediaban en conjunto 12 años de militancia. Además, la mayoría de ellos también habían sido impulsados políticamente por Manuel Fraga, al igual que el otro grupo de ministros más próximo al presidente²².

Antes de su llegada al Ministerio de Asuntos Exteriores, Abel Matutes (Ibiza, 1941) había acumulado experiencia como alcalde de Ibiza en 1970, después como senador por Alianza Popular en las primeras elecciones de 1977, diputado del Congreso (1982-1986) y eurodiputado (1994-1996). Además, era considerado un personaje cercano a Manuel Fraga, quien le encomendó una de las vicepresidencias ejecutivas del partido desde 1977 hasta su salida de la directiva en 1990. Posteriormente, con la llegada de Aznar a la dirigencia del partido, Matutes continuó en el Comité Ejecutivo como vocal, pero distante del primer círculo de influencia del partido. Por otra parte, a Matutes también se le consideraba un personaje de relación cercana con Jordi Pujol y la directiva del CiU, partido aliado del gobierno en el parlamento²³.

Respecto a Esperanza Aguirre (Madrid, 1952), su peso político tuvo un fuerte anclaje en la capital del país, donde inició y desarrolló su carrera política. La primera posición que ocupó fue la de concejal del Ayuntamiento de Madrid en 1983 a través del partido Unión Liberal, organización que posteriormente se fusionó con el Partido Liberal (PL). Aguirre, al sumarse a AP en 1987 continuó como concejal de Medio Ambiente (1989-1995), de Cultura y Tercer Teniente de Alcalde (1993-1995), y luego Primera Teniente de Alcalde de Madrid (1995-1996), posición en la que se mantuvo hasta cuando fue nombrada, por parte del presidente Aznar, ministra de Educación y Cultura. Meses antes de su nombramiento, en enero de 1996, fue electa vocal del Comité Ejecutivo Nacional del PP, sitio que la acercó más al entonces presidente del PP. Empero, la fortaleza política de Aguirre arraigó en la capital española, donde posteriormente, tras su paso como presidenta del senado (1999-2002), en 2003 fue electa Presidenta de la Comunidad de Madrid.

²² De hecho, se apreció que en los nombramientos de este segundo grupo de ministros “se percibía la presencia de la «vieja guardia» del partido e incluso la mano de Manuel Fraga” (Tusell, 2004:71).

²³ “Abel Matutes: experiencia fuera de España” (El País, 05-may-96) y “Matutes o Phileas Fogg en Exteriores” (La Vanguardia, 05-may-96).

En el caso de Loyola de Palacio (Madrid, 1950), quien fue designada ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, inició su participación en política como fundadora y secretaria de Nuevas Generaciones, expresión juvenil perteneciente a AP. En aquel entonces fue reclutada para la causa fraguista por Gonzalo Fernández de la Mora, exministro franquista y fundador de AP²⁴. Posteriormente, de 1979 a 1986, Loyola de Palacio ocupó varios cargos del ámbito técnico en el grupo parlamentario del PP en el Congreso. Después fue electa senadora por Segovia (1986-1989) y luego diputada por la misma provincia (1989-1999). En el IX Congreso Nacional del PP de 1989 entró al Comité Ejecutivo Nacional como vocal, cargo que conservó durante toda la presidencia de Aznar en el partido. En 1999 dimitió como ministra para ser postulada diputada al Parlamento Europeo.

Por su parte, Isabel Tocino (Santander, 1949) ingresó en Alianza Popular en 1983 y creció políticamente respaldada por Fraga²⁵, quien la nombró Secretaria del Área de Condición Femenina en la ejecutiva de AP en 1986, año en el que también inició su carrera parlamentaria como diputada. Posteriormente fue una de las vicepresidentas de AP electas en el IX Congreso (1989). A la llegada de Aznar a la presidencia del partido se mantuvo como vocal de la ejecutiva y su siguiente posición política fue en el gabinete como ministra de Medio Ambiente, nominación en la que Fraga intervino para que Tocino estuviera en el Consejo de Ministros (Palomo, 2006:46,241). El terminar la primera legislatura de Aznar, Isabel Tocino salió del gabinete y continuó como diputada de las Cortes hasta 2002, cuando dejó el escaño para participar en actividades en el ámbito empresarial²⁶.

Otro de los personajes ligados políticamente a Fraga fue José Manuel Romay (La Coruña, 1934), que trabajó como subsecretario del Ministerio de Gobernación (1975) y como consejero de Sanidad de en la Junta de Galicia (1991-1996) con Fraga como titular²⁷. Romay también tuvo cargos como vicepresidente de la Junta de Galicia (1982) y como diputado de AP por La Coruña (1982-1990). Además, fue vocal de la Ejecutiva del PP cuando Aznar llegó a la presidencia del partido en 1990 y presidente del Comité Electoral del partido en el XII Congreso de 1996.

Por su parte, Rafael Arias-Salgado y Montalvo (Madrid, 1942) ingresó al PP en 1993, pero anteriormente había logrado una amplia carrera política que inició en las filas de UCD como diputado (1977-1982) y luego como ministro de Relaciones con las Cortes (1979-1980), ministro de la Presidencia (1980-1981) y ministro de Administración Territorial (1981-1982). Al desaparecer la UCD ingresó a Centro Democrático y Social

²⁴ "Una diputada de la 'cantera' de AP" (El País, 05-may-96).

²⁵ "Isabel Tocino: En el PP, de la mano de Fraga" (El País, 05-may-96).

²⁶ En 2002 presidió Siebel Systems y en 2007 fue integrante del Consejo de Administración del Banco Santander. En 2008 regresó a la actividad pública como Consejera de Estado.

²⁷ "José Manuel Romay: el hombre del patrón" (El País, 05-may-96), "El Primer Gobierno de Aznar: José M. Romay" (ABC, 06-may-96).

(CDS), organización fundada por el expresidente Adolfo Suárez, en la que fue diputado por Madrid (1990-1992). Posteriormente, su llegada al PP se interpretó como un fichaje de Aznar para coadyuvar en el posicionamiento centrista del partido²⁸. En el PP fue electo diputado (1993-2004) y también fue designado vocal de la Ejecutiva del partido poco antes de asumir la titularidad como ministro de Fomento en el gobierno aznarista.

6.4. Los ministros independientes y sus vínculos políticos

El tercer grupo de ministros que incluyó Aznar en su gabinete fueron los de perfil independiente: Margarita Mariscal de Gante y Mirón (Justicia), con carrera en el ámbito judicial; Eduardo Serra Rexach (Defensa), que contaba con experiencia en el Ministerio de Defensa, cartera de la que fue nombrado titular; y Josep Piqué i Camps (Industria y Energía), proveniente de Cataluña.

Antes de su llegada al gabinete, Josep Piqué (Barcelona, 1955) participó en el ámbito empresarial como directivo y consejero de diversas compañías. También tenía experiencia en el sector público como director de Industria del gobierno de la Generalitat encabezado por Jordi Pujol, con quien conservaba una estrecha relación. Además, Piqué fue uno de los interlocutores con los que el PP mantuvo conversaciones previas que condujeron al pacto político con CiU para respaldar su gobierno²⁹. Dada su cercanía con Pujol, entonces líder de CiU, el nombramiento de Piqué se interpretó como un gesto de correspondencia con este partido (Powell, 2001:575), mediante el cual el PP pudo concretar la mayoría suficiente para convertirse en partido gobernante. Además, al ser Piqué un personaje fuerte en la industria catalana, “era una figura atractiva para el presidente, que aspiraba a cooptar representantes de la elite empresarial catalana, con el objetivo de ampliar la base del partido en Cataluña” (Rodríguez, 2011:193).

Sobre Margarita Mariscal (Madrid, 1954), su experiencia profesional fue en el ámbito judicial, cuya carrera inició en 1980. Posteriormente alcanzó cargos como magistrada en 1986 y en 1990, a propuesta del PP en el Senado, como la primera mujer vocal del Consejo General del Poder Judicial, posición que antecedió su llegada a la titularidad del Ministerio de Justicia. Su nombramiento en el gabinete fue cuestionado por carecer de prestigio en su trayectoria profesional (Tusell, 2004:72), así como por su perfil conservador³⁰.

Por su parte, Eduardo Serra Rexach (Madrid, 1946), aunque no estuvo afiliado a algún partido, colaboró en los gobiernos de UCD como subsecretario de Defensa (1981-1982)

²⁸ “Rafael Arias Salgado: el asesor centrista” (El País, 05-may-96).

²⁹ “Un puente próximo a Pujol” (El País, 05-may-96).

³⁰ “Margarita Mariscal: Magistral conservadora” (El País, 05-may-96), “M. Mariscal: Magistrada conservadora” (El Mundo, 05-may-96).

y del PSOE como secretario de Estado de Defensa (1984-1987). Después participó en organizaciones civiles y en cargos directivos de diversas empresas antes de su nombramiento como ministro de Defensa³¹. Sobre su llegada al gabinete, se anunció que Serra que “llegó con el marchamo de sus buenas relaciones con el mundo económico norteamericano, la industria militar, e incluso con la Zarzuela, aunque jamás se pudo comprobar que fuese la influencia del Rey la que le convirtió en ministro de Defensa” (Cernuda y Jáuregui, 2004:122)³². Por otra parte, también se especuló que su nombramiento posiblemente obedeció “a muy altas inspiraciones”, como “la posibilidad de que se diera luz a los llamados «papeles del CESID», [e incluso] un eventual peligro de conspiración militar” (Tusell, 2004:72).

Como balance general de la composición del primer equipo de gobierno aznarista, es que éste fue constituido por tres tipos de perfiles en función de sus vínculos político-partidistas. Por un lado, los personajes del partido más cercanos al círculo del presidente, quienes ocupaban las posiciones más importantes en el PP antes de acceder al gobierno; en segunda instancia, otras personalidades que contaban con experiencia política y partidista, pero no pertenecían al núcleo directo de su dirigente; y un tercer perfil, que fue el de los ministros de experiencia técnica y sin filiación partidaria.

6.5. Cambios en la directiva del partido y remodelación de gobierno

Al iniciar 1999, el presidente Aznar realizó el primer reajuste en su gobierno. La remodelación ocurrió a consecuencia de la renovación de la directiva del partido en su XIII Congreso Nacional. El entonces ministro del Trabajo, Javier Arenas, renunció a su encargo ministerial para ser postulado secretario general del PP³³; en tanto que la segunda dimisión, la de Esperanza Aguirre al Ministerio de Educación, fue para cubrir

³¹ Serra fue titular de la Fundación Ayuda contra la Drogadicción (FAD) y presidente del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE, 1993-1996); presidente de Telettra (1988), presidente de Peugeot-Talbot (1992) y de Airtel (1994). Véase: “Un independiente aceptado por todos” (El País, 05-may-96).

³² No obstante, la versión de Palomo (2006) es que el rey, en efecto, influyó en la nominación de Serra, ya que la propuesta inicial de Aznar para el Ministerio de Defensa era Rafael Arias-Salgado, pero “cuando Aznar le comunicó el nombre de Arias Salgado, Don Juan Carlos torció el gesto y, en un ejercicio de habilidad borbónica característico, dejó caer el nombre de Eduardo Serra. [...] El presidente aceptó. No había que agraviar al Rey al comienzo del mandato” (2006: 242-243). Incluso, sobre los nominados a la cartera de Defensa, el mismo autor sostiene que: “Es una tradición no escrita que el titular de Defensa sea más o menos consensuado con el Monarca por los sucesivos jefes del Ejecutivo, e, incluso, que lo proponga directamente al jefe del Ejecutivo” (Palomo, 2006:242).

³³ El movimiento de Arenas hacia el partido se interpretó como una búsqueda hacia el “centro” político, toda vez que a Arenas se le reconocía su perfil centrista desde que inició su trayectoria política en las filas de UCD. Véase: “Arenas renovará la dirección del PP con «cambios generacionales» y para reafirmar la imagen centrista” (ABC, 20-ene-99), “La larga marcha hacia el centro” (La Vanguardia, 19-ene-99), “Arenas sustituye a Cascos para ‘vender’ el nuevo centrismo en este año electoral” (El País, 19-ene-99).

la presidencia del Senado que dejó vacante Juan Ignacio Barrero al ser postulado candidato del PP a la Junta de Extremadura.

Aunque las salidas de los ministros Arenas y Aguirre fueron interpretadas como “razones de partido”, ajenas a su desempeño en el gobierno³⁴, la apreciación sobre esas dimisiones entre diversos líderes de otros partidos fue diferente para cada caso. Los pronunciamientos sobre la salida de Aguirre fueron de beneplácito entre los dirigentes de partidos como el PSOE, Izquierda Unida y CiU³⁵. A estas apreciaciones se sumaron las de líderes de Unió Democràtica de Catalunya (UDC), que calificaron la dimisión de Aguirre como “positiva”, así como las organizaciones del CCOO, la UGT, la Confederación Estatal de Padres de Alumnos (CEAPA) y la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza (STES), que celebraron la salida de Aguirre³⁶. Situación contraria se apreció en la renuncia de Arenas, cuya labor desarrollada en el ministerio de Trabajo “recibió numerosos elogios”³⁷.

Los voceros del partido y del gobierno rechazaron calificar los cambios en el gabinete como una “crisis” de gobierno y lo definieron como un “simple reajuste”. En todo caso, lo que se pretendió con esos movimientos fue potenciar al partido con un nuevo secretario general con “voz y peso” de cara a las elecciones municipales que estaban por concurrir y las generales del próximo año³⁸. Además, con los cambios en la directiva del partido, Aznar aprovechó para situar a gente de su confianza y marcar la salida de los históricos del partido, provenientes de la etapa de la oposición (Rodríguez, 2011:196), un conjunto de movimientos que consolidaron a Aznar como líder exclusivo del partido.

Esperanza Aguirre fue suplida en Educación por Mariano Rajoy, reubicado de Administraciones Públicas; mientras que éste, por su parte, fue relevado por Ángel Acebes Paniagua (Ávila, 1958), quien, desde la llegada de Aznar al gobierno, fue el coordinador general del PP y anteriormente había iniciado su carrera política en Ávila, donde conoció e hizo amistad con Aznar cuando éste buscaba ser diputado en 1982³⁹.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Estos últimos, quienes incluso siendo aliados del PP en el parlamento, vía sus líderes Joaquín Molins y Jordi Pujol declararon que “será difícil tener más problemas que los que tuvimos con ella”, en el caso del primero; y que la salida de Aguirre fue una “buena decisión” de Aznar, según declaró Pujol. Véase: “CiU se felicita por la salida de Aguirre del Ministerio de Educación” (El País, 19-ene-99).

³⁶ Por si no bastaran las críticas de los líderes de partido a la figura de Aguirre, al interior del Ministerio se observó que “desde el principio, su equipo ministerial estuvo poco cohesionado, y con frecuentes conflictos internos. Las peleas o las guerras subterráneas entre sus integrantes apenas se disimulaban” (Michavila, 2000:116).

³⁷ “Satisfacción en la comunidad educativa por el relevo de Aguirre” (El País, 20-ene-99).

³⁸ Así fue interpretada la llegada de Arenas a la secretaría general del PP, dado que se había ganado “una imagen centrista en la gestión de su cartera, en la que ha alcanzado pactos con los sindicatos”; y que en esos momentos Aznar quería al frente del partido “a un político con imagen potente, de centro, con capacidad de polémica”, rasgos que el presidente apreció en Arenas. Ver: “La designación de Arenas como secretario general del PP obliga a Aznar a reajustar el Gobierno” (El País, 19-ene-99).

³⁹ “La antítesis de Cascos releva a Rajoy” (El País, 19-ene-99).

Desde este municipio Acebes fue concejal (1987-1991), alcalde (1991-1995), senador (1993-1996) y diputado de las Cortes Generales (1996-2011) antes de ocuparse de la coordinación del partido.

En tanto que Javier Arenas, de Trabajo y Asuntos Sociales, fue reemplazado por Manuel Pimentel Siles (Sevilla, 1961), el número dos del ministerio que tenía el cargo de Secretario General de Empleo y, quien, además, había crecido políticamente bajo el auspicio de Arenas en su natal Sevilla, donde fue diputado del parlamento andaluz y secretario general del PP en esa comunidad. Al momento de abandonar el gabinete, Arenas consideró a Pimentel como su “mejor amigo”, e incluso, insinuó que había sugerido su nombre para sucederle en el cargo⁴⁰.

La titularidad de Pimentel como ministro de Trabajo y Asuntos Sociales duró tan sólo un año, dado que presentó su dimisión al ser tocado por un escándalo de corrupción cometido por su subalterno Juan Aycart, director de Migraciones, cuya esposa era copropietaria de una empresa de formación que se benefició de cuantiosos fondos públicos. Tras enterarse de ello, Pimentel destituyó a su subordinado, pero también presentó su “dimisión irrevocable” al asumir su “responsabilidad política” en el caso⁴¹. No obstante, una semana antes de que emergiera el escándalo, Pimentel había anunciado que abandonaría su cargo tras las elecciones generales que se avecinaban, con el argumento de que no poseía “vocación política”⁴², pero el escándalo adelantó su dimisión.

Pimentel fue sustituido por Juan Carlos Aparicio Pérez (Burgos, 1955), quien ocupaba el cargo de secretario de Estado para la Seguridad Social en el mismo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Aparicio creció políticamente con el apoyo de Aznar en su paso por Castilla y León, en donde fue su consejero y vicepresidente de la Junta (1989); además, fue diputado por la provincia de Burgos, primero por la alianza AP-PDP-PL (1986) -siendo este último partido al que pertenecía inicialmente-, y luego por el PP (1989-1996). Por la estrecha relación que tenía con Aznar, en 1996, antes de que se formara el gobierno, se le llegó a insinuar como el más probable candidato para la cartera de Trabajo y Asuntos Sociales⁴³. Sin embargo, no fue sino hasta el escándalo que afectó a Pimentel cuando le tocó asumir la titularidad del ministerio.

El cuarto y último cambio en la primera legislatura de Aznar fue el de Loyola de Palacio, quien dimitió como titular de Agricultura, Pesca y Alimentación en abril de

⁴⁰ “Manuel Pimentel: una apuesta por la continuidad” (El País, 19-ene-99).

⁴¹ “Pimentel admite su responsabilidad política por el escándalo” (El País, 19-feb-00) y “Pimentel dimite por el ‘caso Aycart’. El ministro anuncia su “decisión irrevocable” a la prensa antes de comunicársela al presidente” (El País, 20-feb-00)

⁴² “La renuncia de Pimentel y Gómez desata especulaciones en el seno del PP” (El País, 12-ene-00).

⁴³ “Un químico, a Trabajo” (El País, 19-abr-96), “Juan Carlos Aparicio será el nuevo ministro” (El País, 20-feb-00).

1999 al ser postulada líder del PP para las elecciones del Parlamento Europeo⁴⁴. Para cubrir su ausencia en el gabinete, la propia Loyola de Palacio propuso a Aznar una terna de secretarios que colaboraban con ella en el ministerio⁴⁵. No obstante y esa petición, el presidente se decantó en el último momento por Jesús Posada Moreno (Soria, 1945), excolaborador y sucesor de él cuando fue presidente de la Junta de Castilla y León⁴⁶. Y aunque se especuló que sería otra persona la que reemplazaría a Loyola de Palacio, se dijo que Aznar optó por Posada Moreno por tener una “doble deuda” con él en cuanto a que cubrió su interinato en la Junta de Castilla y León y, que además, cuando Aznar llegó a la presidencia del partido en 1990, se había comprometido públicamente a incluirlo en el gabinete cuando llegara a ser presidente del gobierno⁴⁷.

Los cambios en el equipo de gobierno revelaron el peso de los liderazgos regionales, pues los cuatro nombramientos tenían experiencia en el ámbito local, Manuel Pimentel en Andalucía y Ángel Aceves, Juan Carlos Aparicio y Jesús Posada Moreno en Castilla y León. Así también, dichas designaciones reflejaron el poderío de Aznar en el gobierno, pues tanto Aparicio como Posada Moreno habían sido sus colaboradores en su paso por la presidencia de Castilla y León, en tanto que Aceves, además de su cercanía con el presidente, colaboró con él en la directiva del partido. Por su parte, Manuel Pimentel estuvo vinculado políticamente a la figura de Javier Arenas, quien lo impulsó para que fuera su suplente en el gabinete.

6.6. El equipo de gobierno en la segunda legislatura de Aznar (2000-2004)

Las elecciones generales de 2000 consolidaron la plataforma política de los populares al frente del gobierno. El PP incrementó su apoyo electoral al obtener el 44,5% de los votos, lo cual le permitió conseguir una posición de mayoría en el Congreso mediante

⁴⁴ Días después de su dimisión, se desató el “escándalo del lino”, en el que altos cargos del Ministerio de Agricultura y familiares de Loyola de Palacio fueron acusados de beneficiarse de subvenciones millonarias para la producción de dicha fibra textil. Pese a ello, dirigentes del PP aseguraron que de cualquier modo hubieran postulado a Loyola de Palacio como cabeza de lista para las europeas, puesto que poseía “un gran respaldo social y una buena gestión que la abala” (El País, 02-jun-99). Para un análisis específico sobre dicho escándalo, véase (Kerby y Chari, 2002).

⁴⁵ “De Palacio propone a Aznar una terna para su relevo en Agricultura” (El País, 27-abr-99).

⁴⁶ Posada Moreno tenía experiencia en política como gobernador civil de Huelva (1979-1981) durante el gobierno de Adolfo Suárez. Tras la desintegración de la UCD participó en el Partido Demócrata Popular (PDP) y tras una posterior crisis de esta organización, fue de los primeros en sumarse definitivamente a AP en Castilla y León, comandado en ese momento por Aznar (Baón, 2001:703).

⁴⁷ “Aznar nombra ministro de Agricultura a su sucesor en la Junta de Castilla y León” (El País, 30-abr-99) y “Un político destinado a la cartera de Fomento” (El País, 30-abr-99).

183 escaños⁴⁸. No obstante su posición predominante en el parlamento, al momento de la investidura presidencial el PP refrendó el apoyo de CiU y de Coalición Canaria, con lo cual el nuevo gobierno tuvo el visto favorable de 202 legisladores, cifra que se equiparó a la que obtuvieron los socialistas en su primera legislatura en 1982.

La segunda legislatura de Aznar mostró nuevos arreglos en la configuración del gabinete. Del anterior gobierno continuaron en el cargo ocho ministros⁴⁹ y se prescindió de los seis restantes⁵⁰. En el nuevo gobierno se afianzaron Rodrigo de Rato y Mariano Rajoy como los personajes más poderosos del gabinete; el primero al mando de los ministerios económicos y el segundo como coordinador de las carteras políticas desde su posición como nuevo vicepresidente primero y ministro de la Presidencia⁵¹. En tanto que Francisco Álvarez-Cascos perdió protagonismo al ser relevado de la vicepresidencia de gobierno. Incluso, se dedujo que Álvarez-Cascos había “caído en desgracia”, ya que aunque “se le respetaba como a uno de los grandes, sus opiniones, tantas veces divergentes, enojaban. Su estilo enojaba” (Cernuda y Jáuregui, 2004:91), lo que propició disgustos entre miembros del gobierno y del partido y distanciamiento con el propio presidente.

A su vez, en esta segunda legislatura tomaron posesión ocho nuevos ministros, Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde (Defensa), Cristóbal Montoro Romero (Hacienda), Pilar del Castillo Vera (Educación y Cultura), Miguel Arias Cañete (Agricultura, Pesca y Alimentación), Celia Villalobos Talero (Sanidad y Consumo), Jaume Matas i Palou (Medio Ambiente), Anna María Birulés i Bertrán (Ciencia y Tecnología) y Pío Cabanillas Alonso (Portavoz del Gobierno). Estos dos últimos encabezaron carteras de reciente creación. Los nuevos personajes convocados al gabinete, considerados cercanos al presidente⁵² y que además contaban con experiencia en el sector público, se

⁴⁸ Así también, a diferencia de las elecciones anteriores, el PP incrementó en casi diez puntos porcentuales la distancia de votos respecto a los del PSOE, su más cercano competidor, cuyo respaldo disminuyó al 34,1% del total de los sufragios.

⁴⁹ En la misma posición permanecieron Rodrigo de Rato (Vicepresidencia Segunda y ministro de Economía), Jaime Mayor Oreja (Interior) y Juan Carlos Aparicio (Trabajo y Asuntos Sociales); fueron reubicados Francisco Álvarez-Cascos de Vicepresidencia Primera y Presidencia a Fomento; Mariano Rajoy, de Educación y Cultura a Vicepresidencia Primera y Presidencia; Josep Piqué, de Industria y Energía a Asuntos Exteriores; Ángel Acebes, de Administraciones Públicas a Justicia; y Jesús Posada Moreno de Agricultura, Pesca y Alimentación a Administraciones Públicas.

⁵⁰ Fueron apartados de sus cargos Abel Matutes, Margarita Mariscal, Eduardo Serra, Rafael Arias-Salgado, Manuel Romay e Isabel Tocino.

⁵¹ Una interpretación que se dio sobre el posicionamiento de Rato y de Rajoy en el gabinete, es que Aznar mantuvo a Rato como líder del equipo económico por los buenos resultados por los que transitaba España en esa materia, y en el caso de Rajoy, por su éxito como coordinador de campaña en las elecciones generales del 12 de marzo (“Un Gobierno para un programa”, ABC, 28-abr-00).

⁵² A partir de la composición del nuevo gabinete, se enfatizó que era un equipo “a la medida del presidente”, lo que otros definieron como “el Gobierno del cuaderno azul”, en alusión a que el presidente había planificado a detalle la integración de su gabinete en su mítico “cuaderno azul”, en el cual anotaba y anunciaba públicamente las decisiones importantes de su gobierno (“Aznar amarra el centro con su nuevo equipo”, La Vanguardia, 28-abr-00).

distinguieron por dos tipos de perfiles: los partidistas con trayectoria política propia y los independientes.

Los ministros pertenecientes al partido, a su vez, se distinguieron por tener un perfil heterogéneo en su trayectoria, aunque con mayor peso en alguna arena política. De perfil parlamentario, Federico Trillo (Murcia, 1952) antes de incursionar en este ámbito trabajó como funcionario del cuerpo jurídico de la Armada y como letrado del Consejo de Estado, posteriormente fue diputado por Alicante desde 1989 a 2012 y presidente del Congreso de los diputados (1996-2000) antes de su nombramiento como ministro de Defensa, que en su caso, ha sido el único personaje en democracia con vínculos profesionales en el ámbito castrense (Linz, Jerez y Corzo, 2013:979).

También con experiencia parlamentaria y en la Administración Pública, Cristóbal Montoro (Jaén, 1950) encabezó el Ministerio de Hacienda; primero fue diputado por Madrid (1993-1996) y luego secretario de Estado de Economía (1996-2000) con Rodrigo de Rato como titular del Ministerio, a quien sucedería en la cartera de Hacienda. La llegada de Montoro a la política se debió a una invitación directa de Aznar para incluirlo en las listas al parlamento por Madrid, ya que ambos se conocieron por intermediación del asesor presidencial, Pedro Arriola (Palomo, 2006:222,225), pues anteriormente Montoro estaba dedicado sólo a cuestiones de la academia y la docencia universitaria.

Por otra parte, hubo quienes tenían experiencia parlamentaria, pero también con influencia política en el ámbito regional, como lo fueron Celia Villalobos (Málaga, 1949) y Miguel Arias Cañete (Madrid, 1950). Antes de ser nominada ministra de Sanidad y Consumo, Villalobos fue diputada por Málaga a partir de 1989, después eurodiputada (1994-1995) y luego alcaldesa de la misma ciudad (1995-2000). Por su parte, Arias Cañete compaginó su labor política en dos arenas, la regional y la europea; en la primera como parlamentario en Andalucía (1982-1986), presidente de AP en Cádiz (1986) y concejal de la misma ciudad (1995-2000); y en la segunda como eurodiputado por varios periodos consecutivos de 1986 a 1999 antes de su nombramiento como ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En cambio, con trayectoria enfocada exclusivamente en el ámbito regional, Jaume Matas (Palma de Mallorca, 1956) fue designado ministro de Medio Ambiente. Matas inició su carrera en la Administración Pública como director general de Presupuestos (1989-1993) de Islas Baleares, después fue consejero de Economía y Hacienda (1993-1996) y posteriormente fue electo presidente del gobierno balear (1996-1999), que fue la antesala a su ingreso al gabinete. También se desempeñó como presidente del PP de Islas Baleares (1999-2007).

El segundo tipo de perfil en los nombramientos de los ministros correspondió a los independientes Pío Cabanillas (Portavoz del Gobierno), Anna Birulés (Ciencia y Tecnología) y Pilar del Castillo (Educación y Cultura). La experiencia laboral de estos ministros fue de carácter técnica y de escasa antigüedad en la Administración Pública. Pío Cabanillas (Madrid, 1958) había sido director de Radio y Televisión Española (1998-2000)⁵³ y su ingreso al gabinete se debió a la declinación de Rajoy a asumir ser portavoz del gobierno al tiempo que tenía el encargo de vicepresidente primero y ministro de la Presidencia, por lo cual Aznar hizo la invitación a Cabanillas para ser el portavoz (Cernuda, 2011: 135-136). En tanto que Anna Birulés (Girona, 1954) fue consejera de Industria de la Generalitat catalana (1986) y posteriormente prestó sus servicios a compañías del ámbito privado hasta su nombramiento como ministra de Ciencia y Tecnología⁵⁴. Y Pilar del Castillo (Nador, Marruecos, 1952), se había desempeñado como directora del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1996-2002) siendo docente de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ya en su posición como ministra de Educación y Cultura, se afilió al PP y fue nombrada vocal del partido en 2002.

Los otros ministros que estaban afiliados al partido también fueron vocales del PP, a excepción de Jaume Matas. La filiación partidista de los nuevos ministros promediaba 16 años de antigüedad⁵⁵. Por otra parte, no obstante la cercanía política de los ministros con el presidente, otro rasgo que distinguió a algunos de ellos fueron sus vínculos políticos con otros liderazgos del gabinete. A Celia Villalobos y a Cristóbal Montoro se les relacionó con el vicepresidente Rodrigo de Rato; Montoro afianzó su relación con él cuando fue su secretario de Estado durante su etapa como ministro de Economía y Hacienda (Palomo, 2006:227-233); y a Villalobos se le asoció como miembro de su grupo político y por ser esposa del influyente asesor del partido, Pedro Arriola⁵⁶. En cambio, Anna Birulés era identificada muy próxima a Josep Piqué, pues hicieron amistad desde su etapa universitaria y en la vida profesional Birulés colaboró con Piqué en su paso como directivo del gobierno de la Generalitat; posteriormente, una vez que Piqué destacó en el gobierno de Aznar promovió a Birulés para ser ministra⁵⁷.

Otro rasgo que llamó la atención es que las tres mujeres del nuevo gabinete, Celia Villalobos, Pilar del Castillo y Anna Birulés, se iniciaron en política como simpatizantes

⁵³ Antes de ese cargo directivo, su experiencia se limitaba al ámbito privado, en donde colaboró como abogado de News Corporation Sky-Television (1989-1991) y directivo del Grupo Prisa (1991).

⁵⁴ En el sector privado Birulés fue secretaria general del Banco Sabadell (1996) y posteriormente directora de Retevisión (1997).

⁵⁵ No se incluyó en la medición la antigüedad en el partido de Cristóbal Montoro por no contar con información al respecto.

⁵⁶ "Aznar asciende a Rajoy y mantiene a Rato en la política económica" (El País, 28-abr-00) y "Celia Villalobos: torbellino de pasión" (La Vanguardia, 28-abr-00).

⁵⁷ "Los dos catalanes" (El Mundo, 13-ene-02) y "Anna Birulés: Mano de hierro en la nueva economía" (El País, 18-abr-00).

de movimientos e ideales comunistas; Villalobos participó en el Partido Comunista Español (PCE), Pilar del Castillo defendía los ideales de la izquierda radical, y Birulés, al igual que Josep Piqué, llegó a militar durante su juventud en el PSUC⁵⁸. El antecedente de las ministras en agrupaciones políticas de izquierda, aunado a la capacidad de diálogo de los integrantes del gabinete, coadyuvó a percibir la moderación ideológica del gobierno⁵⁹, acorde al posicionamiento centrista que enunció el presidente en su discurso de investidura y cuya ubicación ideológica se pretendió situar como directriz en las políticas del gobierno desde su inicio⁶⁰.

6.7. Las cuatro remodelaciones de gobierno en la segunda legislatura aznarista

El primer cambio en la segunda legislatura de Aznar fue de Jaime Mayor (Interior) en febrero de 2001, al ser postulado candidato a *lehendakari* del País Vasco, su comunidad natal. Su posición en el gabinete fue ocupada por Mariano Rajoy, quien dejó el Ministerio de la Presidencia, y esta cartera, a su vez, recayó en Juan José Lucas Giménez (Soria, 1944), antiguo excolaborador del presidente Aznar en su paso por la Junta de Castilla y León. Bajo el mando de Aznar en la presidencia de esa Comunidad, Lucas fue vicepresidente y también consejero de Presidencia y Administración (1987). Posteriormente, cuando Aznar llegó a la dirección nacional del partido, Lucas fue electo su sucesor en la presidencia del gobierno de Castilla y León (1991-2001); también lo acompañó en la ejecutiva del partido como vicesecretario (1990) y vocal (1993). En 2001, cuando Lucas fue convocado al gabinete para suplir a Rajoy en el Ministerio de la Presidencia era identificado como un hombre muy cercano y leal al presidente Aznar⁶¹.

Al siguiente año, en julio de 2002, el presidente realizó la más amplia remodelación de gobierno durante su mandato. El ajuste ocurrió tres semanas después de la huelga general del 20-J, convocada por UGT y CCOO, y a sólo unos días del debate sobre el estado de la nación. Esas dos circunstancias enmarcaron el contexto de cambio en el equipo de gobierno. Las modificaciones constaron de tres reubicaciones, Josep Piqué de Asuntos Exteriores a Ciencia y Tecnología, Ángel Acebes de Justicia a Interior, y Mariano Rajoy de Interior a Presidencia, así como el papel de facto de Portavoz del Gobierno, cuya cartera fue suprimida; seis ceses, de Juan Carlos Aparicio, Juan José

⁵⁸ “Celia Villalobos: torbellino de pasión” (La Vanguardia, 28-abr-00), “Pilar del Castillo: cartera a la medida (28-abr-00), “Anna Birulés: la ministra independiente que llegó de la empresa privada” (El mundo, 09-jul-02).

⁵⁹ “Aznar amarra el centro con su nuevo equipo” (La Vanguardia, 28-abr-00), “Aznar asciende a Rajoy y mantiene a Rato al frente de la política económica” (El País, 28-abr-00)

⁶⁰ “Aznar, tras jurar su cargo ante el Rey, presenta su primer Gabinete como de centro y reformista” (ABC, 06-may-96).

⁶¹ “Juan José Lucas: el hombre que recomendó a Aznar para refundar el PP” (El País, 28-feb-01), “Juan José Lucas, un político con las ideas claras” (El Mundo, 28-feb-01).

Lucas, Jesús Posada Moreno, Celia Villalobos, Anna Birulés y Pío Cabanillas; y el nombramiento de cinco ministros, Eduardo Zaplana Hernández-Soro (Trabajo y Asuntos Sociales), Ana Isabel de Palacio y del Valle Lersundi (Asuntos Exteriores), José María Michavila Nuñez (Justicia), Ana María Pastor Julián (Sanidad y Consumo) y Javier Arenas Bocanegra, quien se reincorporó al gobierno ahora como titular de Administraciones Públicas.

La crisis en el gabinete tuvo dos cometidos cara a las siguientes elecciones y al término de la legislatura; por un lado, reforzar las carteras políticas con personajes de “auténtico” perfil político⁶², en este caso, la continuidad de Rajoy como vicepresidente y su posicionamiento como ministro de la Presidencia y de Portavoz del Gobierno, el retorno de Javier Arenas al gabinete para encabezar la cartera de Administraciones Públicas, y el nombramiento del *barón* valenciano Eduardo Zaplana en Trabajo y Asuntos Sociales; por otra parte, con los cambios en el gabinete se intentó desplazar a los ministros que tuvieron un notable desgaste en el ejercicio del cargo.

En ese sentido, una entremezcla de conflictos y desaciertos influyó en la salida de los ministros. El trabajo de Juan José Lucas (Presidencia) careció de eficacia en la coordinación del gobierno; casos como Gescartera, la huelga general, Ley de Extranjería, aplicación de la Ley de partidos, entre otros, evidenciaron descoordinación y algunos ministros se contradecían en público o se veían obligados a rectificar declaraciones. Lucas achacó el problema a la falta de competencias con que había recibido el ministerio (Rodríguez, 2011:208); no obstante, al dejar el gobierno fue nominado como presidente del Senado⁶³.

Por su parte, la gestión de Juan Carlos Aparicio (Trabajo y Asuntos Sociales) se vio afectada por la huelga general del 20-J convocada por los sindicatos UGT y CC OO en protesta contra la reforma laboral decretada por el presidente. Aparicio no logró contener la huelga y los efectos de ésta fueron determinantes en su salida, pese a que formalmente dejó el gabinete para competir por la alcaldía de Burgos⁶⁴.

En cambio, Jesús Posada (Administraciones Públicas) tuvo cuestionamientos por no sacar adelante ninguna ley durante su encomienda ministerial y dejar inconclusa la reforma de la función pública⁶⁵. En el caso de Celia Villalobos (Sanidad y Consumo),

⁶² Un alto cargo del gobierno resumió que con los cambios “Aznar ha introducido en los ministerios políticos a auténticos políticos para el impulso que necesita en el tramo final de la legislatura, que es el del fin de su mandato” (“Aznar cambia a ocho ministros para encarar sus dos últimos años en el poder”, El País, 10-jul-02).

⁶³ “«Pensé ofrecerte Trabajo, pero será mejor el Senado»” (El País, 11-jul-02), “Lucas será nombrado presidente del Senado en sustitución de Aguirre” (ABC, 10-jul-02).

⁶⁴ “Aparicio, el ministro que pagó los platos rotos del 20-J” (El País, 10-jul-02), “Aparicio se convierte en la víctima de la huelga general del 20-J” (La Vanguardia, 10-jul-02).

⁶⁵ “Posada no concluye la reforma de la función pública (El País, 10-jul-02), “Aznar cambia a ocho ministros para encarar sus dos últimos años en el poder” (El País, 10-jul-02).

recibió duras críticas por el manejo de las crisis sanitarias de las *vacas locas*, *aceite de orujo* y *ántrax*, sucesos que empañaron su labor ministerial⁶⁶.

Situación parecida ocurrió con Anna Birulés (Ciencia y Tecnología), cuya gestión en la implementación de las políticas del I+D, el Plan Nacional de Investigación y el Plan Info XXI, fue ampliamente desacreditada⁶⁷. Por último, el papel de Pío Cabanillas como Portavoz del Gobierno fue calificado como accidentado y deficiente, ante lo cual ya no fue considerado por el presidente para permanecer en el gabinete⁶⁸.

Los ministros que los reemplazaron contaban con experiencia política. Lo relevante es que cada uno de ellos había destacado en distintas arenas políticas. La excepción fue Javier Arenas (Administraciones Públicas), que había acumulado experiencia en múltiples arenas políticas, tanto en el ámbito local (Andalucía), como en el parlamento, en el gabinete como exministro y también como secretario general del PP, posiciones que lo refrendaban como el personaje de mayor *expertise* entre los nuevos nombramientos.

Respecto a los otros nombramientos, José María Michavila (Madrid, 1960) había tenido responsabilidades en el ámbito parlamentario como diputado por Madrid (1993-2009), a la vez que en la Administración Pública como secretario de Estado de relaciones con las Cortes (1996-2000) y como secretario de Estado de Justicia (2000-2002), entidad de la que después fue nombrado ministro de Justicia. En cambio, Ana de Palacio (Madrid, 1948) –hermana de la exministra Loyola de Palacio– solamente había desarrollado experiencia como eurodiputada (1994-2002) antes de su nombramiento como ministra de Asuntos Exteriores. Por su parte, Ana Pastor (Zamora, 1957), de perfil técnico, había sido subsecretaria del Ministerio de Educación y Cultura (1999-2000), luego de Presidencia (2000-2001) y finalmente del Interior (2001-2000) antes de su nombramiento como ministra de Sanidad. Y respecto a Eduardo Zaplana (Cartagena, 1956), había enfocado su trayectoria en la Comunidad de Valencia, donde primero fue alcalde de Benidorm (1991-1995) y posteriormente diputado de las cortes valencianas (1995-2002) y presidente de la Generalitat (1995-2002), cargos que abandonó cuando fue invitado al gabinete como titular de Trabajo y Asuntos Sociales.

Un distintivo adicional en el perfil de los nuevos ministros es que pertenecían a una generación que había crecido políticamente bajo el liderazgo de Aznar, con quien

⁶⁶ “Villalobos deja varias asignaturas pendientes” (El País, 10-jul-02), “Ana Pastor, una médico al frente del Ministerio de Sanidad” (ABC, 10-jul-02), “Celia Villalobos, del Ayuntamiento de Málaga al Ministerio de Sanidad” (El Mundo, 09-jul-02).

⁶⁷ “Birulés, una gestión rechazada por la comunidad científica” (El País, 10-jul-02), “La ministra independiente que llegó de la empresa privada” (El Mundo, 09-jul-02).

⁶⁸ “Pío Cabanillas, criado en la televisión y madurado en la política” (El Mundo, 10-jul-02), “Aznar suelta lastre” (El País, 10-jul-02), “Aznar da a Rajoy la batuta para relanzar la labor del Gobierno cara a las elecciones” (La Vanguardia, 10-jul-02).

además mantenían una cercana relación⁶⁹, a excepción de Ana Pastor, quien había sido una estrecha colaboradora de Mariano Rajoy en su paso por las distintas carteras del gobierno⁷⁰. En ese sentido, la creciente influencia de Rajoy al interior del gobierno se puso en evidencia al promover la llegada de Pastor al gabinete. Además, el hecho de haber estado en los ministerios políticos más importantes, situaban a Rajoy como el hombre más poderoso del gabinete y el que había dado más pasos en el camino de la sucesión presidencial.

Con posterioridad a la remodelación de gobierno emprendida por Aznar, al siguiente año se realizaron tres cambios por motivos electorales. El primer movimiento fue el de Jaume Matas (Medio Ambiente), quien dejó el cargo para competir por la presidencia de gobierno de las Islas Baleares, región donde nació y desarrolló su carrera política⁷¹. Fue suplido por Elvira Rodríguez Herrero (Madrid, 1949), de perfil técnico, quien había sido directora general de Presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda (1996-2000) y después secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos (2000-2003).

Los dos cambios restantes ocurrieron en septiembre de 2003; Josep Piqué (Ciencia y Tecnología) renunció al gobierno para ser proclamado candidato del PP a la presidencia de la Generalitat de Catalunya, y Mariano Rajoy (Vicepresidente Primero y Presidencia), por su parte, se apartó de sus cargos para asumir la secretaría general del PP y ser el candidato a la presidencia del Gobierno para las elecciones generales de 2004⁷². Piqué fue relevado en Ciencia y Tecnología por Juan Costa Climent (Castellón, 1965), quien se desempeñaba como secretario de Estado de Comercio y Turismo (2000-

⁶⁹ Véase: “Javier Arenas: viaje al centro del PP” (El Mundo, 09-jul-02), “José María Michavila: El ascenso de un colaborador leal, y dialogante como la oposición” (El País, 10-jul-02), “Eduardo Zaplana Hernández-Soro” (ABC, 09-jul-02), “Ana Palacio: Una eurodiputada batalladora y especialista en asuntos jurídicos” (El País, 10-jul-02).

⁷⁰ “La principal colaboradora de Rajoy será la primera médica que ocupa la cartera” (El País, 10-jul-02), “Ana Pastor, una médico al frente del Ministerio de Sanidad” (ABC, 10-jul-02), “Ana Pastor: a la sombra de Rajoy” (La Vanguardia, 10-jul-02).

⁷¹ Es de llamar la atención que su partida del gabinete se anunció con bastante anticipación, durante la remodelación de gobierno de julio de 2002, siendo que dejó el cargo hasta el siguiente año, en marzo de 2003. Véase: “Matas dejará el Gobierno en marzo para competir por Baleares” (El País, 10-jul-02).

⁷² Un mes antes, en agosto, el presidente se aisló del resto del gobierno durante todo el mes para afinar detalles en torno a su sucesión, que en palabras del propio Aznar se trataba de “la decisión más difícil que he tenido que tomar en mi vida política” (Cernuda, 2011:138). Al final del mes, el 30 de agosto, Aznar convocó a Arenas, Rato, Rajoy y Mayor Oreja para comunicarles su decisión de escoger a Mariano Rajoy como su sucesor. Tras la reunión, Aznar y Rajoy se recluyeron el fin de semana en la finca de Quintos de la Mora, en Toledo, para diseñar los cambios necesarios ante el nuevo escenario (Rodríguez, 2011: 212). Una semana antes, el 23 de agosto, Aznar había adelantado su decisión a Rajoy, al anunciarle en reunión privada que creía que era “la persona adecuada” para sucederle (“Aznar revela que eligió a Rajoy como sucesor porque Rato lo rechazó dos veces”, El País, 17-nov-12). El estilo sucesor emprendido por Aznar fue calificado de este modo: “Rajoy es nombrado candidato por decisión soberana, subjetiva aunque no necesariamente arbitraria, inapelable, de Aznar en el ápice de su poder: un «dedazo», por utilizar la expresión mexicana” (Álvarez, 2014:181).

2003), y anteriormente, Costa también tuvo una posición similar en Economía y Hacienda (1996-2000) con Rodrigo de Rato como titular del ministerio.

Rajoy fue suplido por Rato en la Vicepresidencia Primera y por Arenas en el Ministerio de la Presidencia; a su vez, Arenas fue ascendido a vicepresidente segundo, espacio que Rato dejó vacante; y el Ministerio de Administraciones Públicas que dirigía Arenas fue ocupado por Julia García-Valdecasas Salgado (Barcelona, 1944), quien desde la llegada de Aznar al gobierno en 1996, había sido la delegada del gobierno de España en Cataluña.

Con estos movimientos, el presidente intentó compensar a Rodrigo de Rato y a Javier Arenas, quienes -junto con Jaime Mayor- habían aspirado a la candidatura presidencial del PP, pero que finalmente quedó en manos de Rajoy. Ante ello, Rato y Arenas se posicionaron, respectivamente, como el número uno y dos del gabinete; además de que Rato colocó a dos de sus allegados en el gabinete, Elvira Rodríguez y Juan Costa, pertenecientes a su equipo de trabajo desde su llegada al gobierno en 1996⁷³, lo que ponía en evidencia la relevancia política de Rato en el Consejo de Ministros⁷⁴.

Debido a la antelación con que José María Aznar anunció que no se presentaría de nueva cuenta a elecciones y al decantarse por Mariano Rajoy como su sucesor al frente del partido, a este último le correspondió liderar al PP en las elecciones generales de 2004, comicios en los cuales fueron derrotados por los socialistas y tras ello cesó el gobierno de los populares para permitir el retorno del PSOE al poder, con lo cual, se abrió otro capítulo de la política española con dos nuevos protagonistas al frente de los principales partidos políticos: José Luis Rodríguez Zapatero por el lado de los socialistas; y Mariano Rajoy por parte de los populares, que aún y con la derrota electoral a cuestas, fue proclamado como nuevo dirigente del PP en el XV Congreso Nacional celebrado en octubre de 2004.

⁷³ Véase: “La secretaria de Estado de Presupuestos sustituye a Matas en Medio Ambiente” (El País, 03-mar-03) y “Juan Costa Clement: Ministro al fin” (El País, 04-sep-03).

⁷⁴ Años después, Aznar reveló que inicialmente había pensado en Rato como sucesor, pero éste rechazó la oferta en dos ocasiones. Posteriormente, Rato se arrepintió, pero el presidente ya había cambiado de parecer y optó por Rajoy. Véase: “Aznar revela que eligió a Rajoy como sucesor porque Rato lo rechazó dos veces” (El País, 17-nov-12). No obstante, es posible que dada la discrepancia que Rato mostró con Aznar durante su gobierno en asuntos como la guerra de Irak, en materia política de medios de comunicación y el desastre del *Prestige* (Tusell, 2004:366), pudieron haber afectado la relación política entre ambos; en cambio, de Mariano Rajoy, pese a que al inicio de su trayectoria política no se le consideró un colaborador «íntimo» de Aznar, al paso del tiempo Rajoy se compenetró en el estrecho círculo aznarista dado el asentir que mostró con el presidente y por su capacidad para resolver problemas tanto en las carteras en las que estuvo al frente del gobierno, como en las de política intrapartidista (Tusell, 2004:366), lo cual contribuyó a posicionarse como uno de los predilectos de Aznar de cara a la sucesión.

6.8. Conclusión

Sobre la composición del gabinete durante el mandato de José María Aznar se destacan cuatro aspectos: 1) la integración plural y equilibrada de los perfiles políticos, en su mayoría militantes del partido; 2) el cambio generacional entre los integrantes del gabinete y sus vínculos con los dirigentes del partido; 3) el control del presidente en la composición de su equipo de gobierno; 4) y los liderazgos que surgieron al interior del mismo, quienes influyeron en la nominación de algunos ministros.

José María Aznar designó a 34 personas como ministros durante su gobierno: el 26% (9) de los nombramientos correspondieron a personalidades en las que predominaba su experiencia parlamentaria; 23% (8) habían sido excolaboradores del presidente en la ejecutiva del partido o en su paso por la Junta de Castilla y León; 21% (7) se distinguieron por su liderazgo en el ámbito regional; 18% (6) a personajes no afiliados al partido; y el otro 12% (4) por su perfil técnico. Lo distintivo en el conjunto de ministros es que contaban con algún tipo de experiencia en cargos políticos y/o en la Administración Pública.

El equipo de gobierno se construyó con base en su experiencia y el peso político de los ministros, para lo cual fue crucial el anclaje de muchos de ellos en el ámbito regional, y, por supuesto, la cercanía política mantenida con el presidente. Por otra parte, la gran mayoría de los ministros estaban afiliados al partido (85%); y de los independientes que permanecieron por más tiempo en el gobierno -Josep Piqué, Margarita Mariscal y Pilar del Castillo-, terminaron afiliándose y accedieron a cargos políticos mediante su integración al PP, por lo cual, casi el total de los integrantes del gabinete estuvieron vinculados a la estructura del partido.

No obstante y la adhesión al partido, en la trayectoria política de los ministros y su correspondiente ingreso al gabinete, fue muy importante la relación que tejieron con los dirigentes políticos en turno. Prueba de ello es que al inicio del gobierno del PP, en 1996, la mayoría de los integrantes del gabinete, incluido el propio presidente, se habían desarrollado políticamente por impulso de Manuel Fraga, quien fue determinante en el destino político de muchos de ellos. Si bien cuando Aznar llegó al gobierno tuvo libertad para confeccionar su equipo de trabajo, lo cierto es que buena parte de quienes participaron en el primer gabinete había alcanzado posiciones políticas importantes por designios de Fraga. Una vez que Aznar se encumbró en la dirigencia del partido, ello influyó en el cambio generacional de quienes lo acompañaron en el gobierno⁷⁵, pues en las remodelaciones posteriores del gabinete, la mayoría de los ministros había iniciado su experiencia política en la década de 1990, ya bajo el liderazgo de Aznar.

⁷⁵ A juicio de Rodríguez, el episodio más significativo que simbolizó el cambio generacional fue la salida de Álvarez Cascos de la secretaría general del PP y su sustitución por Javier Arenas en el XII Congreso de 1999 (Rodríguez, 2011:196).

En ese sentido, quienes han sido dirigentes de los populares han gozado de un amplio poder de decisión⁷⁶, particularmente José María Aznar, a quien le tocó inaugurar la etapa de partido gobernante, hecho que amplió sus márgenes de poder político. A eso hay que agregar la personalidad del propio presidente, quien solía centralizar las decisiones importantes del partido y del gobierno, situación que reforzaba el modelo vertical de organización. Un ejemplo de ello fue el modo en que Aznar destinaba las posiciones políticas de sus subordinados. Hubo a quienes invitaba al gobierno, pero les advertía que su nombramiento era provisional, dado que posteriormente cesarían para competir por otros cargos políticos⁷⁷. Es decir, anticipaba con sobrada antelación el destino de algunos ministros aún sin esperar los resultados de su desempeño. Por otra parte, el presidente era sumamente cauteloso con los nombramientos de los ministros, cada movimiento lo planeaba sigilosamente y sin enterar, incluso, a su grupo allegados, sino hasta cuando los cambios eran inminentes⁷⁸.

Aún y con el penetrante control político de Aznar, al interior del gabinete se consolidaron varios liderazgos que llegaron a tener influencia en la composición y las

⁷⁶ García-Guereta precisa que “el poder de toma de decisión se concentra fundamentalmente en el Presidente del partido. [...] AP-PP ha sido siempre un partido muy presidencialista y sus presidentes han tenido un gran poder y han jugado un papel trascendental en la toma de decisiones esenciales a lo largo de su historia” (2001: 386,414). El líder máximo del partido goza de una amplia discrecionalidad respecto al nombramiento de casi todos los altos cargos del partido y la participación de los afiliados en la composición de los órganos nacionales es muy reducida. Así también, el PP es el único de los partidos del ámbito nacional que no admite la creación de corrientes (Verge, 2007:231,233).

A manera de anécdota para ejemplificar el férreo control de los presidentes en turno del PP, baste recordar que el día en que Aznar fue nombrado presidente del PP en abril de 1990, éste entregó a Fraga, el dirigente saliente, una carta de dimisión anticipada a la dirigencia del PP, en la cual Aznar se comprometía a abandonar el cargo cuando Fraga lo dispusiera. Con dicha carta, Aznar pretendía manifestar lealtad y subordinación a su jefe político. En un gesto genuino, Fraga rompió la carta públicamente, lo que simbolizaba dar libertad al proyecto político de Aznar y garantizar, a la vez, un auténtico proceso sucesorio. El acto de la carta ilustra la estructura de lealtades que se tejen en el partido respecto a sus líderes, lo que los convierte en personajes de mucho poder en donde no se mueve nada importante de la organización sin su consentimiento.

⁷⁷ Un claro ejemplo ocurrió con Juan Ignacio Barrero, que fue designado presidente del Senado cuando el PP llegó al gobierno en 1996. Desde aquel momento Aznar le advirtió que su cargo sería una plataforma para después competir por la presidencia de Extremadura en 1999, como efectivamente ocurrió (El País, 19-ene-99). Otro caso fue el de Jaume Matas, titular de Medio Ambiente, cuya salida se anunció con bastante anticipación, durante la remodelación de gobierno de julio de 2002, siendo que dejó el cargo hasta el siguiente año, en marzo de 2003 (“Matas dejará el Gobierno en marzo para competir por Baleares”, El País, 10-jul-02).

⁷⁸ Sobre las acciones de Aznar como dirigente, se ha enfatizado sobre su estilo hermético y de control del poder. Al respecto, se ha descrito que “el hermetismo, incluso hacia su partido y el conjunto de sus colaboradores, ha sido un rasgo muy característico del presidente del Gobierno. [...] Controla perfectamente su partido, quizá como nadie lo ha hecho en la política española” (Tusell, 2000:30). Rodríguez (2011), por su parte, refiere que “el secretismo y el cierre de varios nombramientos a última hora provocaron algunas sorpresas en algunos nombres que se daban por seguros. Este rasgo marcaría las sucesivas remodelaciones y nombramientos de ministros, lo que ponía de manifiesto el control y dominio que Aznar trataba de imponer sobre la agenda política” (2011: 189-190). Sobre el “secretismo” de Aznar, “sus propios allegados reconocen excesivo. [...] En algunos casos, su empecinamiento en dar a entender que sólo él tenía el poder de decidir, las claves, el manejo de todos los hilos, colocó en una situación incómoda a más de uno de sus colaboradores” (Cernuda y Jáuregui, 2004:108).

decisiones del gobierno. Fueron, en gran medida, los que duraron más tiempo como vicepresidentes del gobierno; Rodrigo de Rato como coordinador de los ministerios económicos, y Mariano Rajoy de las carteras políticas. Ambos personajes tuvieron oportunidad de perfilar a algunos de sus subordinados como ministrables, y en el caso de Rajoy, ser el sucesor de Aznar en la candidatura al gobierno y la dirigencia del partido. En menor medida, también adquirieron notoriedad en el gabinete Josep Piqué y Javier Arenas, quienes también impulsaron la llegada al gabinete a algunos de sus colaboradores.

Aunque este grupo de ministros -junto con Álvarez-Cascos y Mayor Oreja- fueron los más influyentes durante el gobierno de Aznar, ninguno de ellos puso en entredicho la autoridad política del presidente, quien controló el aparato del partido y del gobierno al mínimo detalle, acorde a un estilo *presidencializado* (Poguntke y Webb, 2005), en el que los estatutos del partido, las atribuciones del gobierno y la personalización de la política le sumaron mucho poder al jefe de gobierno (Linz, 1997: 92; Montabes, 1997: 173-174; Van Biezen y Hopkin, 2005; Gunther y Montero, 2009: 56; Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:120)⁷⁹. A grandes rasgos, el equipo de trabajo de Aznar estuvo marcado por su estilo personal de gobierno, en el que ejerció un amplio control en su composición. Ese mismo dominio político del presidente evitó -o acaso no hubo posibilidad alguna- que se suscitara conflictos internos de envergadura⁸⁰, rivalidades ríspidas entre ministros, ni mucho menos disidencia, cuestionamientos o el surgimiento de corrientes críticas que desafiaran el liderazgo del presidente⁸¹.

⁷⁹ A esto habría que añadir la influencia del presidente en la asignación de las candidaturas parlamentarias (Coller, Cordero y Echavarren, 2013), en la centralización de los procesos electivos (Rodríguez, Barberá, Barrio y Barás, 2010) y en la organización territorial del PP (Astudillo y García-Guereta, 2005), así como en las decisiones que tomaba junto con un reducido grupo de personajes del partido, cuyas reuniones conocidas como “maitines” eran convocadas de manera informal por el presidente al carecer de regulación estatutaria; no obstante, en el seno de dichas reuniones se tomaban decisiones políticas importantes (García Guereta, 2001: 387-388).

⁸⁰ Una interpretación a la ausencia de conflictos internos asume que las fuerzas políticas del partido estaban bien representadas en el gabinete (Real-Dato, 2009); no obstante, existen dudas de que esto sea así, puesto que en la mayoría de las carteras fueron ubicados personajes vinculados al presidente y no hubo una expresión clara de corrientes o facciones distintas a la del mandatario, como llegó a ocurrir en el gobierno socialista de Felipe González (1982-1996). Además, respecto a la relación que Aznar entabló con su equipo de gobierno y sus posibles desencuentros, por ejemplo, el que tuvo con Rato en lo referente al apoyo a la guerra de Irak, se ha hecho mención de que “Aznar dio muestras de no aceptar ningún tipo de discrepancia entre sus colaboradores” (Cernuda, 2011: 139).

⁸¹ Sobre el estilo político de Aznar, uno de los testimonios del trabajo realizado por García-Guereta (2001) se refirió a Aznar como “un hombre desconfiado, y como él ha vivido muy bien la historia del partido y sabe que muchas cosas que se han puesto en marcha han fracasado por las luchas, las disputas y las riñas internas, él ha establecido una línea muy clara de jerarquía y autoridad. [...] La cohesión se ha logrado, primero, porque Aznar ha sido un líder aceptado por todos... y luego él ha sabido poner orden y acabar con las baronías y consiguiendo un equipo que esté trabajando en la misma dirección, y que no haya nadie disputando liderazgos o disputando cuotas de poder, porque ese es el problema, mientras hemos estado peleándonos por cuotas de poder, porque claro, electoralmente no crecíamos...Y en estos momentos, también contribuye a la cohesión interna nuestro ascenso electoral...” (2001:395-396).

Capítulo VII. Los ministros de Rodríguez Zapatero (2004-2011): la alianza de corrientes en el gobierno

El PSOE permaneció en la oposición por dos legislaturas hasta su retorno a la presidencia del gobierno en abril de 2004. En ese lapso de ocho años habían ocurrido importantes transformaciones en la vida interna del partido. Una de las más relevantes fue el cambio generacional en la dirección del PSOE tras la salida de Felipe González en 1997, a lo que siguió un eventual liderazgo de Joaquín Almunia¹, y finalmente, el ascenso de José Luis Rodríguez Zapatero (Valladolid, 1960) como líder de la organización en julio de 2000. Hasta entonces, Rodríguez Zapatero había alcanzado posiciones políticas como parlamentario de las Cortes desde 1986, secretario provincial del partido en León (1988-2000) -sitio donde creció y estudió-, así como vocal del Comité Federal del partido (1990-2000). De andar político discreto, e incluso inadvertido ante las figuras tradicionales del partido, su triunfo como dirigente nacional en el XXXV Congreso resultó sorpresivo para todos². No obstante, ese momento

¹ Tras la decisión de Felipe González de retirarse como dirigente del partido, Almunia lo sucedió en el cargo y compitió como líder de los socialistas en los comicios de 2000 una vez que José Borrell, que había vencido a Almunia en las primeras primarias del partido celebradas en 1998, retiró su candidatura a la presidencia tras verse afectado por el escándalo del caso “Huguet-Aguiar”, en el que dos de sus excolaboradores cuando fue ministro fueron involucrados en un supuesto fraude fiscal. Ya como candidato, Almunia sufrió la más dura derrota hasta entonces del PSOE ante al PP encabezado por Aznar, lo cual lo llevó a renunciar a la dirigencia socialista y posteriormente se convocó al proceso sucesorio en el que Rodríguez Zapatero aparecería en la escena política nacional como nuevo dirigente del partido.

² En su postulación como dirigente del partido, Zapatero inicialmente fue respaldado por la plataforma política Nueva Vía, inspirada en las ideas de *republicanismo cívico* desarrolladas por el filósofo Philip Pettit (Jáuregui, 2008: 57,58; Colino y Cotarelo, 2008:28) y compuesta principalmente por diputados jóvenes y un tanto desconocidos -al igual que Zapatero- entre los viejos liderazgos del partido. Como esa agrupación no representaba una fuerza sustanciosa al interior de la organización, se ha argumentado que Zapatero fue beneficiado en su elección como dirigente del partido a causa de un factor central: el cambio de apoyo entre las corrientes internas. Ante la continuidad de la disputa entre el sector *guerrista*, que respaldó la postulación de Matilde Fernández, y la ejecutiva saliente -vinculada al ex presidente González-, que apoyó a José Bono, cuyo grupo al percatarse “de que peligraba la victoria de José Bono, llevó a cabo una campaña a la desesperada a favor de su candidato. Ante esta acometida de última hora, sucedió exactamente el mismo fenómeno antisistema que ocurrió cuando las primarias en que Borrell se impuso a Almunia en 1998: las presiones del «aparato» en beneficio de Bono generaron una corriente de adhesión hacia Zapatero y éste se benefició del «voto útil». Muchos guerristas decidieron votarle para evitar a toda costa la victoria de Bono -y de ahí el exiguo resultado que obtuvo Matilde Fernández, víctima de las circunstancias- y la mayor parte de los simpatizantes de la militante vasca Rosa Díez, que lideró la cuarta opción hicieron lo propio” (Papell, 2008:27). Incluso, el expresidente Felipe González al final varió su respaldo inicial a Bono por el de Zapatero (Jáuregui, 2008: 73), prueba de ello es que “al bando [de Zapatero] se pasaron Rosa Conde y Carlos Solchaga, entre otros excolaboradores importantes del expresidente, y ninguno de ellos habría dado ese paso sin el visto bueno de González” (Cernuda, 2011:143). Para detalles sobre el proceso de la configuración de la corriente de Nueva Vía y la asunción de Zapatero como dirigente del PSOE, véase López (2002).

inauguró la segunda fase de la trayectoria política de Zapatero, la de reconocimiento como líder del PSOE y convertirse, por tanto, en la figura que llevaría al partido de nuevo al gobierno.

En las elecciones generales de 2004, el PSOE encabezado por Zapatero venció con el 42,59% de los votos al PP liderado por Mariano Rajoy, que obtuvo 37,71%³. Al término de la jornada electoral, una vez esclarecidos los resultados a favor del partido socialista, el virtual presidente Rodríguez Zapatero se comprometió a “gobernar sin coaliciones, en solitario, y con acuerdos puntuales con los distintos grupos parlamentarios”⁴. Con esa postura, Zapatero también dejaba entrever que ya tenía en mente a las personas que lo acompañarían en el gobierno; incluso, eso fue lo que se insinuó cuando en enero, dos meses antes de la elección, se hizo acompañar por un *comité de notables* que le asesorarían durante la campaña y en la preparación de un posible nuevo gobierno⁵.

Y, en efecto, de los diez integrantes del *comité de notables*, seis fueron designados ministros: Pedro Solbes Mira (Vicepresidente Segundo y Economía y Hacienda), José Bono Martínez (Defensa), María Jesús San Segundo (Educación y Ciencia), Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé (Asuntos Exteriores y Cooperación), Magdalena Álvarez Arza (Fomento) y Carmen Calvo Poyato (Cultura)⁶. Otros cuatro ministros provenían de la Ejecutiva del partido: Juan Fernando López Aguilar (Justicia), Jordi Sevilla Segura (Administraciones Públicas), José Montilla Aguilera (Industria, Turismo y Comercio) y Cristina Narbona Ruiz (Medio Ambiente). Y los seis restantes tenían posiciones diversas que se detallan adelante.

Además, en un hecho insólito, el equipo de gobierno completo se presentó quince días antes de la investidura del gobierno una vez que las fuerzas políticas minoritarias –IU-ICV, CiU, ERC, CHA, BNG, CC, PNV y otros partidos- se comprometieron a respaldar

³ Las elecciones del 14-M fueron ensombrecidas por los actos terroristas del 11-M en los que fallecieron 191 personas a consecuencia de las explosiones de varios trenes en la estación de Atocha. Se ha considerado que la magnitud del fenómeno pudo influir en el ánimo de algunos votantes que se tradujo en alrededor de 3,5 puntos porcentuales de votos a favor del PSOE, lo cual que favoreció en su triunfo, toda vez que antes de los ataques terroristas, según los estudios demoscópicos del momento, se perfilaba un empate técnico entre el PSOE y el PP (Lago y Montero, 2005). Ante ello, algunos sectores de la opinión pública y de la derecha política insistieron que el triunfo de Zapatero fue una derivación de la tragedia, por lo que acuñaron la expresión de «Presidente por accidente» para referirse a la llegada de Zapatero a La Moncloa (Colino y Cotarelo, 2012).

⁴ “Zapatero formará un Gobierno en solitario con pactos parlamentarios puntuales” (El País, 15-mar-04).

⁵ “Zapatero crea un comité de notables para asesorarle en su lucha por La Moncloa” (El País, 08-ene-04).

⁶ Respecto a los otros cuatro integrantes del comité de notables, dos de ellos, el barón extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra y el asesor económico Miguel Sebastián rechazaron la invitación de Zapatero para integrar el gabinete. Por otra parte, Rodríguez Ibarra, al igual que Gregorio Peces-Barba Martínez – también del comité-, hicieron sugerencias al presidente para incluir en el gobierno a personajes cercanos a ellos, como se observará en el presente capítulo. En tanto que la exministra Carmen Alborch no fue incluida en el gabinete y al poco tiempo fue nombrada patrona del Teatro Real.

la formación del gobierno socialista en el parlamento⁷. Lo novedoso, entonces, fue la anticipación para conformar y presentar públicamente al equipo de gobierno, con el propósito de, según se dijo, enviar una señal de transparencia frente al secretismo que caracterizó al expresidente Aznar⁸.

La selección de ministros de Zapatero atendió a dos criterios generales: 1) el alto nivel de experiencia técnica de la mayoría de ellos, acorde con la cartera que encabezaron y 2) la confluencia de diversas corrientes al interior del gabinete.

Sobre el primer punto, una de las principales inquietudes del presidente para designar a sus ministros fue que éstos tuvieran dominio técnico y profesional para la cartera encomendada⁹. Al respecto, se observó que casi el total de los ministros -87,5%- mantenía cierto grado de correspondencia entre su experiencia política y laboral y el ministerio asignado. Esto fue posible en razón de que la mayoría de los nuevos ministros había tenido responsabilidades en la Administración Pública en mandos medios y directivos durante el mandato de Felipe González y, posteriormente, al finalizar el gobierno socialista algunos de esos funcionarios emprendieron una carrera legislativa o en la arena local, lo que contribuyó a incrementar su experiencia política y profesional.

Además de ello, los rasgos sociodemográficos del primer grupo de ministros que designó Zapatero se diferenciaron de gobiernos anteriores en al menos dos aspectos. Uno, por ser la primera vez en la historia política española en que el número de mujeres y de hombres ministros fue similar, 8 por cada género que sumaron un total de 16 ministros, mismos que ocuparon 18 carteras de gobierno, debido a la titularidad simultánea de los vicepresidentes en otro ministerio¹⁰.

El otro aspecto relevante se refiere a la región de procedencia de los ministros, ya que también por vez primera los nacidos en la capital no predominaron en el gabinete -solo hubo dos nacidos en Madrid-, sino de las comunidades de Valencia, de Andalucía y de

⁷ A cambio de ello, el PSOE tuvo que ceder posiciones en el parlamento que le correspondían. El PSOE conservó la presidencia del Congreso, pero cedió una vicepresidencia a CiU, y una secretaría a IU-ICV. De igual modo, los socialistas mantuvieron la presidencia del Senado, pero cedieron una vicepresidencia a Entesa, una secretaría a CiU y la otra al PNV. Ver: "El PP queda fuera de un "pacto por el pluralismo" de todos los grupos parlamentarios" (El País, 01-abr-04), "El PSOE alcanza un pacto con todos los grupos que deja al PP sin la presidencia del Senado" (La Vanguardia, 01-abr-04).

⁸ "Un Ejecutivo que aspira a infundir confianza" (El País, 18-abr-04). Otra interpretación sobre la presentación anticipada del equipo de gobierno apunta que "la necesidad de despejar la incertidumbre política generada tras los atentados del 11-M obligó a decidir en breve el nombre de los responsables de algunos ministerios clave" (Rodríguez, 2011: 216).

⁹ Al presentar a su equipo de trabajo, se subrayó que "Zapatero quería políticos experimentados, de gobiernos anteriores o autonómicos, y de probada solvencia profesional" (Un Gabinete 'paritario' de políticos y técnicos; El País, 01-abr-04).

¹⁰ Desde el periodo de campaña electoral, Zapatero había manifestado como una de sus prioridades garantizar la paridad de género en los altos cargos del gobierno y la Administración. Ver: "Zapatero garantizará por ley la paridad en los altos cargos de la Administración" (El País, 09-mar-04).

Castilla y León, con tres ministros cada una, a la que a esta última se le podría sumar el presidente, ya que fue donde nació e inició su actividad política. Los otros integrantes del gabinete provenían de Galicia, con dos, y de Canarias, La Mancha y Extremadura, con un ministro de cada Comunidad. Lo llamativo también es que en el gabinete tampoco se incluyeron a ministros nacidos en Cataluña -como había sucedido en legislaturas anteriores-, aunque políticamente podría considerarse de ahí a José Montilla, que nació en Córdoba, pero que realizó toda su trayectoria en Cataluña.

Respecto a la formación educativa de los ministros, predominaron los economistas (cinco), los abogados (cuatro), y los que contaban con al menos dos carreras (seis). Además, del conjunto de ministros, más de la mitad contaba con grado doctoral (nueve) y siete tenían experiencia como docente universitario, actividad que enfatizó el perfil técnico que distinguió a los integrantes del gabinete.

Respecto al segundo criterio que se observó en su designación, si bien la mayoría de los integrantes del primer gabinete de Zapatero contaba con experiencia política y en la Administración Pública, en la selección de cada ministro también primaba otra distinción aparte de sus capacidades para el cargo, ya sea por 1) haber sido aliado o cercano al presidente cuando éste se postuló para la dirigencia del partido (corriente Nueva Vía), 2) por su alto grado de *expertise* en el caso de los titulares de las principales carteras y 3) por representar alguna corriente distinta a la del mandatario o estar vinculado a algún liderazgo del partido.

7.1. Los ministros del entorno de Rodríguez Zapatero

Un primer grupo de ministros comprendió a los promotores del proyecto político de Nueva Vía, grupo que impulsó desde un inicio las aspiraciones políticas de Zapatero para ser dirigente del PSOE, quienes después fueron incluidos en la Ejecutiva del partido y además se convirtieron en integrantes de su círculo central y posteriores ministros de gobierno, como fueron Juan Fernando López Aguilar (Justicia), Jordi Sevilla (Administraciones Públicas) y Jesús Caldera Sánchez-Capitán (Trabajo y Asuntos Sociales), además de José Antonio Alonso Suárez (Interior), que no fue parte de la directiva del partido, pero era considerado amigo personal del presidente¹¹. Este conjunto de personajes, al igual que Zapatero, desplegaron su trayectoria política a partir de su llegada a la Ejecutiva del partido en 2000.

En este órgano del partido, Juan Fernando López Aguilar (Las Palmas, 1961) fue nombrado secretario de Libertades Públicas y Desarrollo Autonómico (2000), cargo que

¹¹ “José Antonio Alonso: Magistrado progresista y amigo de Zapatero” (El País, 01-abr-04), “José Antonio Alonso: ciudadano juez” (El País, 08-ago-04).

le dio más proyección en su carrera parlamentaria que inició en 1996 como representante de las Islas Canarias. Anteriormente, López Aguilar había trabajado como asesor en el Ministerio de Justicia cuando tuvo como titulares a los socialistas Enrique Múgica y Tomás de la Quadra-Salcedo, razón por la cual, su nombramiento como titular de dicha cartera no fue del todo sorpresivo, pues era acorde a su experiencia técnica; además de que en su labor legislativa destacó como interlocutor de los socialistas en el Pacto de Justicia emprendido por los ministros de Justicia del PP, Ángel Aceves y José María Michavila¹².

De perfil paralelo al de López Aguilar, Jordi Sevilla Segura (Valencia, 1956) inició su actividad pública como asesor de Relaciones Internacionales del gobierno (1985-1991) y después como jefe de gabinete en el Ministerio de Agricultura (1991-1993) y en el de Economía y Hacienda (1993-1996) con Pedro Solbes como titular, con quien también se le asoció en el plano político y de amistad¹³. Posteriormente, fue asesor del grupo parlamentario socialista (1998-2000) e integrante del grupo Nueva Vía encabezado por Zapatero, a quien luego acompañó en la Ejecutiva del partido como Secretario de Política Económica (2000) y en el grupo parlamentario socialista como diputado de Castellón (2000-2009) antes de su nombramiento como ministro de Administraciones Públicas.

En cambio, a Jesús Caldera (Béjar, 1957) se le identificó como un personaje que en cierto sentido empalmó su carrera política con la del presidente Zapatero, ya que ambos transitaron por la política partidista en su natal Castilla y León y posteriormente en el Congreso, donde Caldera, desde su papel de portavoz adjunto del grupo socialista, apoyó el trabajo legislativo de Zapatero¹⁴. Asimismo, Caldera fue uno de los principales impulsores de la candidatura de Zapatero a la dirigencia del partido, y una vez en esa posición, éste designó a Caldera vocal del Comité Federal del partido y portavoz del grupo socialista (2000-2004). Con el retorno del PSOE a La Moncloa, se daba por hecho que Caldera sería nombrado vicepresidente del gobierno, pero debido al compromiso del presidente por mantener la paridad de género –pues este cargo se asignó finalmente a María Teresa Fernández de la Vega-, le ofreció elegir cualquier otra posición y Caldera optó por Trabajo y Asuntos Sociales, a fin de apuntalar la política social del gobierno¹⁵.

Por su parte, el perfil de José Antonio Alonso (León, 1960) en términos profesionales correspondió al de un técnico especializado en asuntos del ámbito judicial, en el que fue juez (1985-1989), magistrado de la Audiencia Provincial de Madrid (1989), portavoz de

¹² “Un aparente radical con capacidad negociadora” (El País, 01-abr-04) y Rodríguez (2004:61).

¹³ “Jordi Sevilla: economista riguroso” (El País, 01-abr-04).

¹⁴ “Jesús Caldera: la cara socialdemócrata del nuevo gobierno” (El País, 01-abr-04), “El director de las políticas sociales” (El País, 18-abr-04) y Rodríguez (2004:51-53).

¹⁵ “Un ejecutivo que inspira a infundir confianza” (El País, 18-abr-04).

Jueces para la Democracia (1994-1998) y vocal del Consejo General del Poder Judicial (2001-2004); sin embargo, su inserción en política se debió a invitación personal del presidente, pues además de reconocerle su trayectoria como jurista, los unía una profunda amistad desde la infancia y la época universitaria¹⁶, con lo cual, dicho vínculo fue determinante en su llegada al gobierno, primero como diputado a inicios de 2004 y luego como ministro del Interior, aún sin ser militante del partido socialista.

7.2. Ministros ¿apartidistas? en las principales carteras del gobierno

Al segundo grupo de ministros se les caracterizó por su alto grado de *expertise* que favoreció su nominación en las principales carteras de gobierno, fue el caso de María Teresa Fernández de la Vega Sanz (Vicepresidenta Primera y Portavoz del Gobierno), Pedro Solbes Mira (Vicepresidente Segundo, Economía y Hacienda) y Miguel Ángel Moratinos (Asuntos Exteriores y Cooperación). Estos dos últimos participaron en el *comité de notables* que impulsó Zapatero en su campaña. Por otra parte, resulta muy llamativo que ninguno de los dos vicepresidentes contaba en ese momento con afiliación partidista, lo que enfatizaba la alta valoración de sus cualidades profesionales para prescindir del carnet, e incluso, poder involucrarse en las actividades políticas del partido.

Pese a no militar formalmente en el PSOE, a María Teresa Fernández de la Vega (Valencia, 1949) se le reconocieron importantes dotes en los tres ámbitos en que había colaborado: primero en la Administración Pública como directora de gabinete en el Ministerio de Justicia (1982-1985); luego en el sector judicial como magistrada (1990) y como vocal del Consejo General del Poder Judicial (1994-1996); y, finalmente, en el parlamento como diputada postulada por los socialistas a partir de 1996. Fernández de la Vega también era apreciada por sus amplias capacidades de trabajo, por su talante tenaz, riguroso y responsable, además de poseer profundas convicciones progresistas¹⁷. Ante este cúmulo de virtudes, Zapatero no dudó en designarla como la primera vicepresidenta de gobierno en la historia española, aparte de que con su nombramiento, el presidente refrendaba su compromiso con la equidad de género en el gabinete¹⁸.

¹⁶ “Una apuesta por la legalidad en los asuntos de Interior” (El Mundo, 27-mar-04), “Magistrado progresista y amigo de Zapatero” (El País, 01-abr-04), “Un magistrado para combatir la violencia” (El País, 18-abr-04), “El buen amigo leonés” (La Vanguardia, 18-abr-04).

¹⁷ “Mujer de derecho con vocación progresista” (El Mundo, 26-mar-04), “Una jurista infatigable” (El Mundo, 04-04), “La solidez frente a situaciones conflictivas” (El País, 01-abr-04), “Magistrada con carácter” (La Vanguardia, 18-abr-04), “Solidez jurídica y capacidad organizativa” (El País, 18-abr-04).

¹⁸ Según ha descrito Rodríguez (2004), el 16 de marzo, dos días después del triunfo electoral del PSOE, Zapatero convocó en su despacho a Fernández de la Vega para, “sin darle tiempo a preguntar el por qué de la convocatoria, Zapatero le espetó: «Vas a ser vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia». Antes de que pudiera reaccionar, Zapatero argumentó: «Hace tiempo que decidí que ese

A Pedro Solbes (Alicante, 1942) también se le reconoció en diversos círculos por su eficacia en los proyectos que le había tocado encabezar; primero por ser uno de los artífices de la adhesión de España a la Unión Europea cuando fue Secretario de Estado para las relaciones con la Unión Europea (1985-1991), y después, por asentar las bases para el crecimiento económico de España en su paso por el Ministerio de Economía y Hacienda (1993-1996). Incluso, su sucesor en el cargo, Rodrigo de Rato, del PP, elogió su trabajo y llegó a reconocer que las decisiones adoptadas en aquel momento por Solbes dieron pie a la bonanza económica española durante los gobiernos del PP¹⁹. Posteriormente, esos mismos logros auparon a Solbes para llegar a la Comisaría Europea de Asuntos Económicos y Monetarios (1999-2003).

Aunque inicialmente Zapatero había pensado en Miguel Sebastián –exjefe del servicio de estudios del BBVA y miembro del *comité de notables*- para dirigir la economía, tras el rechazo de éste al cargo (Rodríguez, 2004:65), Zapatero recurrió a Solbes tanto para contrarrestar la fuerte imagen de eficacia de los gobiernos del PP en el área económica, a la vez que su nombramiento aportaría solidez y credibilidad al proyecto socialista en dicha materia, que fue lo que aconsejaron algunos de los personajes cercanos a Zapatero (Jaén y Escudier, 2007:162-166). Solbes, por su parte, para acceder primero al *comité de notables*, “pidió al propio Zapatero poder absoluto para maniobrar sin cortapisas en el área económica”²⁰; posteriormente, para integrar el gabinete, Solbes “exigió una vicepresidencia y Zapatero aceptó”²¹, pues dada la solvencia profesional que respaldaba a Solbes, sus peticiones solían ser correspondidas. Con su nombramiento de vicepresidente segundo y ministro de Economía y Hacienda, Solbes quedó al mando de la política económica al inicio del gobierno de Zapatero.

Por su parte, el trabajo de Miguel Ángel Moratinos (Madrid, 1951) estuvo siempre ligado al ámbito diplomático, al cual accedió desde joven como director para las Relaciones con Europa del Este en el Ministerio de Asuntos Exteriores (1974-1979); después fue embajador de España en Yugoslavia (1979-1984), en Marruecos (1984-1987) y en Israel (1996), así como director general de Política Exterior para África y Oriente Medio (1993) y representante europeo del proceso de paz árabe-israelí (1996-2003). De este último encargo, en el que fue nombrado por los 15 ministros de Exteriores de la Unión Europea, su figura alcanzó renombre internacional por avanzar al

cargo lo ocuparía una mujer. No ha ocurrido nunca en este país y es importante que lo hagamos ahora. Quiero que lancemos ese mensaje, que responde a una convicción democrática profunda. Y quiero que esa persona seas tú», ante lo cual, aunque Fernández de la Vega no esperaba semejante nombramiento, aceptó el reto (Rodríguez, 2004: 47-48).

¹⁹ “Pedro Solbes: el arte de decidir sin molestar” (El País, 01-abr-04).

²⁰ “Pedro Solbes: Un ‘luchador’ con credibilidad política” (El Mundo, 04-04).

²¹ “Un ejecutivo que aspira a infundir confianza” (El País, 18-abr-04).

punto más próximo de paz entre ambas culturas (Cumbre de Sharm el Shej, 2000), situación que se desdibujó con la Intifada de octubre de 2000²².

No obstante, Moratinos había alcanzado notables méritos que lo pusieron en la mira de Zapatero para colaborar en su gobierno, principalmente por el interés del presidente en resolver la participación de España en la guerra de Irak²³. Como primer paso en el acercamiento entre ambos, Moratinos aceptó ser integrante del *comité de notables*, pues hasta entonces él mismo reconoció que no había tratado con Zapatero²⁴. Además, Moratinos accedió a participar en este grupo debido a su interés personal de involucrarse en un proyecto político para España, de donde siempre había estado alejado por motivos de trabajo y que con Zapatero encontró el liderazgo que buscaba para participar en un proyecto nacional²⁵, lo cual, incluso llevó a Moratinos a afiliarse al partido en 2000, momento en el que también fue electo diputado por Córdoba. Así, una vez que los socialistas retornaron al gobierno, Zapatero refrendó a Moratinos como titular de Asuntos Exteriores y Cooperación.

7.3. Los ministros vinculados a fracciones y liderazgos territoriales del partido

El tercer y último grupo de ministros se caracterizó por estar vinculado a una corriente o personaje político distinto al equipo del presidente, pero que después se cohesionaron en torno a su figura en tres momentos diferentes: primero cuando se formuló una alianza política con Zapatero para facilitar su llegada a la dirigencia del partido; la segunda ocasión cuando se configuró otra red de apoyo mediante los personajes del *comité de notables* para respaldar su candidatura a la presidencia del gobierno; y por último, durante la concreción final del gabinete.

Sobre la primer alianza, formulada cuando Zapatero buscaba presidir la Secretaría General del partido, personajes como José Montilla y Cristina Narbona, que encabezaban otra corriente, negociaron apoyar a Zapatero y éste les recompensó al incluirlos en la nueva Ejecutiva y en un segundo momento como integrantes de su gobierno²⁶. Sobre José Montilla (Industria y Energía), si bien nació en Iznájar, Córdoba en 1955, se distinguió por desarrollar su carrera política en Cataluña, a donde llegó a

²² "Miguel Ángel Moratinos: El gran experto en Oriente Próximo" (El Mundo, 04-04).

²³ "Diplomacia para restablecer el consenso" (El País, 18-abr-04), "Un ejecutivo que aspira a infundir confianza" (El País, 18-abr-04).

²⁴ "Un gran diplomático por vocación y talante" (El País, 01-abr-04).

²⁵ "Miguel Ángel Moratinos: El gran experto en Oriente Próximo" (El Mundo, 04-04).

²⁶ La inclusión de liderazgos territoriales en la Ejecutiva del partido no se limitó a Montilla y Narbona, sino que fueron siete los personajes que eran jefes de federaciones regionales los que fueron partícipes del órgano máximo del partido a la llegada de Zapatero en 2000, uno de los periodos en que más se ha incrementado el número de líderes regionales que han sido parte de la ejecutiva del PSOE (Méndez, 2006:426).

vivir cuando tenía 16 años²⁷. Primero fue Concejal de Sant Joan Despí (1979), luego diputado del Parlamento catalán (1983), alcalde de Cornellá de Lobregat (1985-2004), Secretario de Organización del PSC (1994-2000) y Secretario General del PSC a partir de 2000, posiciones que lo afianzaron como un influyente *barón*, cuyo peso político influyó en la asunción de Zapatero como dirigente del partido en 2000²⁸. El apoyo de Montilla fue correspondido al ser incluido en la Ejecutiva del partido como vocal ejecutivo (2000-2004) y, posteriormente, al llegar Zapatero al gobierno, fue invitado al gabinete como ministro de Industria, Turismo y Comercio (2004-2006).

Por su parte, Cristina Narbona (Madrid, 1951) había tenido experiencia en la Administración Pública durante el gobierno de Felipe González, específicamente en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el que fue directora general de Vivienda (1991) y después secretaria de Estado de Medio Ambiente y Vivienda (1993). Al finalizar el gobierno de González en 1996, Narbona fue electa diputada por Almería, después fue concejal en Madrid (1999), y a partir de 2000 también representó a la Comunidad madrileña en el parlamento. En este mismo año, fue una de las integrantes más visibles, junto con el exministro Josep Borrell, del movimiento “Iniciativa por el Cambio”, agrupación que apoyó a Zapatero en su aspiración a la dirigencia del partido en la parte final de la contienda, y éste, por su parte, valoró ese respaldo con la inclusión de Narbona en la Ejecutiva del partido como secretaria de Medio Ambiente y Ordenación Territorial (López, 2002:399-400)²⁹. A su llegada al gobierno, Zapatero dio continuidad a la experiencia acumulada por Narbona en esa área al designarla ministra de Medio Ambiente.

La segunda ocasión en que Zapatero conformó un grupo de apoyo fue mediante el *comité de notables* durante su campaña para la presidencia del gobierno. De este grupo de diez personas, seis pasaron a ser ministros, y de los cuales, cuatro representaban alguna corriente o estaban vinculados a algún liderazgo del partido, como fueron José Bono, Magdalena Álvarez, Carmen Calvo y María Jesús San Segundo.

José Bono (Albacete, 1950) fue el principal rival a vencer por parte de Zapatero en la contienda por la dirigencia del partido en 2000, en la que este último se impuso por sólo nueve votos. A Bono se le identificó en ese momento como el candidato del *aparato* del

²⁷ “José Montilla: el ministro alemán” (La Vanguardia, 18-abr-04).

²⁸ “José Montilla: un hombre de partido” (El País, 01-abr-04).

²⁹ En ese momento, Zapatero “privilegió a Iniciativa por el Cambio sobre otras corrientes dándole una presencia en el CEF en la persona de Cristina Narbona Ruiz. El grupo de los borrellistas estaban satisfechos con la elección de Zapatero y su mentor [Josep Borrell], de hecho, declaró que se sentía “reivindicado” con la derrota del que había partido como favorito, José Bono Martínez, presidente de Castilla-La Mancha y el hombre del aparato” (CIDOB, Biografía política de Josep Borrell, actualizada el 09 de marzo de 2015). Por otra parte, el vínculo entre Borrell y Narbona era muy próximo, pues además de haber colaborado juntos, mantenían una relación de pareja. Ver: “Cristina Narbona: una todoterreno que piensa en verde” (El Mundo, 04-2004).

partido, por contar con el apoyo de los líderes socialistas ligados al expresidente Felipe González (Méndez, 2006:421). Tras la derrota en las primarias, Bono continuó su trabajo como presidente autonómico de Castilla La Mancha, región que gobernaba desde 1983 y en la que cobró fama por ganar las cinco elecciones sucesivas por mayoría absoluta y por ser valorado, además, como un gobernante que anteponía los intereses de la región a los de la propia militancia³⁰, sucesos que lo posicionaron como un influyente barón a nivel nacional y uno de los principales activos políticos del partido socialista. En enero de 2004 Bono aceptó ser miembro del equipo de *notables* de Zapatero, y aunque en ese momento declaró que “en ningún caso” sería ministro de gobierno³¹, una vez logrado el triunfo socialista cambió de opinión al ser invitado al gobierno por el propio Zapatero, al que le pidió encabezar el Ministerio de Defensa³². Su nombramiento fue una manera en que Zapatero buscó la reconciliación con un importante sector del PSOE (Real-Dato, 2009: 17).

Respecto a los ministros vinculados con personalidades del partido, a Magdalena Álvarez y a Carmen Calvo se les identificó como próximas al exministro y en ese momento presidente del PSOE y del gobierno de Andalucía, Manuel Chaves; por su parte, a María Jesús San Segundo se le asoció con Gregorio Peces-Barba, quien fuera uno de los ideólogos del partido; y a María Antonia Trujillo Rincón con el barón extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra (Jaén y Escudier, 2007:169-171).

Magdalena Álvarez (Cádiz, 1952) comenzó a trabajar en la Administración Pública como Inspectora de Finanzas del Estado a principios de 1980 y en la década siguiente pasó a ser directora general de Incentivos Económicos Regionales en el Ministerio de Economía y Hacienda que encabezó Pedro Solbes. Su trabajo cobró mayor relevancia cuando Manuel Chaves la incorporó como consejera de Economía y Hacienda (1994-2004) en la Junta de Andalucía, donde también fue parlamentaria en 2000. Además de tener un vínculo político con Chaves, Magdalena Álvarez era reconocida por su amplio conocimiento en presupuestos y vías de financiación³³, experiencia que le valió para ser incluida en el *grupo de notables* de Zapatero y posteriormente ser asignada como titular de Fomento.

Carmen Calvo (Córdoba, 1957), por su parte, también fue integrante del gobierno de Manuel Chaves y persona cercana a su figura política³⁴, con quien colaboró como

³⁰ “José Bono, 20 años de mayoría absoluta en Castilla-La Mancha” (El Mundo, 18-mar-04), “Perdió un congreso y ganó un ministerio” (El País, 01-abr-04).

³¹ “Bono asegura que ‘en ningún caso’ será ministro si el PSOE gobierna” (El País, 09-ene-04), “Bono asegura que no será ministro en un futuro gobierno del PSOE” (El Mundo, 09-ene-04).

³² En un inicio, se aseguró que Bono iría a Interior, pero solicitó estar en Defensa, donde finalmente lo situó Zapatero. Ver: “Bono acepta el Ministerio de Seguridad y Rubalcaba será el portavoz parlamentario” (El País, 18-mar-04) y “Un ejecutivo que aspira a infundir confianza” (El País, 18-abr-04).

³³ “Magdalena Álvarez: negociadora contundente” (El País, 01-abr-04).

³⁴ “Carmen Calvo: Cultura” (La Vanguardia, 01-abr-04); “Carmen Calvo: pasión y empeño”, El País, 01-abr-04).

consejera de Cultura de la Junta de Andalucía (1996-2004). Aún sin militar en el PSOE, Calvo fue postulada en este partido como diputada independiente del parlamento andaluz (1996-2004). Fue hasta finales de 2003 cuando Calvo solicitó su adhesión al partido socialista y al iniciar 2004 Zapatero la convocó para integrar el *grupo de notables* como especialista en el área cultural. Su buena gestión en el gobierno andaluz le dio proyección para continuar con las riendas de la cultura a nivel nacional como ministra de gobierno³⁵.

En cambio, María Jesús San Segundo (Valladolid, 1958) no tenía filiación en el PSOE ni antecedentes en cargos políticos; sin embargo, era una persona estrechamente vinculada a Gregorio Peces-Barba, uno de los teóricos del partido y de los redactores de la Constitución española, con quien colaboró como vicerrectora de la Universidad Carlos III de Madrid (2000-2004) al tiempo que Peces-Barba era el rector. Dado el prestigio político de Peces-Barba y la competencia técnica de San Segundo en materia educativa³⁶, llevaron a Zapatero a invitarles al *comité de notables* de su campaña política. Tras la buena acogida que San Segundo tuvo en prensa y en círculos académicos, Zapatero la consideró para encabezar el Ministerio de Educación y Ciencia, nominación que llevaba implícito el apoyo de Peces-Barba, quien, por su parte, reconoció las cualidades intelectuales de San Segundo³⁷.

Sobre María Antonia Trujillo (Badajoz, 1960), si bien no participó en el grupo de los *notables*, su jefe político que sí lo hizo, el barón extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra, rechazó formar parte del gobierno no sin antes promover ante el presidente a Antonia Trujillo³⁸, su consejera en Extremadura del Consejo Económico y Social (1996-1999), de la Presidencia (1999-2003) y de Fomento (2003-2004). Además de tomar en consideración la recomendación de Rodríguez Ibarra, Zapatero valoró los buenos resultados de Trujillo en el Plan Regional de Vivienda que aplicó en Extremadura, labor que la avaló para ser la opción más indicada en la titularidad del recién creado Ministerio de Vivienda³⁹.

³⁵ Algunas las acciones más destacadas de su gestión en Andalucía fueron la creación del Museo Picasso de Málaga, la firma del Pacto Andaluz por el Libro y la construcción de alrededor de 140 teatros ("Carmen Calvo: la democratización de la cultura", La Vanguardia, 18-abr-04; "Carmen Calvo: una apuesta segura", El Mundo, 04-04).

³⁶ Su trabajo fue avalado por la amplia experiencia en docencia e investigación sobre modelos educativos, así como ser una de las personas mejor cualificadas en la elaboración de informes universitarios encargados por el Conferencia de Rectores y por el Consejo de Universidades. Ver: "María Jesús San Segundo: Timidez, prudencia y competencia" (El País, 01-abr-04), "Experta en estudios sobre la Universidad" (El País, 18-abr-04),

³⁷ "María Jesús San Segundo: una experta en modelos educativos" (El Mundo, 04-04), "Timidez, prudencia y competencia" (El País, 01-abr-04), "Estudiosa de la realidad universitaria" (La Vanguardia, 18-abr-04), "María Jesús San Segundo: inteligencia y buen hacer" (El País, 19-dic-10).

³⁸ "María Antonia Trujillo: una jurista de la escuela de Ibarra" (El Mundo, 04-2004).

³⁹ "La consejera extremeña de Fomento, probable ministra de Vivienda" (El País, 20-mar-04), "María Antonia Trujillo: una experta en el sector" (El País, 01-abr-04), "María Antonia Trujillo: aupada por

Por último, el primer gabinete de Zapatero se concretó con las nominaciones de Elena Espinosa Mangana (Agricultura, Pesca y Alimentación) y de Elena Salgado Méndez (Sanidad y Consumo), quienes no habían sido parte de la ejecutiva del partido ni del *comité de notables*; pero cuya nominación estuvo influenciada por algunos liderazgos del partido, así como por las capacidades técnicas que se le reconocieron a ambas.

La experiencia laboral de Elena Espinosa (Orense, 1960) se concentró en Galicia, comunidad a la que pertenecía y en la que destacó por presidir la Autoridad Portuaria de Vigo (1988-1996) antes de involucrarse en el sector privado como directiva de la empresa Rodman Polyships (1996-2004). Pese a tener una militancia de alrededor de 20 años en el PSOE, no llegó a compenetrarse en las actividades ni cargos políticos del partido. Incluso, el propio presidente no la conocía personalmente⁴⁰ y para su nombramiento se orientó por la recomendación que hicieron de ella los líderes del partido Emilio Pérez Touriño, secretario general del PSdeG y José Blanco, secretario de Organización del PSOE (Rodríguez, 2004:71; Jaén y Escudier, 2007:171). Aparte de los vínculos políticos que impulsaron a Espinosa, también se enfatizó su exitosa experiencia en el área marítima, acorde a la cartera que le correspondió encabezar, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación⁴¹.

De igual modo, el perfil de Elena Salgado (Orense, 1949) fue de carácter técnico hasta antes de su nombramiento como ministra de Sanidad y Consumo. Había alcanzado cargos directivos en la Administración Pública en el Departamento de Estudios del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa perteneciente al Ministerio de Industria (1982-1984), en el de Costes de Personal del Ministerio de Economía y Hacienda (1985-1991), y luego llegó a ser secretaria general de Comunicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1991-1996). Al finalizar el gobierno de Felipe González, Salgado colaboró en varios consejos de administración de compañías ligadas a las telecomunicaciones⁴². Al retorno del gobierno socialista, además de ser bien valorada por su trayectoria en la Administración Pública, fue perfilada al gabinete por recomendación del exministro Alfredo Pérez Rubalcaba (Jaén y Escudier, 2007:172), uno de sus “grandes valedores” en el entorno del partido socialista⁴³. Como rasgo adicional, Salgado fue la única ministra que permaneció en el gabinete durante las dos legislaturas encabezadas por Zapatero.

buenos resultados” (El País, 18-abr-04), “María Antonia Trujillo: la consejera extremeña” (La Vanguardia, 18-abr-04):

⁴⁰ “Elena Espinosa: una economista unida al mar” (El Mundo, 04-04).

⁴¹ “Elena Espinosa: vinculada al mundo naval” (La Vanguardia, 18-abr-04) “Elena Espinosa: larga experiencia en el sector marítimo” (El País, 18-abr-04).

⁴² Fue consejera de administración en Vallehermoso Telecom y en Nueva Información Telefónica, entre otras empresas.

⁴³ “Un ejecutivo que aspira a infundir confianza”(El País, 18-abr-04), “La última superviviente” (El País, 21-oct-10).

Algo llamativo en la designación de las mujeres ministras en el gabinete inicial de Zapatero es que la mayoría de ellas mantenía vínculos políticos con algunos *barones* o antiguos liderazgos del PSOE, quienes, a su vez, recomendaron al presidente la incorporación de sus allegadas al gabinete. En tanto que este último, dispuesto a cumplir su promesa de equidad de género en su gobierno, no desatendió las sugerencias que le hicieron llegar los influyentes líderes a quienes pidió consejo para la composición del gabinete.

7.4. Remodelaciones de gobierno: entre el conflicto y el desgaste

El primer movimiento en el gobierno de Rodríguez Zapatero ocurrió con la salida de José Bono (Defensa) en abril de 2006, quien había anunciado su interés de apartarse del gobierno mediante una misiva que entregó al presidente en febrero, y éste, a su vez, esperó el momento oportuno para organizar la remodelación de gobierno⁴⁴. En principio, José Bono argumentó “razones personales” para dejar el cargo, aunque después reconoció que salió del gabinete por haber tenido desacuerdos con el presidente por la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)⁴⁵, como inicialmente se especuló⁴⁶. Al mismo tiempo en que Bono salió del gobierno, el presidente realizó un segundo movimiento en el gabinete, el de María Jesús San Segundo (Educación y Ciencia), quien afrontó diversos problemas durante su gestión y numerosas manifestaciones, así como baja proyección y valoración de su desempeño al frente del ministerio, situaciones que la perfilaron como *cesable* del gabinete⁴⁷.

José Bono fue reemplazado por el entonces ministro del Interior, José Antonio Alonso; y éste, a su vez, fue relevado por el exministro Alfredo Pérez Rubalcaba, que en ese momento era el portavoz del grupo socialista en el Congreso. La razón de esos movimientos obedeció al interés del presidente para dar solución al problema de ETA, organización que recientemente había declarado un alto al fuego, por lo que, ante ese escenario, Zapatero convocó a Pérez Rubalcaba con la intención de alcanzar acuerdos de paz (Colino y Cotarelo, 2012: 42), pues desde hacía varios años éste se había

⁴⁴ “La renuncia de Bono desencadena un cambio de Gobierno que sitúa a Rubalcaba en Interior” (El País, 08-abr-06), “Zapatero: ‘Trabajaré para que su retirada de la vida política no sea definitiva’” (El País, 08-abr-06), “Rubalcaba, nuevo ministro del Interior para gestionar el alto al fuego de ETA” (El País, 08-abr-06).

⁴⁵ “Bono reconoce que salió del Gobierno por el Estatuto de Cataluña” (El País, 10-mar-15).

⁴⁶ “Bono niega que se vaya por el Estatuto, pero proclama que siente España «hasta el tuétano»” (ABC, 08-abr-06), “La renuncia de Bono desencadena un cambio de Gobierno que sitúa a Rubalcaba en Interior” (El País, 08-abr-06).

⁴⁷ “Desconocida y con problemas de gestión” (El País, 08-abr-06), “María Jesús San Segundo. Una técnica sin proyección pública” (La Vanguardia, 08-abr-06). A las críticas a su gestión, también se añadieron ejemplos de la mala relación que San Segundo con otros integrantes del gabinete y el disgusto del presidente por la falta de pericia de su subordinada (Jaén y Escudier, 2007:284-287).

dedicado a labores de política antiterrorista⁴⁸, además de que Rubalcaba aportaría experiencia política al gobierno.

Por otra parte, quien suplió a San Segundo en Educación y Ciencia fue Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo (Madrid, 1951), independiente de perfil técnico-académico que se desempeñaba como catedrática en la Universidad Complutense de Madrid y cuya incorporación a la política fue por invitación de Zapatero para ser diputada del Congreso en 2004⁴⁹, donde presidió la comisión de Educación, posición que también fue la antesala para ingresar al gabinete. Pese a tener escasa experiencia política, Cabrera pertenecía a una familia de reconocidos científicos y políticos, de los que destacó su tío Leopoldo Calvo-Sotelo, quien fue presidente del gobierno (1981-1982) con la UCD y llegó a referirse sobre su sobrina como “una progre”, dadas las convicciones ideológicas de Cabrera, quien también participaba en las fundaciones socialistas de “Pablo Iglesias” y “Alternativas”⁵⁰.

La siguiente dimisión fue de José Montilla (Industria, Turismo y Comercio), en septiembre de 2006, para participar como candidato del PSC a la presidencia de la Generalitat de Catalunya, toda vez que Pasqual Maragall, del mismo partido y que ejercía la presidencia, decidió no volverse a presentar a la reelección, lo que forzó la salida de Montilla del gobierno (Rodríguez, 2011: 222,223). Montilla fue sustituido por Joan Clos i Matheu (Barcelona, 1949), que era alcalde de Barcelona desde 1997 y que había iniciado su actividad política como Concejal del mismo municipio en 1983. La llegada de Clos al gabinete fue promovida por el propio Montilla y el presidente Zapatero estuvo de acuerdo en ello, pues así “respetaba la cuota del PSC en el Gobierno”⁵¹.

Posteriormente, y por las mismas razones que Montilla, Juan Fernando López Aguilar (Justicia) abandonó el gabinete en febrero de 2007, con la intención buscar la presidencia del gobierno canario por el PSOE. Aunque desde hacía tiempo se rumoraba que su salida del gobierno era inminente -dado que era uno de los mejores activos del partido socialista para competir en Canarias-, el retraso en su dimisión se debió a que el presidente no lograba encontrar el perfil más indicado para su reemplazo. Finalmente, y tras un proceso de consulta interna con integrantes del gabinete, particularmente con Pérez Rubalcaba y la vicepresidenta Fernández de la Vega, Zapatero optó por el jurista

⁴⁸ “Rubalcaba, la pieza clave para la política antiterrorista” (El País, 08-abr-06) y “Rubalcaba, nuevo ministro del Interior para gestionar el alto al fuego de ETA” (El País, 08-abr-06).

⁴⁹ “Mercedes Cabrera: ‘El sistema educativo español es muy bueno’” (El País, 08-abr-06).

⁵⁰ “Una “progre” con los pies en el suelo” (El País, 08-abr-06), “Mercedes Cabrera: una apuesta personal del presidente” (La Vanguardia, 08-abr-06).

⁵¹ “Cita en julio con Zapatero” (El País, 30-ago-06), “Joan Clos, alcalde de Barcelona, sustituirá a Montilla como ministro de Industria” (El País, 30-ago-06).

Mariano Fernández Bermejo (Ávila, 1948) para relevar a López Aguilar debido a varias razones.

La primera porque Fernández Bermejo era un reconocido fiscal de carrera que tras veinte años de servicio había alcanzado la jefatura fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -en cuyo cargo, por cierto, se había confrontado reiteradamente con los exministros de Justicia del PP, Ángel Acebes y José María Michavila-. Un segundo motivo que impulsó su llegada al gabinete fue la cercanía que mantenía con la vicepresidenta Fernández de la Vega, con quien colaboró como asesor en el ministerio de Justicia entre 1986 y 1988, siendo Fernando Ledesma el titular⁵². Y la tercera razón por la que Zapatero tomó partida por Fernández Bermejo se debió a que en ese momento su gobierno había entrado en un escenario de disputa con el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional por la validez del estatuto de Cataluña, así como por la renovación del Consejo General del Poder Judicial, por lo que el presidente buscaba a un conocedor a fondo del aparato judicial a la vez que “negociador duro” para afrontar las problemas acumulados en ese ámbito⁵³.

La última y más amplia remodelación de gobierno en la primera legislatura de Zapatero ocurrió en julio de 2007, en la que el presidente procuró revitalizar los ministerios que habrían sufrido mayor desgaste. Para ello, se realizaron tres cambios que implicaron la salida de Jordi Sevilla (Administraciones Públicas), Carmen Calvo (Cultura) y María Antonia Trujillo (Vivienda). Sobre el cese de Jordi Sevilla, aunque en un primer momento fue anunciado para continuar con su carrera política en Valencia, estuvo tocado por el creciente distanciamiento con el presidente en diversos temas, particularmente el correspondiente al Estatuto de Cataluña, situación que dificultó su permanencia en el gobierno⁵⁴. Por su parte, la gestión de Carmen Calvo fue calificada de conflictiva y polémica en diversos aspectos, concretamente por la vituperada propuesta de la ley del Cine y las crecientes tensiones con la vicepresidenta Fernández

⁵² “Un ‘duro’ con malas pulgas toma las riendas de Justicia” (El País, 09-feb-07).

⁵³ “Zapatero designa ministro de Justicia a un fiscal marginado por Aznar” (El País, 08-feb-07), “El fiscal que encolerizó al exministro Michavila” (El País, 08-feb-07), “Zapatero pone al frente de Justicia a un fiscal castigado por el Gobierno del PP” (El País, 08-feb-07), “Zapatero nombra ministro a un fiscal duro para capear la tormenta judicial” (La Vanguardia, 08-feb-07).

⁵⁴ De acuerdo con Rodríguez (2011), el presidente se mantuvo alejado durante la tramitación del Estatuto de Cataluña, lo cual dejó a Sevilla “en una posición muy debilitada para negociar con las autonomías el despliegue de los nuevos estatutos” (Rodríguez, 2011:224). Además, aunque Sevilla formó parte de la agrupación Nueva Vía que impulsó la carrera política de Zapatero, se consideró que no logró compenetrarse en el “círculo presidencial” (“Zapatero pone a Sevilla mirando a Valencia”, ABC, 07-jul-07).

De igual modo, a juicio de la periodista Soledad Gallego-Díaz, el distanciamiento entre ambos políticos fue lo que influyó en la salida de Sevilla (“En el último suspiro”, El País, 07-jul-07).

de la Vega, quien medió en algunos de los conflictos suscitados por Calvo⁵⁵. De igual modo, el trabajo de María Antonia Trujillo en Vivienda se vio afectado por una serie de decisiones polémicas –como lo fueron los ‘minipisos’, el Código Técnico de Edificación (CTE) y la Sociedad Pública de Alquiler (SPA)-, además de las estrechas atribuciones del Ministerio, e incluso, por la baja valoración en las encuestas de popularidad, situaciones que alentaron la salida de Trujillo del gabinete⁵⁶. Además, con el cese de estos ministros, Zapatero se desligaba de las “cuotas” de algunos barones como Manuel Chaves y Juan Carlos Rodríguez Ibarra, que respectivamente habían impulsado los nombramientos de Carmen Calvo y de Antonia Trujillo⁵⁷.

Con los nuevos nombramientos, el presidente intentó relanzar a esos ministerios que tuvieron escasa proyección y así retomar impulso para las elecciones generales de 2008⁵⁸. Elena Salgado que despachaba en Sanidad y Consumo fue reubicada en Administraciones Públicas; a su vez, la posición de Salgado en Sanidad y Consumo fue ocupada por Bernat Soria Escoms (Valencia, 1951); en tanto que en Vivienda fue nombrada Carme Chacón Piqueras (Barcelona, 1971); y en Cultura, César Antonio Molina Sánchez (La Coruña, 1952). Con esas personalidades, el presidente encontró los equilibrios entre el perfil político representado por Elena Salgado y Carme Chacón, y el perfil técnico-independiente mediante Bernat Soria y César Antonio Molina, que gozaban de destacado reconocimiento en su ámbito profesional.

Sobre las ministras de perfil político, la gestión de Elena Salgado en Sanidad y Consumo había logrado reconocimiento al interior del gobierno y su reubicación a Administraciones Públicas fue interpretada como una recompensa a su buen desempeño⁵⁹. Por su parte, la incorporación de Carme Chacón al gabinete respondió a distintos motivos, ya que anteriormente, como una de las líderes del PSC, fue una activa promotora de las aspiraciones de Zapatero a la dirigencia del partido en 2000, y éste le correspondió el apoyo con su inclusión en la Ejecutiva del partido como Secretaria de Educación. En ese mismo año, Chacón también inició su trayectoria como

⁵⁵ “Zapatero intenta recuperar la iniciativa con un relevo gubernamental enfocado al futuro” (El País, 07-jul-07), “La caída en picado de una ministra con brillo” (La Vanguardia, 07-jul-07), “La polvareda de la ley del Cine acabó con las polémicas de Carmen Calvo” (ABC, 07-jul-07).

⁵⁶ “La Ley de Suelo marca el relevo de Trujillo” (El Mundo, 06-jul-07), “La ministra de los ‘minipisos’” (El País, 07-jul-07), “Zapatero intenta recuperar la iniciativa con un relevo gubernamental enfocado al futuro” (El País, 07-jul-07), “Zapatero sacude el Gobierno para cobrar impulso ante la reválida electoral de 2008” (ABC, 07-jul-07).

⁵⁷ “Los cambios acentúan el perfil ‘zapaterista’ del Ejecutivo” (ABC, 07-jul-07).

⁵⁸ Al anunciar la remodelación de gobierno, el presidente expresó su deseo de “completar los compromisos electorales en los ocho meses que quedan hasta las elecciones y de preparar los cambios y los proyectos de la próxima legislatura” (“Zapatero intenta recuperar la iniciativa con un relevo gubernamental enfocado al futuro”, El País, 07-jul-07).

⁵⁹ Cuando anunció la reubicación de Salgado, Zapatero se la describió como “una de las mejores gestoras públicas que conoce” y mostró su deseo de que marque su impronta en “la modernización y reforma de la Administración General del Estado, que ha de ponerse a la altura de los tiempos” (Ibídem).

parlamentaria de las Cortes, pues antes su experiencia política se focalizó en Cataluña como concejal del ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (1999-2003) -lugar donde nació- y como integrante de la directiva del PSC, posición en que fue aupada por el *barón* José Montilla⁶⁰. Esa fue otra de las razones por las que Zapatero la invitó al gabinete, para fortalecer la presencia de los catalanes en el gobierno y con ello buscar mayor respaldo político-electoral en esa región. Asimismo, la labor parlamentaria y partidista de Carme Chacón había alcanzado cierta notoriedad, lo que contribuyó a su llegada al gabinete con tan solo 36 años de edad y convertirse así en una joven promesa del partido⁶¹.

En cambio, en la designación de los ministros de perfil independiente se valoró el prestigio que cada uno había logrado en su disciplina. César Antonio Molina gozaba de importante reconocimiento en varios géneros literarios como escritor, poeta, ensayista y periodista, pero también como gestor cultural. En 1996 fue nombrado director del Círculo de Bellas Artes de Madrid y en 2004 pasó a ser director del Instituto Cervantes, cargo en el que se mantuvo hasta que fue invitado por Zapatero para ser ministro de Cultura, pues además de la fama literaria que había alcanzado, su trabajo al mando de esos organismos fue bien valorado en el círculo de la cultura⁶². Posteriormente, ya como ministro en 2008, también fue incluido en las listas como diputado por La Coruña, lugar de donde es originario.

El valenciano Bernat Soria, por su parte, provenía del sector médico científico, donde había logrado importantes aportes en el estudio de las células madre y la medicina regenerativa, trabajos que fueron reconocidos por la comunidad científica, y cuyos méritos, a la vez, alcanzaron fama global⁶³. Zapatero, por su parte, aprovechó el prestigio que había adquirido Soria y dado que anteriormente su trabajo había sido denostado por algunos sectores conservadores del PP, recurrió a él para apuntalar la cartera de Sanidad y Consumo, al tiempo que confrontaba la intolerancia del PP ante ciertos temas del orden científico en los que Bernat Soria había trabajado⁶⁴. Además,

⁶⁰ "La dirección socialista, renovada casi al completo" (El País, 24-jul-00).

⁶¹ "Zapatero intenta recuperar la iniciativa con un relevo gubernamental enfocado al futuro" (El País, 07-jul-07), "Zapatero sacude el Gobierno para cobrar impulso ante la reválida electoral de 2008" (ABC, 07-jul-07).

⁶² Al respecto, se valoró que "su paso por la dirección del Círculo de Bellas Artes de Madrid contribuyó de manera decisiva a convertir esta institución en uno de los más importantes centros culturales del país, donde se han dado cita escritores y artistas de todo el mundo. Desde el Círculo de Bellas Artes pasó en 2004 a dirigir el Instituto Cervantes, que ha logrado convertir en uno de los más potentes y reconocidos institutos de cultura europeos" (La doble vocación, El País, 07-jul-07).

⁶³ "Un investigador en el ministerio" (El Mundo, 06-jul-07).

⁶⁴ "La voz de la razón biomédica" (El País, 07-jul-07).

Soria no era un desconocido para el presidente, pues antes le auxilió en la elaboración del programa del PSOE cuando Zapatero fue líder opositor⁶⁵.

Con este conjunto de cambios, el presidente Zapatero cerró la VII Legislatura y a la vez se alistaba para las elecciones generales de 2008, de las que logró mantenerse en la jefatura del gobierno para un segundo periodo legislativo.

7.5. Los ministros de gobierno en la apertura de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero

En las elecciones generales celebradas en marzo de 2008 el PSOE obtuvo el 43,87% de la votación frente al 39,94% del PP, resultados que validaron la continuidad de Zapatero al frente del gobierno y quien fue investido en la segunda votación de investidura⁶⁶. El presidente aprovechó el inicio de su segunda legislatura para la remodelación del gabinete con la salida de cuatro ministros⁶⁷ y la creación de las carteras de Igualdad y la de Ciencia e Innovación, al tiempo que mantuvo a once ministros en sus posiciones⁶⁸ y reubicó a Carme Chacón, que adquirió mayor protagonismo al pasar de Vivienda al Ministerio de Defensa, convirtiéndose en la primera mujer titular de dicha cartera.

Otro aspecto novedoso en la composición del gabinete fue que por vez primera el número de mujeres ministras (nueve) superó al de hombres (ocho). Los nuevos nombramientos fueron cinco y correspondieron a Miguel Sebastián Gascón (Industria, Turismo y Comercio), Celestino Corbacho Chaves (Trabajo e Inmigración), Beatriz Corredor Sierra (Vivienda), Cristina Garmendia Mendizábal (Ciencia e Innovación) y Bibiana Aído Almagro (Igualdad). Los aspectos más llamativos de esos nombramientos fueron dos: la representación territorial en la nominación de ministros y la emergencia de Miguel Sebastián como uno de los hombres fuertes al interior del gobierno, quien incluso, también impulsó a personajes de su entorno para integrar el nuevo gabinete.

⁶⁵ “Zapatero sacude el Gobierno para cobrar impulso ante la reválida electoral de 2008” (ABC, 07-jul-07).

⁶⁶ Zapatero fue investido presidente en segunda vuelta con mayoría simple obtenida por el respaldo de los 169 diputados de su partido, toda vez que no logró la mayoría absoluta requerida para ser nombrado en la primera ronda de votación. El ligero incremento en la votación a favor del PSOE en poco más de un punto porcentual se atribuyó, en esencia, a una transferencia de votos de simpatizantes de los partidos nacionalistas y de IU al PSOE (Sánchez-Cuenca, 2009).

⁶⁷ Los cuatro ministros cesados fueron José Antonio Alonso (Defensa), Jesús Caldera (Trabajo y Asuntos Sociales), Joan Clos (Industria, Turismo y Comercio) y Cristina Narbona (Medio Ambiente). Alonso y Caldera permanecieron como diputados, el primero como portavoz del grupo socialista y Caldera, además, con participación en la Ejecutiva del partido. Joan Clos y Cristina Narbona, por su parte, pasaron a ser embajadores de Turquía y de la OCDE, respectivamente.

⁶⁸ Los ministros que permanecieron en el gabinete fueron los vicepresidentes Teresa Fernández de la Vega y Pedro Solbes, Miguel Ángel Moratinos (Asuntos Exteriores y Cooperación), Mariano Fernández (Justicia), Alfredo Pérez (Interior), Magdalena Álvarez (Fomento), Mercedes Cabrera (Educación, Política Social y Deporte), Elena Espinosa (Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), Elena Salgado (Administraciones Públicas), César Antonio Molina (Cultura) y Bernat Soria (Sanidad y Consumo).

La incorporación de Miguel Sebastián (Madrid, 1957) al gabinete fue objeto de diversas interpretaciones, particularmente por ser el personaje que marcaría contrapeso a las decisiones que ejercía Solbes en la política económica y, por ser, además, el ministro *in pectore* que Zapatero deseaba que desde un inicio lo acompañara en el gobierno (García, 2010:235-346). Respecto al primer punto, fue tal la insistencia de que su figura se contrapondría a la de Solbes, que el propio vicepresidente tuvo que reconocer que cuando Sebastián ocupaba la Oficina Económica del gobierno existieron “puntos de vista discrepantes” entre ambos, pero confiaba en que no hubiera más interferencias⁶⁹. De igual modo, la vicepresidenta Fernández de la Vega desmintió las especulaciones que apuntaban a la doble política económica del gabinete, dada la rivalidad entre Solbes y Sebastián⁷⁰.

Por otra parte, Zapatero había demostrado un especial afecto por Sebastián, pues al poco tiempo de conocerlo -justo cuando éste acababa de ser despedido del BBVA en 2003-, lo invitó a su campaña y le encargó, además, realizar el plan económico del programa electoral⁷¹. Poco después, Sebastián también fue incluido en el *comité de notables*, razón por la cual se auguraba que sería el próximo ministro de Economía en la primera legislatura. Sin embargo, Sebastián prefirió situarse en la Oficina Económica del gobierno, posición en la que se mantuvo hasta que en 2006 el presidente lo designó candidato externo del PSOE para competir por la alcaldía de Madrid⁷². Pese a la dura derrota en esos comicios, que incluso llevó a Sebastián a alejarse de la política⁷³, Zapatero volvió a tomar partida por él para la integración del gabinete en 2008, ahora como ministro de Industria, Turismo y Comercio. La cercanía de Sebastián y el presidente era de tal magnitud, que su influencia se extendió a otros ministerios, ya que también promovió los nombramientos de Cristina Garmendia y de Beatriz Corredor, lo que permitió situarlo como uno de los personajes mejor posicionados del gobierno⁷⁴.

Respecto a Cristina Garmendia (San Sebastián, 1962), su experiencia profesional aconteció en el sector de la biotecnología, como fundadora y colaboradora de diversas

⁶⁹ “Solbes: ‘El vicepresidente soy yo y llevo la política económica’” (El País, 14-abr-08), “Sebastián se pone a las órdenes de Solbes” (El País, 15-abr-08).

⁷⁰ “De la Vega: ‘No hay ningún problema en este Gobierno’” (El País, 14-abr-08).

⁷¹ “El PSOE ‘ficha’ a Miguel Sebastián como asesor de Zapatero” (El País, 08-feb-03), “Un técnico independiente y polémico” (El País, 04-sep-03).

⁷² “Zapatero elige a la desesperada a su asesor económico para candidato por Madrid” (El País, 26-oct-06), “Asesor y amigo del presidente” (El País, 26-oct-06).

⁷³ Le debate electoral llevó a Sebastián a distanciarse de la política y regresar a las docencia universitaria, pues ni siquiera quiso aceptar su cargo como concejal en Madrid (“Sebastián abandona tras constatar que el PSOE madrileño se niega a apoyarle”, El País, 01-jun-07).

⁷⁴ “Sebastián resucita como hombre de confianza” (El País, 13-abr-08), “Sebastián y Chacón entran en el núcleo duro” (El País, 13-abr-08), “Miguel Sebastián: el hombre del presidente (La Vanguardia, 13-abr-08).

empresas de ese ámbito⁷⁵. Su participación en la Administración Pública fue por invitación del presidente Zapatero y de Miguel Sebastián para integrar el Observatorio para la Ciencia y la Tecnología (OCYT), perteneciente a la Oficina Económica del presidente, de la que Sebastián era titular. Dada la empatía laboral alcanzada entre ambos en ese organismo, la posterior incorporación de Garmendia al gabinete también vino de la mano de Sebastián, que no dudó en promoverla para ser ministra y así poder compaginar funciones entre las carteras que a cada uno le tocaría encabezar⁷⁶. Además, el presidente tenía amplias expectativas en el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación, pues desde ahí se intentaría articular entre la vanguardia científica universitaria y la actividad empresarial⁷⁷.

En contraste con la trayectoria empresarial de Garmendia, la de Beatriz Corredor (Madrid, 1968) transcurrió en la Administración Pública como registradora del Cuerpo de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, cargo al que llegó por concurso de oposición. En 2007 inició su experiencia política al ser electa concejal de Madrid como integrante de la lista que encabezó el entonces candidato a la alcaldía, Miguel Sebastián. Corredor fue incluida en dicha lista por recomendación de José Blanco, el secretario de Organización del PSOE, con quien conservaba amistad en el partido, ya que ella también tenía nombramiento de secretaria de Mujer e Igualdad en el PSOE madrileño. En el transcurso de la campaña por la alcaldía de Madrid, Corredor extendió su cercanía política con Sebastián, quien una vez que fue invitado al gabinete sugirió al presidente el nombramiento de Corredor. Además de que gozaba de la confianza de Blanco y del propio Sebastián, a Corredor se le reconoció por su capacidad de trabajo y conocimiento técnico en las atribuciones de la cartera de Vivienda a la que fue propuesta para ser titular⁷⁸.

Por otra parte, en los nombramientos de Bibiana Aído (Igualdad) y de Celestino Corbacho (Trabajo e Inmigración), se insinuó que fueron impulsados como forma de presión territorial por parte de algunos liderazgos del partido para incrementar su presencia en el gobierno. Bibiana Aído procedía de Alcalá de los Gazules, Cádiz, del seno de una familia socialista, cuyo padre fue el primer alcalde electo en democracia de ese mismo municipio del que nació Aído en 1977. A consecuencia del entorno político

⁷⁵ Aunque participó en diversos proyectos de carácter biomédico, en la empresa Genetrix, de la que fue fundadora y presidenta, es donde dedicó la mayor parte de su labor profesional. Ver: "Cristina Garmendia: Ministra de Ciencia e Innovación" (El Mundo, abr-08).

⁷⁶ "El I+D de Cristina Garmendia" (El País, 04-may-08). No obstante, a los pocos meses de trabajo, Sebastián y Garmendia tuvieron diferencias por motivo de competencias ministeriales, cuyo conflicto se reiteró en diferentes ocasiones. Ver: "Sebastián y Garmendia trasladan su pelea al Congreso" (El País, 03-oct-08).

⁷⁷ "Ciencia absorbe las universidades" (El País, 13-abr-08).

⁷⁸ "Beatriz Corredor, ministra de Vivienda" (El País, 11-abr-08), "Recién llegada a la política" (La Vanguardia, 13-abr-08), "Los nuevos se presentan" (El País, 14-abr-08), "Beatriz Corredor: 'En el Gobierno, los nuevos hacemos piña'" (El País, 11-may-08), "Beatriz Corredor: Ministra de Vivienda" (El Mundo, abr-08).

familiar con el que creció, Bibiana Aído se afilió desde muy joven al socialismo andaluz e inició su trayectoria en la Administración Pública como delegada de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía en 2003. Posteriormente fue directora de la Agencia Andaluza para el Desarrollo del Flamenco (2006-2008) y luego fue electa diputada en el parlamento de Andalucía en 2008, cargo que no llegó a ejercer por sumarse al gabinete. En su nominación como ministra, se reiteró que representantes del socialismo andaluz, como Manuel Chaves y Alfredo Pérez Rubalcaba, fueron decisivos para que el presidente Zapatero la incluyera en el gabinete y convertirse en ese momento en la ministra más joven de la democracia española con 31 años de edad⁷⁹.

A diferencia de Aído, Celestino Corbacho (Badajoz, 1949) había acumulado mayor experiencia política como militante del PSC, partido al que se afilió en 1976 y, mediante el cual, después fue electo diputado provincial del parlamento catalán (1983-1994) y al mismo tiempo concejal de Hospitalet de Llobregat, municipio al que llegó a vivir desde muy joven y del que luego fue alcalde (1994-2008). Corbacho abandonó sus posiciones políticas de Cataluña cuando fue invitado por Zapatero a ser ministro de Trabajo e Inmigración, cartera que acababa de incorporar las funciones migratorias y tema del cual Corbacho conocía, pues había sido valorado como el mejor gestor municipal de inmigración⁸⁰. Además de su experiencia en esa materia, el presidente valoró el origen y la influencia territorial de Corbacho, pues en aquél momento, junto con José Montilla, era una de las figuras más visibles del socialismo catalán⁸¹.

El origen territorial de los ministros fue un factor relevante en la composición del gabinete al inicio de la segunda legislatura de Zapatero, particularmente con Bibiana Aído y con Celestino Corbacho. Y aunque a las ministras Cristina Garmendia y Beatriz Corredor se les asoció políticamente con Miguel Sebastián, en sus lugares de procedencia también fue bien valorada su incorporación al gabinete; incluso, pese a que Garmendia no militaba en el PSOE, se hizo mención que con su nombramiento el presidente compensaba los buenos resultados que proporcionó el socialismo vasco en las elecciones generales de 2008⁸². Así, la combinación entre el perfil técnico y el lugar de procedencia de los ministros fue la apuesta del presidente Zapatero en la apertura de su segundo periodo de gobierno.

⁷⁹ Dada su participación desde temprana edad en el socialismo andaluz, Aído tuvo estrecha relación con los líderes del partido en la región. Incluso, también se comentó que el expresidente Felipe González había dado buenas referencias de ella a Zapatero. Ver: "Cinco caras nuevas y sin Caldera" (El País, 12-abr-08), "La ministra más joven" (La Vanguardia, 13-abr-08), "Papá, me van a nombrar ministra" (El País, 13-abr-08).

⁸⁰ "Sebastián y Chacón entran en el núcleo duro" (El País, 13-abr-08).

⁸¹ "Ministro de ley y orden" (El País, 13-abr-08), "Celestino Corbacho: perfil propio en el PSC" (La Vanguardia, 13-abr-08).

⁸² "Emprendedora y vinculada a la biomedicina" (El País, 12-abr-08).

7.6. Crisis económica y remodelaciones de gobierno

A excepción del primer cambio en la segunda legislatura de Zapatero, el de Mariano Fernández Bermejo que se asoció a motivos de escándalo político, los demás ceses en el resto de la legislatura sucedieron en el contexto de la profunda crisis económica por la que atravesó España durante ese periodo⁸³. La dimisión de Fernández Bermejo (Justicia) en febrero de 2009 ocurrió a sólo unos días de la primera huelga de jueces y magistrados en la era democrática española y del escándalo en que el PP, como partido de oposición, exhibió a Fernández Bermejo por ir de cacería en la que coincidió con el juez Baltasar Garzón, justo cuando éste iniciaba diligencias sobre el caso Gürtel que involucraba a varios líderes del PP, lo que ponía en entredicho la independencia del juez en la averiguación⁸⁴. Ante la insistente presión de la oposición por el escándalo, Fernández Bermejo optó por dimitir.

Fue relevado en el cargo por Francisco Caamaño Domínguez (La Coruña, 1963), que desde 2004 se desempeñaba como secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, y antes fue letrado del Tribunal Constitucional y catedrático de la Universidad de Valencia. En su labor como secretario de Estado a Caamaño le correspondió formular algunos de los estatutos de las comunidades autónomas y otras leyes de corte constitucional, por lo cual, distintos portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso se congratularon con su nombramiento, pues a diferencia de su antecesor, a Caamaño se le reconoció ampliamente por sus capacidades negociadoras y de consenso, un perfil por el que el presidente Zapatero se decantó para contrarrestar la polémica gestión de Fernández Bermejo, el ministro saliente⁸⁵.

La siguiente remodelación de gobierno fue de carácter amplio, pues salieron cinco ministros teniendo como escenario la crisis económica que sacudió a España en 2009, para lo cual, el presidente Zapatero justificó los movimientos en razón de “anticipar los

⁸³ Una vez iniciada la segunda legislatura, y ante las señales de alerta de una eminente crisis económica, Zapatero “organizó una suerte de gabinete interno de naturaleza mixta ejecutivo-partido, que se reunía los lunes y en cuya composición solo figuran tres ministros: María Teresa Fernández de la Vega, Alfredo Pérez Rubalcaba y el propio Pedro Solbes. Además, asistía el portavoz del PSOE en el Congreso, José Antonio Alonso, el vicesecretario general José Blanco, la secretaria de Comunicación, dependiente de la vicepresidenta, Nieves Goicoechea, el jefe del gabinete, José Enrique Serrano, y Leire Pajín, la entonces nueva secretaria de organización socialista” (Colino y Olmeda, 2012:90).

⁸⁴ Además de que se le cuestionó su cercanía con Garzón, Fernández Bermejo fue exhibido por no contar con la licencia correspondiente para cazar, hecho que acentuó tal escándalo. Ver: “Bermejo dimite acosado por el PP y los jueces y criticado por sus compañeros” (El País, 24-feb-09), “El presidente congeló durante cuatro días el cese del titular de Justicia” (El País, 24-feb-09), “Zapatero sacrifica a Bermejo por sus escándalos y el desgaste electoral del 1-M” (ABC, 24-feb-09).

⁸⁵ “Caamaño o el afán por el acuerdo” (El País, 24-feb-09), “Perfil técnico alejado de los focos” (ABC, 24-feb-09), “Poeta, rockero y ahora ministro” (El País, 01-mar-09), “Un gallego clave en la reforma del Estatut” (La Vanguardia, 24-feb-09).

problemas de la economía, crear empleo y la cohesión social” para “vencer a la crisis”⁸⁶. En esta ocasión, el presidente cesó a los ministros Pedro Solbes, César Antonio Molina, Magdalena Álvarez, Mercedes Cabrera y Bernat Soria. La salida de Pedro Solbes (Vicepresidencia Segunda, Economía y Hacienda) estuvo influenciada por desacuerdos con el presidente sobre la dirección de la política económica⁸⁷, en tanto que en los ceses restantes el presidente reemplazó a los ministros con mayor desgaste en el gobierno. De César Antonio Molina (Cultura) se subrayaron algunas deficiencias en su gestión dada su inexperiencia política que motivaron su remoción en el cargo⁸⁸; pero además de ello, el propio Molina precisó que el presidente lo cesó por motivos de paridad de género y de mayor proyección para el gabinete, razón por la que optó por la cineasta Ángeles González-Sinde para suplirlo⁸⁹.

Respecto a Magdalena Álvarez (Fomento), su trabajo estuvo marcado por numerosas polémicas y un cuestionado manejo de las crisis por las que atravesó su ministerio, situaciones que reforzaban como inminente su salida del gabinete⁹⁰. Mercedes Cabrera (Educación, Política Social y Deporte), por su parte, se vio afectada a consecuencia de impulsar una reforma universitaria que fracasó en su propuesta central, como el propio presidente lo reconoció y trató de enmendar en la remodelación de gobierno⁹¹. Y de Bernat Soria (Sanidad y Consumo), su gestión se caracterizó por estar constreñida a las limitadas atribuciones de la cartera que encabezó, lo cual le restó protagonismo; además de que recibió críticas por la errática gestión en la crisis del aceite de girasol, cuestiones que empañaron su actuar en el gobierno⁹². Ante las distintas crisis y polémicas que se

⁸⁶ “Zapatero acomete su cambio de Gobierno más profundo para ‘vencer a la crisis’” (El País, 08-abr-09).

⁸⁷ Pedro Solbes: “Cuando decidí salir del Gobierno” (El País, 10-nov-13), “Zapatero y yo teníamos una percepción distinta de la crisis” (El País, 17-nov-13).

⁸⁸ “Molina, un buen gestor poco político” (El País, 08-abr-09),

⁸⁹ “El exministro Molina: «Zapatero me destituyó por la paridad y el glamour»” (ABC, 02-jun-10).

⁹⁰ En prensa se enfatizó que hasta entonces había sido la única reprobada por el Senado en el periodo democrático, cuyas controversias por las crisis de los Cercanías, de Air Madrid, el accidente aéreo de Spanair, así como los retrasos en el AVE de Cataluña, la T1 del Prat y la T4 de Barajas, deterioraron su trabajo. Véase: “La diana de la oposición sale del Gobierno” (El País, 08-abr-09), “Magdalena Álvarez: el rostro del caos ferroviario” (La Vanguardia, 08-abr-09), “La ministra reprobada” (ABC, 08-abr-09), “Magdalena Álvarez, la más díscola” (El Mundo, 08-abr-09).

⁹¹ El error crucial de la reforma universitaria consistió en separar a las Universidades de Educación y adjuntarlas a Ciencia y Tecnología. Tras reconocer el fracaso, el presidente restableció la estructura original y a la vez tuvo que cesar a Mercedes Cabrera por haber sido la promotora de la fallida reforma. Véase: “Cabrera cae víctima de un error reconocido por Zapatero” (El País, 08-abr-09), “Cabrera, víctima de una estructura irracional” (El Mundo, 08-abr-09).

⁹² De acuerdo con notas de prensa, el Ministerio de Sanidad y Consumo perdió capacidades cuando transfirieron algunas de sus responsabilidades en 2008 al recién creado Ministerio de Ciencia e Innovación. En tanto que la actuación de Bernat Soria en la crisis del aceite de girasol recibió duras críticas porque en abril de 2008 su ministerio recomendó “no consumir este tipo de aceite tras detectarse que había contaminación con aceites minerales en este producto, procedente de Ucrania. Sin embargo, a los dos días, el Ministerio dio marcha atrás, retiró la recomendación y afirmó que el aceite de girasol era seguro” en: “Soria gestionó un Ministerio sin competencias”, El Mundo, 07-abr-09. Véase además: “Bernat Soria llegó con la vitola de gran investigador y sale como un político mediocre y

vieron inmersos los titulares de esas carteras, el presidente optó por su reemplazo y con ello, además, intentaba resarcir el daño de la crisis económica mediante nuevos perfiles ministeriales que garantizaran mayor eficacia gubernativa.

En este caso, el presidente decidió afrontar la crisis económica mediante ministros de perfil predominantemente político y con un reajuste en el diseño de las carteras de gobierno⁹³. Los nuevos nombramientos en las vicepresidencias de gobierno fueron los de Elena Salgado, como vicepresidenta segunda y ministra de Economía y Hacienda; y de Manuel Chaves, como vicepresidente tercero y ministro de Política Territorial. Elena Salgado provenía de la cartera de Administraciones Públicas y ahora le correspondería coordinar la política económica anteriormente en manos de Pedro Solbes.

El ascenso de Salgado en el gobierno se debió, en palabras de Zapatero, a su “eficacia en la gestión”, reafirmando de la siguiente manera: “Ha sido ministra en todos mis gobiernos y he visto una extraordinaria eficacia en la gestión porque conoce muy bien la administración. Ante una crisis, eso es necesario para que las medidas sean eficaces. También por su responsabilidad amplia, una visión amplia para trabajar”⁹⁴. Además, en su ascenso, Salgado contaba con el respaldo político de Alfredo Pérez Rubalcaba (Interior) y de José Enrique Serrano, jefe de gabinete, ambos personajes con creciente influencia en el gobierno; así como el de Pedro Solbes, su antecesor en el cargo⁹⁵.

Por su parte, el nombramiento de Manuel Chaves se debió al peso político de su figura y a la larga experiencia acumulada, ya que en el gobierno de Felipe González fue ministro de Trabajo y Seguridad Social (1986-1990) y de ahí pasó a ser presidente de la Junta de Andalucía (1990-2009), secretario general del PSOE-A (1994-2010) y también poseía el cargo honorífico de presidente del PSOE (2000-2012). Chaves incrementó notablemente su fuerza política al permanecer por casi veinte años como jefe de gobierno en Andalucía, Comunidad que ha sido el bastión más emblemático del PSOE y el de mayor cuantía política cuando el partido ha sido oposición. La notoriedad política que alcanzó Chaves fue aquilatada por el presidente para incluirlo en el gabinete con el rango de

desbordado” (ABC, 08-abr-09), “Veinte meses de muchas propuestas y poco que hacer” (El País, 08-abr-09).

⁹³ La reconfiguración de las carteras consistió en que el área de Asuntos Sociales, que estaba en Educación, se integró a Sanidad; y la Secretaría de Universidad, que antes se había asignado a Ciencia y Tecnología, retornó a Educación. También se suprimió el ministerio de Administraciones Públicas, cuyas competencias quedaron repartidas entre las vicepresidencias Primera y Tercera.

⁹⁴ “Ángel Gabilondo, Trinidad Jiménez y González-Sinde, principales novedades del Gobierno” (El País, 07-abr-09).

⁹⁵ “Zapatero pretende aligerar el tamaño del Gobierno como respuesta a la crisis” (El País, 07-abr-09), “Más peso político, Nueva Vía y algunas rectificaciones” (El País, 07-abr-09), “Salgado, primera mujer al frente de Economía por su ‘acreditada eficacia’” (El País, 08-abr-09).

vicepresidente tercero y también ministro de Política Territorial, carteras pensadas para inducir la “cohesión territorial”⁹⁶.

De las otras cuatro designaciones ministeriales, dos se mantuvieron en la lógica del perfil político partidista, a través de José Blanco López (Fomento) y de Trinidad Jiménez (Sanidad y Política Social), ambos cercanos colaboradores de Zapatero en la Ejecutiva del PSOE; en tanto que los otros dos nombramientos, de Ángel Gabilondo Pujol (Educación) y de Ángeles González-Sinde Reig (Cultura), fueron propuestas de carácter técnico, pues eran ajenos a la militancia del partido.

Respecto a los primeros, la relación política entre Zapatero y José Blanco (Lugo, 1962) se inició cuando ambos coincidieron en la VI legislatura (1996-2000) como diputados. Su cercanía se cimentó cuando Zapatero decidió postularse a la dirigencia del partido y Blanco se convirtió en uno de sus principales operadores mediante el movimiento Nueva Vía, a través del cual, el propio Blanco se encargó de conseguir los votos necesarios que llevaron a Zapatero a la dirigencia del partido en el XXXV Congreso⁹⁷. La eficacia y la lealtad política con la que actuó Blanco en aquella ocasión fue enormemente valorado por Zapatero, que lo convirtió en el número dos del partido en la Secretaría de Organización (2000-2008) y luego vicesecretario general del PSOE en 2008. La invitación posterior al gabinete por parte del presidente fue con el propósito de que con su experiencia política, Blanco garantizara cierta eficacia ante el manejo de la crisis económica⁹⁸; y, por otra parte, su perfil marcadamente político coadyuvaría a contener el endurecimiento opositor del PP por los mismos motivos de la crisis económica⁹⁹.

De manera coincidente con Blanco, Trinidad Jiménez (Málaga, 1962) entabló amistad con Zapatero a partir de que juntos planearon su promoción como candidato a la presidencia del partido mediante el grupo Nueva Vía, del que Jiménez fue una de las principales impulsoras y quien presentó a Zapatero con el expresidente Felipe González (Campillo, 2001: 31-32; Cernuda, 2011:143). Una vez alcanzada la dirigencia del

⁹⁶ Al momento de su nombramiento, el presidente se refirió así sobre de Chaves: “Nadie mejor para dirigir esta política de cooperación territorial que Manuel Chaves. La cohesión territorial es el instrumento más poderoso para dar a todos los ciudadanos la misma igualdad de oportunidades”. Ver: “Ángel Gabilondo, Trinidad Jiménez y González-Sinde, principales novedades del Gobierno” (El País, 07-abr-09).

⁹⁷ A más de diez años de aquella histórica elección, un reportaje periodístico reveló que José Blanco fue el agente clave que se encargó de sumar votos de diversas corrientes para la causa de Zapatero. Ver: “Así se ganó de verdad el 35º Congreso” (El País, 02-feb-12).

⁹⁸ Al nombrarlo titular de la cartera de Fomento, Zapatero valoró a Blanco como el personaje que “tiene las mejores condiciones políticas y personales para dirigir la política de infraestructuras; el instrumento más poderoso para la cohesión económica de España”. Ver: “El reto estratégico de que España esté en obras” (El País, 08-abr-09).

⁹⁹ “Ángel Gabilondo, Trinidad Jiménez y González-Sinde, principales novedades del Gobierno” (El País, 07-abr-09).

PSOE, Zapatero incorporó a Jiménez en la Ejecutiva nacional como secretaria de Relaciones Internacionales (2000-2007) y en 2003 la promovió como candidata a la alcaldía de Madrid, elección de la que fue derrotada y pasó a ser concejal de la oposición hasta 2006, año en que Zapatero la invitó al gobierno como secretaria de Estado para Iberoamérica y finalmente, en 2009, como ministra de Sanidad y Política Social. Con el ingreso de Trinidad Jiménez y de José Blanco al gabinete, Zapatero revitalizó a su equipo político más próximo, el del grupo Nueva Vía, dado que de los otros personajes que en su momento también fueron sus aliados más cercanos, como Jesús Caldera, José Antonio Alonso, Jordi Sevilla y Juan Fernando López Aguilar, ninguno de ellos permaneció en el gobierno.

Por otra parte, los nombramientos de los ministros independientes estuvieron guiados por su prestigio en el ámbito profesional. Ángeles González-Sinde (Madrid, 1965) se había dedicado exclusivamente al sector de la cinematografía como guionista y directora, cuya carrera profesional inició a mediados de la década de 1990 y de la que fue galardonada por sus trabajos en múltiples ocasiones¹⁰⁰. González-Sinde también tuvo participación en actividades de gestión cinematográfica y cultural al presidir la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España (AACCE). El prestigio logrado por González-Sinde motivó al presidente para nombrarla ministra, quien se refirió sobre ella como la persona “idónea para afrontar las enormes posibilidades de la cultura española”¹⁰¹; además de que con su nombramiento, Zapatero intentaba ganar simpatía entre las personalidades del mundo de la cultura, y principalmente del sector cinematográfico, que había mostrado cierta hostilidad a las anteriores gestiones del Ministerio de Cultura¹⁰².

Y respecto a Ángel Gabilondo Pujol (San Sebastián, 1949), fue reconocido por su trayectoria académica que inició en 1980 en la Universidad Autónoma de Madrid. Tras dos décadas de labor educativa, en 2002, fue electo rector de dicha universidad. Y en esa misma posición, en 2007 fue nombrado presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Aunque Gabilondo era ajeno a las dinámicas del partido socialista, simpatizaba con el proyecto político del presidente Zapatero; y éste, por su parte, también había seguido de cerca la labor de Gabilondo desde su nombramiento como rector, lo cual generó condiciones de entendimiento para que éste aceptara sumarse al gabinete. Al anunciar su nombramiento como ministro de Educación, Zapatero valoró a Gabilondo como “una persona de máximo prestigio que cuenta con el reconocimiento indiscutido de la comunidad universitaria. Ha acreditado

¹⁰⁰ Algunas de las premiaciones más destacadas que recibió fueron el Goya como guionista del filme *La buena estrella* (1997) y como mejor dirección novel por *La suerte dormida* (2003), así como la nominación en 2008 por el mejor guión adaptado con *Una palabra tuya*.

¹⁰¹ “La designación de González-Sinde, un guiño al cine” (El País, 08-abr-09).

¹⁰² “Zapatero acomete la mayor renovación para dar más peso político al Gobierno” (El País, 08-abr-09).

su capacidad de dirección y organización en este ámbito. Responde al perfil ideal”¹⁰³, subrayó el presidente.

Con esos cambios, la respuesta del presidente a la crisis económica la atendió, por un lado, mediante ministros de perfil partidista, pertenecientes en su mayoría a su círculo político más próximo, pero también se hizo acompañar de personalidades prestigiadas en su ámbito profesional.

Posteriormente, la tercera remodelación de gobierno realizada por Rodríguez Zapatero en octubre de 2010 fue la de mayor amplitud durante toda su gestión, cuando entonces se había agudizado la crisis económica mediante los ajustes financieros y el aumento del desempleo, así como una pérdida dramática de popularidad del gobierno¹⁰⁴. Ante ese difícil escenario, los cambios en el gabinete se advertían imprescindibles para reimpulsar al gobierno en su conjunto. No obstante, el ajuste final fue una medida sorpresiva por parte del presidente, pues antes sólo había adelantado la salida de Celestino Corbacho (Trabajo e Inmigración) tras haber sido incluido en el listado al parlamento catalán por parte del PSC¹⁰⁵. Llegado el día para su reemplazo, la sorpresa fue mayúscula cuando el presidente anunció que también abandonarían sus cargos una tercera parte de los integrantes del gabinete, entre quienes se encontraban, además de Corbacho, María Teresa Fernández de la Vega, Miguel Ángel Moratinos, Elena Espinosa, Beatriz Corredor y Bibiana Aído.

El cese más llamativo fue el de María Teresa Fernández de la Vega (Vicepresidencia Primera, Presidencia y Portavoz del Gobierno), la hasta entonces ministra más poderosa del gabinete, quien se vio en la necesidad de abandonar sus cargos al asumir parte de la responsabilidad, como segunda al mando, del deterioro que se apreciaba en el gobierno como consecuencia del desplome económico¹⁰⁶. Misma suerte corrió Miguel Ángel Moratinos (Asuntos Exteriores y Cooperación), cuya salida fue calificada como de

¹⁰³ “Gabilondo asume Educación para evitar la revuelta estudiantil” (El País, 08-abr-09).

¹⁰⁴ El creciente deterioro del gobierno por motivos de la crisis económica fue de tal magnitud que Zapatero pasó de ser conocido como el presidente que extendió los derechos civiles y las libertades durante su primera legislatura a aquél que repentinamente interrumpió los beneficios sociales conquistados (Field y Botti, 2013: 4). A causa de esta caída también se desdibujó lo que aparentaba ser la *segunda transición* española impulsada por Zapatero (Field, 2009; Powell, 2011). En ese sentido, las políticas de gobierno entre la primera y la segunda legislatura de Zapatero fueron altamente contrastantes. Véase Sánchez-Cuenca (2014).

¹⁰⁵ “El PSC confirma a Corbacho como ‘número tres’ de su lista” (El País, 03-oct-10), “El ajuste que sólo afectaría a una persona dentro del Gobierno” (ABC, 21-oct-10).

¹⁰⁶ Al final de su gestión, Fernández de la Vega también experimentó dificultades en la coordinación y en la comunicación entre las distintas áreas del gobierno, lo que le restó protagonismo y eficacia en sus funciones; al tiempo que aumentó el conflicto con algunos integrantes del propio gobierno, que debilitaron aún más su posición. Véase: “Zapatero sacrifica a De la Vega con la mirada en 2012” (El País, 21-oct-10), “Crónica de una marcha anunciada” (El Mundo, 21-oct-10), “«La lucecita de La Moncloa» se apaga” (La Vanguardia, 21-oct-10).

víctima colateral ante factores como pudieron ser la búsqueda de una imagen de renovación y la paridad de género en el gobierno¹⁰⁷.

Por su parte, Elena Espinosa (Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) también sumó algunos cuestionamientos, particularmente de grupos de ecologistas y de agricultores insatisfechos con su labor¹⁰⁸. En tanto que Beatriz Corredor (Vivienda) y Bibiana Aído (Igualdad) dejaron de ser ministras al ser suprimidos los ministerios que dirigían; no obstante, permanecieron en el gobierno como secretarías de Estado. Los ministerios que les tocó dirigir fueron apuestas del gobierno de Rodríguez Zapatero que se vieron afectadas en el transcurso de su mandato¹⁰⁹. A los conflictos que encararon ambos ministerios, se sumó la necesidad de austeridad por parte del gobierno ante la crisis económica, cuya supresión de sendos ministerios llevaba implícito el mensaje de mesura en el gasto público.

Y de Celestino Corbacho, si bien su dimisión fue atribuida a cuestionares electorales para aspirar a otra posición política, su labor ministerial no estuvo exenta de críticas, particularmente por la huelga general y el acelerado incremento del número de desempleados¹¹⁰. Aunque cada uno de los ministros cesados afrontó problemáticas diversas en su gestión, el conjunto de ellos registraron bajas valoraciones en las mediciones de aprobación ciudadana, factor que el presidente consideró relevante para juzgar su permanencia en el gobierno¹¹¹.

Los nuevos nombramientos estuvieron asociados al fortalecimiento de un gabinete esencialmente político, mediante hombres de partido y con amplia experiencia en la vida pública, además de que la mayoría de ellos se caracterizaron por su talante conciliador y de notable capacidad comunicativa, cualidades con las que Zapatero buscaba “fortalecer el discurso político” y “explicarse mejor” ante el escenario de desaliento económico que aún se padecía¹¹². Con la remodelación, el mejor posicionado fue Alfredo Pérez Rubalcaba que se mantuvo en Interior, pero además pasó a ser el

¹⁰⁷ “Moratinos, ‘víctima colateral’ de la remodelación” (El País, 21-oct-10), “Moratinos: El diálogo incansable de la diplomacia” (La Vanguardia, 21-oct-10).

¹⁰⁸ “Elena Espinosa: Infatigable y con muchos frentes” (La Vanguardia, 21-oct-10)

¹⁰⁹ El Ministerio de Vivienda encabezado por Corredor se fue diluyendo dado que sus funciones las fueron asumiendo otros ministerios; en tanto que la labor de Aído en Igualdad recibió fuertes críticas por la aprobación de una nueva Ley del Aborto. Véase: “Adiós a las grandes apuestas de Zapatero: Vivienda e Igualdad” (El Mundo, 20-oct-10), “La degradación de la «ministra del aborto» y el fin de la paridad” (ABC, 21-oct-10), “Bibiana Aído: La parte más débil del gobierno” (ABC, 21-oct-10), “Beatriz Corredor: Difícil gestión del mercado inmobiliario” (ABC, 21-oct-10).

¹¹⁰ “El ajuste que sólo afectaría a una persona dentro del Gobierno” (ABC, 21-oct-10), “El ministro del paro y la huelga general” (La Vanguardia, 21-oct-10).

¹¹¹ El Barómetro del CIS de julio y de octubre de 2010 registró suspenso para cada uno de los ministros cesados, con una calificación inferior a 4, siendo las calificaciones de Corbacho, Corredor y Aído las más bajas de todo el gabinete. Para detalles sobre la valoración ciudadana del gobierno, presidentes y ministros en democracia, véase: Mata, Luque y Ortega (2010).

¹¹² “Zapatero justifica los cambios para ‘fortalecer el Gobierno’ y ‘explicarse mejor’” (El País, 20-oct-10).

Vicepresidente Primero y Portavoz del Gobierno. El presidente se decantó por Rubalcaba para la coordinación política al ser el ministro mejor valorado en la opinión pública y el de mayor experiencia política, siendo uno de sus mayores méritos el de negociar los procesos de paz con el grupo terrorista de ETA¹¹³. La otra reubicación fue la de Trinidad Jiménez, que también mejoró su posición al pasar de Sanidad y Política Social al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El ciclo de movimientos en el gabinete se concretó con los nombramientos de Ramón Jáuregui Atondo (Presidencia), Leire Pajín Iraola (Sanidad, Política Social e Igualdad), Rosa Aguilar Rivero (Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) y Valeriano Gómez Sánchez (Trabajo e Inmigración). Ramón Jáuregui (San Sebastián, 1948) realizó una larga trayectoria política y partidista en el País Vasco, de donde es originario. En 1980 fue electo diputado al parlamento vasco y en 1982, con la llegada del PSOE a la presidencia nacional, fue designado delegado del gobierno en esa región. De 1987 a 1991 fue *vicelehendakari* del gobierno vasco y de 1988 a 1997 secretario general del PSE-PSOE. Después fue integrante de la Ejecutiva nacional del partido como Secretario de Política Autonómica (1997-2000), luego diputado del Congreso (2000-2009) y, finalmente, miembro del Parlamento Europeo (2009-2010) antes de ser designado ministro de la Presidencia. Su experiencia política en distintas arenas de gobierno, aunado a su conocimiento en tópicos judiciales, de política económica, antiterrorista, territorial y laboral, así como el talante de buen comunicador y buscador de acuerdos, fueron cualidades favorecieron su llegada al gabinete, pues Jáuregui cumplía con el perfil político que Zapatero delineó para el manejo de la crisis política y económica de aquel momento¹¹⁴.

Al igual que Jáuregui, Leire Pajín nació en San Sebastián, pero a diferencia de él, Pajín desarrolló su carrera política en Alicante, a donde llegó a vivir desde pequeña. En 2000 fue electa diputada y en ese mismo año se sumó a la plataforma política de Nueva Vía, que impulsó a Zapatero a la dirigencia del partido. Una vez en el cargo, Zapatero la incorporó en la ejecutiva del PSOE como secretaria de Relaciones con ONGs y Movimientos Sociales. Después, cuando Zapatero llegó a la jefatura del gobierno, la designó secretaria de Estado de Cooperación Internacional (2004-2008) y, posteriormente, Pajín se convirtió en senadora por la Comunidad de Valencia (2009-2011), cargo que conservó cuando fue designada ministra de gobierno. El carácter conciliador y de cercanía que caracterizaba a Pajín, contribuyó para que el presidente la ubicara en Sanidad, Política Social e Igualdad, además de que con su nombramiento mantenía la paridad de género en su gobierno¹¹⁵.

¹¹³ “Zapatero coloca a Rubalcaba al frente del rescate del proyecto socialista” (El País, 21-oct-10).

¹¹⁴ “Ramón Jáuregui, un todoterreno de la política” (El País, 20-oct-10).

¹¹⁵ “De la burocracia del aparato a una cartera social de coordinación” (El País, 21-oct-10).

Del mismo modo que Jáuregui y Pajín, en la designación de Rosa Aguilar (Córdoba, 1957) en Medio Ambiente y Medio Rural y Marino también influyó su experiencia política en la arena local, cuya trayectoria transcurrió en Izquierda Unida (IU), su anterior partido¹¹⁶. A través de esta organización fue concejal de Córdoba (1987-1991), diputada del parlamento de Andalucía (1990-1993), diputada del Congreso (1993-2000) y alcaldesa de Córdoba (1999-2009). Posteriormente, fue consejera de Obras Públicas y Vivienda en la Junta de Andalucía bajo la jefatura de José Antonio Griñán del PSOE, quien la convenció de que se sumara al gobierno que encabezaba¹¹⁷.

Ese movimiento implicó la ruptura de IU con Aguilar, cuyos agraviados dirigentes de esa organización la acusaron de “desleal”¹¹⁸. No obstante, con su salida, IU perdía a una de sus militantes más valiosas y de mayores réditos electorales; y, en contraparte, el PSOE se beneficiaría del prestigio y capital político de Aguilar, pese a que no se afilió al partido. Asimismo, con su nombramiento como ministra, Zapatero mandó un guiño a los simpatizantes de Aguilar, muchos de ellos aún en las filas de IU. Además, Aguilar también se caracterizó por un perfil conciliador y de proximidad¹¹⁹, acorde con la estrategia trazada por Zapatero para reimpulsar su gobierno.

En cambio, el perfil de Valeriano Gómez (Jaén, 1957) correspondió al de técnico especializado en el área laboral, conforme a la cartera que le tocó encabezar. De 1988 a 1994 fue asesor en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y luego secretario general de Empleo (2004-2006) en el gobierno de Zapatero. No obstante su perfil técnico, Valeriano también había sido un miembro destacado de la UGT, con lo que con su nombramiento, el presidente intentaba reconciliarse con el sector sindical, tras el deterioro de la relación a raíz de las reformas emprendidas por el gobierno y la consecuente huelga con la que respondieron las organizaciones sindicales¹²⁰.

Finalmente, al siguiente año, en julio de 2011, se efectuó la última remodelación en el gobierno de Zapatero. Quien salió fue Alfredo Pérez Rubalcaba (Vicepresidencia Primera, Interior y Portavoz del Gobierno) tras ser proclamado candidato a la presidencia del gobierno por el PSOE para las elecciones generales celebradas en noviembre de ese mismo año¹²¹. De las tres posiciones que Pérez Rubalcaba ocupaba en

¹¹⁶ Antes, además, perteneció al PCE, organización a la que se afilió siendo muy joven en 1974.

¹¹⁷ “Griñán ofrece a Rosa Aguilar una consejería” (El país, 23-abr-09).

¹¹⁸ “IU se muestra consternada por la ‘deslealtad’ de Rosa Aguilar” (El País, 24-abr-09).

¹¹⁹ “Una política de perfil amable para desatascar conflictos” (El País, 21-oct-10).

¹²⁰ “Un economista defensor del diálogo social” (El País, 20-oct-10), “Un experto dispuesto a tender puentes con los sindicatos” (El País, 21-oct-10),

¹²¹ Al interior del gobierno y del partido, Rubalcaba era el personaje mejor posicionado y el de mayor experiencia, razones por las que el PSOE avaló su candidatura a la presidencia. Incluso, cuando un año antes relevó a Fernández de la Vega en la Vicepresidencia Primera, la lectura de ese movimiento fue interpretado en clave sucesoria, pues Zapatero había decidido no postularse nuevamente por la jefatura del gobierno.

el gabinete, la Vicepresidencia Primera se anuló y se mantuvieron las otras dos vicepresidencias con una nueva denominación: la Vicepresidencia de Asuntos Económicos a cargo de Elena Salgado, y la Vicepresidencia de Política Territorial con Manuel Chaves como titular.

El otro cargo que ocupaba Rubalcaba, el de Portavoz del Gobierno, quedó en manos de José Blanco, que también se mantuvo en la cartera de Fomento; y, finalmente, en Interior se nombró al técnico Antonio Camacho Vizcaíno (Madrid, 1964), quien hasta entonces era el número dos de ese ministerio con el cargo de secretario de Estado de Seguridad desde 2004 habiendo sido anteriormente fiscal. Con su nombramiento se mantenía una “línea de continuidad” en la gestión de Rubalcaba, quien, a su vez, aprobó la llegada de su brazo derecho al ministerio y colmó de elogios la labor de su sucesor¹²². Con el nombramiento de Camacho se cerró el ciclo de movimientos en el gabinete durante la agitada IX Legislatura, que estuvo marcada por la gravedad crisis económica, pero también, hacia el final de la misma, por la irrupción de manifestaciones sociales de enorme resonancia en la escena política, como lo fue la articulación del Movimiento del 15-M y sus consecuentes efectos en el acontecer político de la época.

7.7. Conclusión

El gabinete de Rodríguez Zapatero podría definirse como un gobierno de alianzas compuesto, en esencia, por tres sectores: 1) los aliados que impulsaron la carrera política del presidente, 2) los líderes territoriales y personajes ligados a éstos, y 3) los de perfil independiente. Los primeros corresponden a los que en un inicio conformaron la agrupación política de Nueva Vía, corriente que dio vida al proyecto de Zapatero para dirigir al PSOE en el año 2000. En aquella ocasión, la mayoría de sus integrantes fueron incluidos en la Comisión Ejecutiva del partido y llegada la hora de gobernar también fueron invitados por el presidente para integrar su gabinete. El segundo perfil de ministros se caracterizó por su experiencia en el ámbito territorial, ya sea por desarrollar una trayectoria política a través de cargos electivos o por hacerlo en la Administración Pública local, pero con estrecha cercanía a algún *barón* del partido. En tanto que los de perfil independiente tenían en común su no afiliación al partido socialista, pero se distinguían personalmente por su tipo de experiencia previa: ya sea política, técnica o por ser reconocidos en su ámbito profesional.

Una posible interpretación de la designación de un equipo de gobierno tan heterogéneo en cuanto a los perfiles y los vínculos políticos de los ministros, lleva a pensar en el estilo pragmático y conciliador del presidente para gobernar a partir de distintas fuerzas

¹²² “Zapatero retoca lo mínimo su equipo para volcarse en solventar la crisis” (El País, 11-jul-11). “Blanco: ‘Va a ser difícil sustituir al mejor’” (El País, 11-jul-11).

y expresiones políticas del partido, acaso como manera de ampliar su legitimidad política mediante la inserción de representantes de diversas corrientes y con ello prevenirse de posibles rivalidades internas (Real-Dato, 2009), a la vez que daba un soporte de experiencia política a su gobierno; pues, a diferencia de sus antecesores Felipe González y José María Aznar, Zapatero contaba con menor tiempo como dirigente del partido, quizá por lo cual no logró consolidar un equipo de colaboradores cercanos con mayor experiencia política, ya que la mayoría de sus allegados -incluido Zapatero- comenzaron a darse a conocer a partir de que éste encabezó la dirigencia del partido.

Incluso, en esa ocasión en que Zapatero buscó la postulación a la Secretaría General del partido, tuvo origen su política de alianzas, lo que posiblemente motivó repetir esa exitosa estrategia en la competencia por la presidencia del gobierno. Por ello, un primer indicio de lo que se avecinaría en el equipo de gobierno ocurrió con la presentación del *comité de notables*, integrado por políticos y técnicos en áreas especializadas. Al ganar la presidencia, Zapatero incluyó a seis de ellos en su gobierno, y la parte complementaria del gabinete estaría compuesta por cuatro integrantes de la Ejecutiva del partido y el resto por otro tipo de liderazgos políticos y personas cualificadas para el cargo.

Así, Zapatero pondría en marcha dos esferas que convergirían en su gobierno: la técnica, que distinguía al grupo de *notables*; y la política, compuesta por liderazgos del partido. No obstante, lo llamativo en ello, es que ambos circuitos también poseían virtudes del otro, pues la mayoría de los ministros contaba con experiencia política a la vez que técnica. En todo caso, la lógica de nominación ministerial del presidente radicó en aglutinar a algunas de las fuerzas políticas más representativas del partido a partir de perfiles calificados para cada ministerio. Y, aunque la apertura del gabinete a distintas corrientes y liderazgos pueda leerse como señal de debilidad del ejecutivo o partidización del gobierno, también es posible interpretar que la estrategia de designación encaja en una lógica de consenso por parte del presidente, que procura ante todo el equilibrio entre la pluralidad de expresiones políticas¹²³. Además, el presidente conservó su preeminencia al designar, por cuenta propia, a los ministros ajenos al partido, que fue uno de los perfiles que predominaron durante su gobierno.

¹²³ Hay apreciaciones que subrayan que una de las principales acciones de Zapatero como dirigente del PSOE fue la de “acabar en la práctica con las corrientes internas”, para lo cual, aplicó una política en la que “cooptó o relegó sin contemplaciones a los dirigentes históricos de la época de González” (Colino y Olmeda, 2012:96,97). Sin embargo, aunque si bien se reconozca que Zapatero tuvo que negociar posiciones ministeriales con liderazgos del partido; por otro lado, también se ha hecho mención que Zapatero intentó influir en la nominación de los números dos de las carteras; es decir, en los secretarios de Estado, sea “por recomendación o abierta indicación” a los titulares de cada ministerio (Jaén y Escudier, 2007:181-183).

No obstante, el presidente perdió protagonismo en las remodelaciones de gobierno que efectuó en medio de la crisis económica, de las que tuvo que reforzarse de experimentados políticos -como fueron Chaves, Jáuregui, Rubalcaba y Salgado- en posiciones clave del gobierno y que eran, quizá, mayormente identificados con el expresidente Felipe González que con el propio Zapatero. En ese sentido, el estilo de Zapatero sería distinto al de González, que también graduó la apertura de su gobierno a distintas expresiones políticas, pero sin perder protagonismo como figura central del gobierno; así como un estilo contrario al de José María Aznar, caracterizado por una alta centralización en la designación de sus ministros. Con Zapatero, por tanto, se mantuvo aún una lógica presidencialista de poder (Poguntke y Webb, 2005), pero de menor intensidad respecto a la de sus antecesores.

Capítulo VIII. Los ministros en la primera legislatura de Mariano Rajoy (2011-2016): “un gobierno de amigos y fieles”¹

En las elecciones generales celebradas en noviembre de 2011, el Partido Popular triunfó contundentemente en la mayor parte de los territorios del país, consiguiendo una mayoría absoluta y un poder sin precedentes en todos los niveles de gobierno (Field y Botti, 2013:9). Su dirigente, Mariano Rajoy Brey (Santiago de Compostela, 1955), fue investido presidente del gobierno un mes después, el 20 de diciembre, con el apoyo de 187 diputados del grupo popular y partidos aledaños². En ese momento, Rajoy se convirtió en el personaje más poderoso en la democracia española, toda vez que su partido ya controlaba la mayoría de las Comunidades Autónomas –a excepción de Andalucía, Cataluña y el País Vasco- y una gran cantidad de capitales y municipios, a lo que se sumó el respaldo mayoritario conseguido en las urnas y que Rajoy ya había transitado por las posiciones políticas más relevantes de un gobierno durante la presidencia de José María Aznar, quien lo nombró ministro en cinco ocasiones y también vicepresidente del gobierno³, factores que lo posicionaron como el político más experimentado y de mayor poder en el periodo democrático. Rajoy también fue sucesor de Aznar en la dirigencia del PP, posición desde la cual compitió por la jefatura de gobierno en 2004, en 2008 y en 2011, siendo en esta tercera vez cuando finalmente lo concretó.

En el año 2011 las condiciones eran completamente distintas a los procesos anteriores en los que participó Rajoy, ya que en 2004 se preveía un escenario de empate entre el PP y el PSOE, pero a raíz del fatídico 11-M, los socialistas consiguieron de último momento un tirón de votos que marcaron la diferencia en la contienda por la presidencia⁴; y en las elecciones de 2008, aún bajo el manto de la bonanza económica, el PSOE refrendó su continuidad con un apoyo similar al obtenido en 2004; en tanto que en 2011, ahora fueron los socialistas los que recibieron el castigo de los votantes a causa, principalmente, del desplome económico y la incapacidad del gobierno de

¹ Esta última frase se toma del encabezado con que el diario El País dio a conocer al equipo de colaboradores que acompañarían al recién investido presidente Mariano Rajoy, oración que sintetiza el grado de cercanía entre el presidente y sus ministros: “Un Gobierno de amigos y fieles” (El País, 22-dic-11).

² UPN y Foro de Asturias fueron las agrupaciones que participaron de manera conjunta con el PP en las elecciones y que se sumaron a la investidura de Rajoy. En contra votaron el PSOE, CiU, IU-ICV, UPyD, ERC, BNG y Geroa Bai (149); y 14 abstenciones de PNV, Coalición Canaria y los vascos de Amaiur.

³ De 1996 a 2004, durante las dos legislaturas que presidió Aznar, Rajoy fue designado ministro de Administraciones Públicas (1996-1999), de Educación y Cultura (1999-2000), del Interior (2001-2002) de la Presidencia en dos ocasiones (2000-2001 y 2002-2003) y vicepresidente primero (2000-2003).

⁴ Véase Lago y Montero (2005, 2006).

Zapatero para sortear eficientemente las magnitudes del problema⁵. El antecedente inmediato sobre el cambio de preferencias electorales se observó en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2011, en las que el PP predominó y que se interpretaron como un presagio de lo que ocurriría en las del 20-N. Las casas encuestadoras, por su parte, a lo largo de 2011 también perfilaron al PP de Rajoy como seguro ganador⁶. Tanta era la confianza de los populares de que se posicionarían como vencedores de la contienda electoral, que incluso la campaña de Rajoy se caracterizó por su bajo perfil, pues éste se mantuvo prácticamente ausente y sin ofrecer promesas políticas de relevancia⁷.

Al cumplirse los pronósticos de la holgada victoria electoral, Rajoy afianzó su fortaleza política al momento de presentar a quienes lo acompañarían en su equipo de gobierno, dado que la cualidad más llamativa de los integrantes del nuevo gabinete era la estrecha cercanía que mantenían con el presidente, proximidad que revelaba, incluso, relaciones de amistad y de compañerismo político con la mayoría de ellos. El presidente se decantó por personajes de su propio entorno debido a que les conocía como parte de su largo recorrido en la política, toda vez que algunos fueron colaboradores, otros compañeros de gabinete en la presidencia de Aznar, y otros más, aún sin militar en el partido, eran personajes de su confianza.

Era tal la sincronía política entre el nuevo equipo de gobierno, que incluso, un rasgo sociodemográfico como la edad reflejaba la contemporaneidad entre el presidente, de 56 años, y sus ministros, con edad promedio de 55 años, la de mayor rango, por cierto, entre los integrantes de un gabinete en la era democrática. Otro aspecto llamativo correspondió al diseño del gabinete, al ser el de menor tamaño en la historia democrática, con sólo trece carteras, algunas de las cuales agruparon áreas que anteriormente correspondieron a algunos ministerios⁸. En lo referente al género, predominaron los hombres con nueve integrantes (69%) y sólo cuatro mujeres en el gabinete (31%). Respecto al lugar de nacimiento, seis de los trece ministros -

⁵ Sobre los efectos de la crisis económica en los liderazgos políticos de España, véase Jiménez (2013); también consúltese Delgado (2012) para ver el cambio en las valoraciones del gobierno, los partidos y los líderes políticos.

⁶ Las encuestas periódicas del CIS y de Metroscopia realizadas en 2011 situaron al PP como el favorito de la contienda y con un escenario de mayoría absoluta en el Congreso, como efectivamente sucedió.

⁷ “Una campaña gélida” (El País, 19-nov-11), “La campaña plana de quien ya se cree presidente” (El País, 20-nov-11).

⁸ Como parte de la reestructuración se mantuvo a una sola Vicepresidencia, Cultura pasó a manos de Educación y Deporte, Medio ambiente se sumó a Agricultura y Alimentación, Trabajo cambió a Empleo, Administraciones Públicas se integró al Ministerio de Hacienda, y Economía se separó de ésta última con el fin de darle mayor autonomía decisiva ante la crisis económica.

equivalentes al 46,15%- provenían de Madrid; otros tres de Castilla y León (23%)⁹; dos de Andalucía (15,4%), uno de Canarias y otro más del País Vasco.

Sobre las profesiones de los ministros predominaron los abogados, con seis; le siguieron los economistas, con tres; dos ministros con dos carreras; una ministra con formación médica y otro de ingeniería. Además, como dato adicional, casi la mitad de los integrantes del gabinete tuvo alguna experiencia en la docencia universitaria¹⁰. Finalmente, diez de ellos, el 77%, estaba afiliado al PP con un promedio de 23 años de militancia, otro indicador que superaba al promedio de años de pertenencia partidista entre los integrantes de los gabinetes que antecedieron al encabezado por Rajoy¹¹.

8.1. Ministros que habían colaborado con Rajoy

El primer grupo de ministros se identificó por haber colaborado con Rajoy en algún momento de su larga trayectoria política, e incluso, algunos de ellos, tuvieron acceso a cargos políticos mediante su respaldo, fue el caso de la vicepresidenta del gobierno, María Soraya Sáenz de Santamaría Antón, y de la ministra de Fomento, Ana María Pastor Julián. La carrera política de dichas ministras no se explica sin la figura de Rajoy, pues a través de él incursionaron y crecieron políticamente.

Soraya Sáenz de Santamaría (Valladolid, 1971) comenzó a trabajar con Rajoy como asesora jurídica en 2000, cuando éste se desempeñaba como vicepresidente primero del gobierno popular. La eficacia y la discreción de Sáenz de Santamaría fueron las cualidades que Rajoy valoró para acercarla a su círculo político y convertirse, al paso del tiempo, en su más cercana colaboradora¹². En 2004, Rajoy impulsó el inicio político de Sáenz de Santamaría al colocarla en el lugar 18 de la lista al Congreso de los Diputados por Madrid¹³. Posteriormente, cuando Rajoy fue nombrado presidente del PP en octubre de 2004, la designó como responsable de Política Autonómica y Local en la Ejecutiva del partido. Luego, en 2008, cuando Rajoy revalidó su continuidad como

⁹ Aunque el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, nació en Valladolid, desde edad pequeña se instaló en Barcelona, donde desarrolló gran parte de su trayectoria política.

¹⁰ Fue el caso de Soraya Sáenz, José Manuel García-Margallo, Cristóbal Montoro, Ana Mato, Ana Pastor y Luis de Guindos.

¹¹ Pese a la antigüedad en el partido, tres ministros habían pertenecido a otros partidos antes de sumarse al PP: José Manuel García-Margallo militó en la UCD, Jorge Fernández Díaz también participó en ese mismo partido y en CDS, y José Ignacio Wert lo hizo en Izquierda Democrática, UCD y PDP, pero a diferencia de los anteriores ministros, Wert no se afilió al PP y permaneció como independiente.

¹² “Una muchacha de Valladolid” (El País, 10-oct-04), “Rajoy exhibe su autonomía al colocar a su ‘mano derecha’ como portavoz” (El País, 01-abr-08), “Una política imprevista que ascendió a la sombra del líder” (El País, 22-dic-11), Palomo (2011:162-167) y Méndez (2012:286).

¹³ Al inicio de la VIII Legislatura solo entraron en el Congreso las primeras 17 posiciones de la lista, pero cuando el exvicepresidente Rodrigo de Rato fue nombrado directivo del FMI, se recorrió el listado y Soraya Santamaría pasó a ser diputada.

dirigente del partido, eligió a Sáenz de Santamaría como portavoz del grupo de los populares en el Congreso, posición que le dio protagonismo político y que la afianzó como una figura relevante al interior del PP¹⁴; por lo que cuando Rajoy fue electo presidente del gobierno, no fue ninguna sorpresa que designara a Sáenz de Santamaría como titular de la Vicepresidencia, a la vez que ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Dado el peso político de esas posiciones, Sáenz de Santamaría se convirtió en el símbolo más representativo del cambio generacional y del nuevo impulso protagónico de la mujer en el partido.

Ana Pastor (Zamora, 1957), por su parte, también colaboró con Rajoy en su paso por los ministerios de Educación, de Presidencia y del Interior como subsecretaria de gobierno de 1999 a 2002. Posteriormente, en su posición de vicepresidente del gobierno, Rajoy impulsó la llegada de Pastor como ministra de Sanidad (2002-2004), y luego, ya como dirigente del partido, la incluyó en la directiva como coordinadora de Participación y Acción Sectorial del PP (2004). Una vez en el gobierno, la designó ministra de Fomento, con lo que Rajoy premiaba la lealtad y eficacia que se le ha reconocido a Ana Pastor¹⁵.

Entre los otros ministros que también colaboraron con Rajoy, pero que contaban con experiencia política desarrollada por cuenta propia, se encontraban Jorge Fernández Díaz y Pedro Morenés y Álvarez de Eulate, que fueron secretarios de Estado bajo los órdenes de Rajoy en alguno de los ministerios en que fue titular; en tanto que Ana Mato Adrover, Alberto Ruíz-Gallardón Jiménez, Cristóbal Montoro Romero y Miguel Arias Cañete también colaboraron con Rajoy, pero como integrantes de la Ejecutiva que presidió en el PP; además, en el caso de estos dos últimos, también fueron compañeros de Rajoy en el Consejo de Ministros aznarista.

Tanto Montoro como Arias Cañete habían acumulado una amplia experiencia en diversas arenas del gobierno. Cristóbal Montoro (Jaén, 1950) enfocó su carrera política en el área económica, la cual inició cuando Aznar presidió el gobierno en 1996 y fue designado Secretario de Estado de Economía. Posteriormente, escaló a la posición de ministro de Hacienda en la segunda legislatura de Aznar (2000-2004), periodo en el que fue compañero de Rajoy en el Consejo de Ministros. Al finalizar el gobierno de Aznar, Montoro fue electo eurodiputado (2004-2008) y después regresó a España como diputado de las Cortes (2008). En ese mismo año también fue designado coordinador de Economía en la directiva del PP encabezada por Rajoy, quien, cuando llegó al gobierno,

¹⁴ Sin embargo, su nombramiento como vocera despertó reticencias entre los antiguos liderazgos del partido. Fue criticada por cuestiones asociadas a su juventud y por carecer de experiencia y oficio político. Ver: "Rajoy, sólo con sus fieles" (El País, 06-abr-08), "La discípula hecha vicepresidenta" (La Vanguardia, 22-dic-11).

¹⁵ "Una médica para la obra pública" (El País, 21-dic-11), "Una carrera al lado del líder" (ABC, 22-dic-11).

invitó a Montoro al gabinete para repetir como titular del ahora denominado Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por su parte, Miguel Arias Cañete (Madrid, 1950) destacó por su extensa trayectoria en diversos ámbitos del gobierno –en el local, en el parlamentario, en el administrativo y en el europeo-, y, además, con el añadido de que fue compañero de Rajoy en el gabinete de Aznar como titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2000-2004). Posteriormente, cuando Rajoy fue electo dirigente del PP en el XV Congreso de 2004 incorporó a Arias Cañete como secretario de Economía en la directiva del partido (2004-2008). Dada la larga convivencia política entre ambos, Arias Cañete era considerado un personaje muy cercano a Rajoy y uno de los más probables “ministrables” para integrar su gobierno¹⁶, como efectivamente sucedió una vez que Rajoy fue investido presidente y destinó a Arias Cañete la misma cartera que había dirigido anteriormente, la de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Respecto a Ana Mato (Madrid, 1959), intercaló su carrera política entre el parlamento y el partido, en el que se inició como jefa del Departamento de Autonomías en 1983, bajo las siglas de AP. Después se integró al equipo político de Aznar cuando éste presidió la Junta de Castilla y León, donde colaboró como asesora (1987-1990). De 1991 a 1993 fue diputada autonómica de la Comunidad de Madrid y luego pasó a serlo de las Cortes por más de una década (1993-2004); posteriormente, lo fue también del Parlamento Europeo (2004-2008). En el partido también ha ocupado posiciones importantes como miembro del Comité Ejecutivo Nacional desde 1996 y durante el aznarato fue cercana colaboradora del secretario general del partido, Javier Arenas. Durante la sucesión de Aznar en la dirigencia del partido, Mato fue la coordinadora de Organización (2003-2004) y con Rajoy como presidente del partido, ocupó la vicesecretaría general de Organización y Electoral del PP (2008-2012). Desde esta estratégica posición, además de su amplio conocimiento de la estructura del partido, se le atribuyeron los éxitos electorales en las elecciones autonómicas del 22-M y las generales del 20-N, que llevaron al PP de nueva cuenta al poder en 2011¹⁷. Tras su investidura, Rajoy la nombró ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

También de larga travesía política, pero focalizada principalmente en Madrid, fue la realizada por Alberto Ruíz-Gallardón Jiménez (Madrid, 1958), quien se ha distinguido por ser uno de los personajes más reformistas y progresistas del PP (Botti, 2013:47). Su primer cargo fue como concejal (1983-1987), luego diputado de la Asamblea de Madrid (1987-2003), a la vez que senador por la región (1987-1995). Posteriormente fue electo

¹⁶ “Los ministrables de Rajoy” (El País, 26-oct-11).

¹⁷ “La organizadora de la victoria del 22-M” (El País, 11-jul-11), “La arquitecta de la campaña popular” (La Vanguardia, 22-dic-11).

presidente de la Comunidad de Madrid (1995-2003) y después alcalde de la capital (2003-2011), cargo en el que se mantuvo hasta su nombramiento como ministro de Justicia. Aunque a inicios de 2008 Ruíz-Gallardón tuvo un desencuentro con Rajoy porque éste lo excluyó de la lista para el Congreso, lo que le llevó incluso a anunciar que abandonaría la política¹⁸, la reconciliación entre ambos ocurrió cuando Rajoy buscó repetir como dirigente del PP en junio de 2008 y Ruíz-Gallardón, por su parte, lo apoyó para ir en contra del sector *crítico* del partido con el cual estaba confrontado. Una vez lograda la reelección, Rajoy retribuyó el apoyo de Ruíz-Gallardón al incorporarlo en el Comité de Dirección del partido y en 2011 como titular de la cartera de Justicia¹⁹.

Fuera de la directiva del partido, Jorge Fernández Díaz y Pedro Morenés fueron colaboradores de Rajoy durante su itinerario ministerial. Si bien parte importante de la trayectoria política de Jorge Fernández (Valladolid, 1950) transcurrió en Cataluña - como delegado provincial (1978-1980), gobernador civil en Barcelona (1982-1983), concejal de la alcaldía (1983-1984) y diputado del parlamento catalán (1984-1989)-, y donde además representó a la Comunidad como senador (1986-1989) y diputado por Barcelona desde 1989, su paso a la arena administrativa nacional fue de la mano de Rajoy cuando éste fue titular de diversos ministerios en el gobierno de Aznar. Fernández Díaz fue designado por Rajoy secretario de Estado para las Administraciones Territoriales (1996-1999) y después secretario de Estado de Educación, Universidades, Investigación y Desarrollo (1999-2000)²⁰. También acompañaría a Rajoy en el Ministerio del Interior, pero por petición directa de Aznar, de último momento se decidió dejar a Fernández Díaz como secretario de Estado de Relaciones con las Cortes (2000-2004) y que fuera Pedro Morenés quien continuara en la posición de secretario de Estado de Seguridad en Interior²¹. Finalmente, cuando Rajoy fue electo presidente, nombró a Fernández Díaz ministro del Interior con la esperanza de erradicar la problemática de ETA²².

¹⁸ A causa del conflicto entre las corrientes madrileñas lideradas una por Ruíz-Gallardón y la otra por Esperanza Aguirre, Rajoy decidió excluir del listado Ruíz-Gallardón tras las presiones y amagos de dimisión por parte de Aguirre a su cargo como presidenta de la Comunidad de Madrid. Ver: "Rajoy excluye a Gallardón de las listas y el alcalde le anuncia que deja la política" (El País, 16-ene-08), "Gallardón: 'No me podéis hacer esto'; Aguirre: 'Yo he ganado hasta en Pinto'" (El País, 17-ene-08), "Historia de dos enemigos" (El País, 20-ene-08).

¹⁹ "Rajoy se libera del aznarismo" (El País, 22-jun-08), "El líder fulmina a los críticos" (El País, 22-jun-08).

²⁰ "Rajoy se lleva a Educación a sus colaboradores más próximos" (El País, 20-ene-99)

²¹ Aznar convenció a Rajoy de mantener a Morenés en el cargo con el argumento de que era importante que el segundo al mando en Interior, ocupado de gestionar la lucha contra el terrorismo y la política de inmigración, requiriera continuidad en su posición. Ver: "Aznar impide a Mariano Rajoy cambiar el 'número dos' de Interior" (El País, 03-mar-01).

²² "Un veterano fiel para el fin de la ETA" (El País, 21-dic-11), "Un amigo leal ante una difícil tarea" (El País, 22-dic-11), "La lealtad de un corredor de fondo" (La Vanguardia, 22-dic-11). El mismo Fernández Díaz "cree que Rajoy lo nombró ministro porque necesitaba a un hombre de absoluta confianza que además no quisiera tener un perfil propio ni ganas de figurar" (Méndez, 2012:34).

Por su parte, Pedro Morenés (Vizcaya, 1948) alternó su trayectoria entre el sector público y el empresarial. En la arena pública tuvo cargos importantes como secretario de Estado de Defensa (1996-2000) y luego como titular de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior (2000-2002), donde colaboró con Rajoy cuando éste fue nombrado titular de dicha cartera en 2001. Aunque -como se mencionó antes- Rajoy iba a prescindir de los servicios de Morenés para incorporar a Fernández Díaz; no obstante, al permanecer en el cargo, fue la ocasión en que Rajoy tuvo proximidad con Morenés y conoció de cerca su trabajo, lo que propició un mayor entendimiento entre ambos²³. De esta posición, Morenés pasó a ser secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (2002-2004). Al finalizar la presidencia aznarista, Morenés regresó a la actividad privada como secretario general del Círculo de Empresarios y presidente del Consejo de Administración de Construcciones Navales del Norte. También dirigió la empresa de misiles MDBA y de Seguribérica antes de su nombramiento como ministro de Defensa en 2011²⁴.

8.2. Ministros partidistas sin colaboración previa con Rajoy

Un segundo tipo de perfiles en el gabinete correspondió a personajes del partido que no habían colaborado directamente con Rajoy, mas no por eso estaban alejados de su círculo político, fue el caso de María Fátima Báñez García, de José Manuel Soria López y de José Manuel García-Margallo y Marfil. Incluso, a estos dos últimos, se les alude una estrecha amistad con el presidente.

Antes de su nombramiento como ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo (Madrid, 1944) había realizado un largo recorrido como parlamentario. En 1977 fue electo diputado de las Cortes por la UCD, partido en el que militó y que lo volvió a postular en 1986. En 1989 fue reelecto diputado del Congreso, pero ahora en las filas del PP, organización en la que se mantuvo desde entonces y con la ha sido eurodiputado desde 1994 hasta su nombramiento como ministro en 2011. Aunque García-Margallo no llegó a colaborar directamente con Mariano Rajoy, les es conocida una cercana amistad desde hace muchos años²⁵.

Por su parte, José Manuel Soria (Islas Canarias, 1958) realizó la mayor parte de su carrera política en Canarias, donde fue alcalde de Las Palmas de Gran Canaria (1995-2003), presidente del Cabildo Insular (2003-2007), diputado del parlamento canario (2003-2011), vicepresidente y consejero de Economía y Hacienda del gobierno canario,

²³ “De una empresa de misiles a Defensa” (La Vanguardia, 22-dic-11).

²⁴ “Un empresario vasco para los apuros presupuestarios de Defensa” (El País, 21-dic-11).

²⁵ “El abogado europeísta” (El País, 21-dic-11), “Buen conocedor de los pasillos de la EU” (La Vanguardia, 22-dic-11), “Gran especialista español en el euro” (ABC, 22-dic-11).

así como presidente del PP en esa Comunidad desde 1999. Al tiempo de que Soria consolidaba su carrera política en Canarias, estrechó su cercanía política y de amistad con Rajoy, quien no dudó en postularlo como cabeza de lista de Las Palmas para las elecciones generales de 2011, lo que garantizaba su llegada a la política nacional y con ello la posibilidad de integrarse al equipo político de Rajoy, pues antes de éste ganara la presidencia, Soria era de los pocos que la prensa identificaba como seguro ministrable²⁶. Y, en efecto, llegado el día de los nombramientos en el gabinete, Soria fue designado titular del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cargo que además lo compensaba por los mejores resultados electorales obtenidos en la historia del PP canario²⁷.

Y respecto a María Fátima Báñez (Huelva, 1967), su participación política inició en el PP andaluz en 1996 como vocal del Comité Ejecutivo Regional, posición en la que se ha mantenido desde entonces. En esa Comunidad también fue consejera de Radio y Televisión de Andalucía (1997-2000) y luego accedió a la política nacional como diputada de las Cortes en 2000. En su ascenso político ha contado con el respaldo de Javier Arenas, pero también, al paso del tiempo ha accedido al círculo más próximo de Rajoy mediante el aval de Sáenz de Santamaría y de Cristóbal Montoro, quienes secundaron su llegada al gabinete como titular de la cartera de Empleo y Seguridad Social²⁸.

8.3. Los ministros de perfil apartidista

Por último, los nombramientos restantes correspondieron a dos personajes de perfil independiente, que, aunque aún sin estar afiliados al PP no eran ajenos a Rajoy ni al activismo político de ese partido²⁹. Luis de Guindos Jurado (Madrid, 1960) compaginó sus labores entre el sector público y el privado. En la Administración Pública fue director general de Política Económica y Defensa de la Competencia (1996) y secretario de Estado de Economía (2002-2004), posición desde la cual influyó en el diseño de la política económica en el último tramo del gobierno de Aznar, bajo las órdenes del exvicepresidente Rodrigo de Rato, con quien también se le ha vinculado políticamente. Sin embargo, desde que Rajoy tomó el liderazgo del partido, ha mantenido mayor contacto con De Guindos, quien se ha ganado la confianza de Rajoy al asesorarle en

²⁶ "Soria deja Canarias para irrumpir en la política nacional del PP" (El País, 04-oct-11), "Los ministrables de Rajoy" (El País, 26-oct-11), "El reto de subir los recibos de la luz" (La Vanguardia, 22-dic-11).

²⁷ "Un canario avezado en pactos" (El País, 21-dic-11).

²⁸ "La cara andaluza del nuevo PP" (El País, 21-dic-11), "Rajoy delega en Santamaría el poder de cederle también el control del CNI" (El País, 22-dic-11), "Un gobierno de amigos y fieles" (El País, 22-dic-11).

²⁹ Tal era la cercanía de los ministros de perfil independiente con el PP, que el columnista Jordi Barbeta los calificó de "presuntos independientes inequívocamente cercanos al PP" ("Ortodoxia económica y heterodoxia política", La Vanguardia, 22-dic-11).

materia económica³⁰. Al tiempo que el PP se mantuvo en la oposición, De Guindos se dedicó a la consultoría y dirección de entidades financieras. Al retomar el gobierno en 2011, la confianza que Rajoy tenía en De Guindos llevó a situarlo como titular del Ministerio de Economía³¹.

José Ignacio Wert (Madrid, 1950), por su parte, también contaba con experiencia en la función pública, ya que desde mediados de la década de 1970 y también en la de 1980 desempeñó diversos cargos y participó en tres partidos políticos. El primero de ellos fue en Izquierda Democrática (ID), luego en Unión de Centro Democrático (1977-1982) y, finalmente, tras la crisis de este partido se sumó al Partido Demócrata Popular, organización que se coaligó con AP y el Partido Liberal para dar pie a la Coalición Popular, mediante la cual Wert fue concejal de la alcaldía de Madrid (1983-1986) y después diputado del Congreso (1986-1987), posición a la que renunció para incorporarse al ámbito privado como consultor. No obstante, Wert no estuvo del todo alejado de la vida pública ni del PP, ya que ha sido un personaje muy cercano a Pedro Arriola, a quien, a su vez, se le ha identificado como el principal consejero político de Rajoy³². Ya como presidente, Rajoy destinó a Wert la titularidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

8.4. Un gabinete de reajustes mínimos

La legislatura que presidió Rajoy, favorecida por la mayoría absoluta con que contaba en las Cortes, así como por el control político de prácticamente la mayor parte del territorio español, y a los efectos desmovilizadores de la crisis económica, transcurrió sin sobresaltos que alteraran sustancialmente su equipo de gobierno, ya que los cambios en el gabinete fueron mínimos –cuatro en total- y en circunstancias diferentes; es decir, no hubo remodelación que implicara más de un solo cambio en un momento fijo. En ese sentido, la primera legislatura de Rajoy ha sido la más estable en la democracia española en cuanto a su baja rotación ministerial. Las circunstancias por las cuales los ministros dimitieron se debieron a razones diversas, ya sea por competir por otro cargo, por desgaste, por escándalo o por razones personales.

³⁰ “El elegido para dirigir el ajuste” (El País, 21-dic-11), “Esperando a Rajoy” (La Vanguardia, 22-dic-11), “De Lehman Brothers a Economía” (La Vanguardia, 22-dic-11), “Luis de Guindos: un liberal en la tormenta (ABC, 22-dic-11.)

³¹ Antes de su nombramiento, se especuló que De Guindos encabezaría el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pero tras su paso como consejero de la filial española del banco Lehman Brothers y debido a la crisis que experimentó esta entidad financiera en 2008, Rajoy prefirió situarlo en Economía para evitar críticas de su nombramiento. Ver: “Un Gobierno de amigos y fieles” (El País, 22-dic-11).

³² “Un Gobierno de amigos y fieles” (El País, 22-dic-11).

El primer movimiento en el gabinete fue de Miguel Arias Cañete (Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) en abril de 2014, quien dimitió al ser nominado cabeza de lista del PP a las elecciones del parlamento europeo celebradas en mayo de ese mismo año. Le sucedió su número dos del ministerio, la entonces secretaria de Agricultura y Alimentación, Isabel García Tejerina (Valladolid, 1968), de perfil técnico, que ya había trabajado en los gobiernos del PP y que de 2000 a 2004 ocupó la misma posición como secretaria³³. Al iniciar 2016, siendo ministra en funciones, García Tejerina se estrenó como diputada de la XI Legislatura.

El siguiente cambio fue en septiembre de 2014 en el Ministerio de Justicia, cuyo titular, Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, dimitió por motivos de desgaste tras el fracaso de la reforma a la ley del aborto que promovió insistentemente. El hecho de que el propio gobierno aparcara la propuesta de reforma, en un contexto de fuertes críticas por parte de la oposición y de grupos inconformes de la sociedad, llevó a Ruiz-Gallardón a aceptar su fracaso y, en consecuencia, abandonar sus cargos políticos³⁴.

Ruiz-Gallardón fue reemplazado por el técnico Rafael Catalá Polo (Madrid, 1961), entonces secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento. Catalá Polo también había colaborado en el gobierno de Aznar, concretamente con Rajoy en el Ministerio de Administraciones Públicas como director general de la Función Pública (1996-1999) y también como director general de Personal y Servicios del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1999-2000). Después, ascendió como subsecretario de Hacienda (2000-2002) y luego a secretario de Estado de Justicia (2002-2004). Además, a Rafael Catalá se le asoció al círculo de confianza de la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría, con quien trabajó en la elaboración del programa electoral de justicia para las elecciones de 2000³⁵. Ya en el gabinete como ministro, Rafael Catalá -al igual que García Tejerina- accedió al Congreso de los diputados en la XI Legislatura que dio inicio en enero de 2016.

El tercer ajuste ocurrió en noviembre de 2014 a causa de que Ana Mato, titular de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, dimitió tras ser implicada por un juez en el *caso Gürtel*³⁶ en calidad de “partícipe a título lucrativo” de los beneficios que la red de corrupción entregó a su exmarido a cambio de contratos públicos cuando fue alcalde de Pozuelo de Alarcón³⁷. Tras su renuncia, Rajoy se apoyó en alguien de perfil político y

³³ “Rajoy hace un retoque mínimo en el Ejecutivo y nombra ministra a Tejerina” (El País, 28-abr-14).

³⁴ “Rajoy deja caer al ministro Gallardón en busca del centro político” (El País, 23-sep-14).

³⁵ “Rafael Catalá Polo será el nuevo ministro de Justicia” (El País, 23-sep-14).

³⁶ El *caso Gürtel* refiere a una trama de corrupción vinculada a gobiernos del PP que otorgaban contratos a particulares a cambio de dinero u otro tipo de beneficios a favor del partido. La Fiscalía Anticorrupción y la Audiencia Nacional, órganos encargados de la averiguación, han procesado a decenas de personajes vinculados al partido y empresarios involucrados, cuyas indagatorias siguen en curso.

³⁷ “Ana Mato y el PP se beneficiaron de los fondos delictivos de la red Gürtel” (El País, 26-nov-14).

de presencia regional para suplirla. Se trató de Alfonso Alonso Aranegui (Vitoria, 1967), que había sido concejal (1996-2008) y alcalde de Vitoria (1999-2007), su ciudad natal; también fue diputado por Álava de 2000 a 2001 y volvió a serlo desde 2008. A partir de 2011 fue designado portavoz del grupo Popular en el Congreso y en 2015 se convirtió en el presidente del PP en el País Vasco. Para su llegada al gabinete, la vicepresidenta Sáenz de Santamaría jugó un papel importante, pues Alonso ha sido considerado un personaje de su máxima confianza³⁸.

El cuarto y último movimiento en la X Legislatura encabezada por Rajoy fue el del ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert. Su salida del gobierno fue atribuida a dos causas. La primera por motivos personales, debido a que su pareja sentimental y número dos del ministerio, Montserrat Gomendio, fue designada directora general adjunta de Educación en la OCDE y el ministro Wert pretendía acompañarla en su encargo, razón por la que abandonaría el gabinete. Incluso, ante esa situación, el propio presidente planteó la posibilidad de designar a Wert embajador de España ante la OCDE, como finalmente sucedió semanas después de anunciar su salida³⁹.

La otra interpretación por la que Wert se apartó del gabinete se asoció al desgaste y el bajo puntaje con que los ciudadanos calificaron su trabajo, pues desde su llegada al cargo se mantuvo en suspenso y a partir de 2013 la valoración de su figura descendió a un puntaje inferior a dos, en una escala de 1 a 10, la más baja calificación a un ministro en democracia. Además, debido al conflicto permanente que mantuvo con la oposición y los sindicatos, éstos calificaron la salida de Wert como un “cese encubierto”⁴⁰. Wert fue reemplazado por Íñigo Méndez de Vigo y Montojo (Tetuán, 1956), un militante del PP de larga andadura como parlamentario europeo (1992-2011) y también con experiencia en la Administración Pública como secretario de Estado para la Unión Europea (2011-2015), posición que antecedió su llegada al gabinete. Poco después, al iniciar 2016, Méndez de Vigo también se estrenó como diputado de las Cortes de la XI Legislatura.

³⁸ “Rajoy nombra a Alonso para Sanidad y refuerza el perfil político del Ejecutivo” (El País, 02-dic-14).

³⁹ “Rajoy sopesa enviar a Wert como embajador a la OCDE tras el 24-M” (El País, 18-may-15), “Wert, nombrado embajador de España en la OCDE” (El País, 01-ago-15).

⁴⁰ “La oposición y los sindicatos ven un ‘cese encubierto’ en la salida de Wert” (El País, 19-may-15), “José Ignacio Wert deja el Gobierno sin el favor del electorado” (El País, 25-jun-15). Inclusive, al poco tiempo de estar en el gobierno, parlamentarios de su propio partido consideraban a Wert “demasiado arrogante” y que “metió al gobierno en más líos de los que ya tenía” (Méndez, 2012:285).

8.5. La dimisión de ministros en periodo de funciones y a inicios de la XII Legislatura

En diciembre de 2015 se celebraron elecciones generales que dieron pie a la conformación de la XI Legislatura. Las elecciones del 20-D reflejaron un resultado inédito en la historia democrática española en el sentido de que por vez primera se fragmentó el amplio predominio bipartidista mediante la emergencia de dos nuevas fuerzas políticas que obtuvieron una presencia importante en la conformación de la XI Legislatura. Por un lado, Ciudadanos, que obtuvo el 13,94% de respaldo electoral que se tradujo en 40 escaños en el Congreso de los diputados; y por otro Podemos, que, junto con otras agrupaciones autonómicas, congregaron el 20,68% de la votación que equivalió a 69 diputaciones. En tanto que los partidos hegemónicos, el PP y el PSOE, tuvieron una merma significativa de votos y de espacios parlamentarios respecto al proceso anterior de 2011, ya que los populares pasaron de tener 186 escaños en la X Legislatura a 123 en las elecciones generales de 2015; y los socialistas, de 110 diputados en 2011 a 90 en la XI Legislatura que tuvo comienzo en enero de 2016.

El quiebre del bipartidismo repercutió en el intento de formación de gobierno en la medida en que ningún partido consiguió formar una mayoría parlamentaria que respaldara la investidura presidencial durante el lapso de dos meses que por ley se cuenta para formar gobierno (art. 99.5, CE). Ante tal suceso, Mariano Rajoy y su equipo de gobierno permanecieron en funciones durante el breve ciclo en que estuvo vigente la XI Legislatura, la de menor duración en democracia y que comprendió del 13 de enero al 3 de mayo de 2016. En este periodo se suscitó una dimisión en el Consejo de Ministros, la de José Manuel Soria (Industria, Energía y Turismo) por motivo de escándalo político al ser exhibido por una filtración en prensa de documentos confidenciales conocidos como *Panama Papers*⁴¹.

El contenido de la información desveló que el ministro Soria había sido administrador de una sociedad comercial familiar denominada Mechanical Trading Limited con registro en la isla de Jersey, un paraíso fiscal ubicado en el Canal de la Mancha⁴². Aunque en principio Soria reviró que los documentos revelados contenían un error en la vinculación de su nombre, no logró desmentir por completo la información exhibida y, ante ello, el presidente le retiró el respaldo que en un inicio le brindó, con lo cual, Soria presentó su renuncia al Consejo de Ministros y a sus cargos políticos como diputado y presidente del PP en Canarias, a la vez que también anunció el abandono de toda

⁴¹ La revelación de los *Panama Papers* puso en evidencia las maniobras de empresarios, líderes políticos, actores y deportistas de todo el orbe para ocultar sus ganancias en paraísos fiscales, siendo los gestores de esos movimientos la firma de abogados de nombre Mossack Fonseca con sede en Panamá.

⁴² “El ministro Soria fue administrador de una sociedad en el paraíso fiscal de Jersey” (El País, 14-abr-16) y “Soria también firmó el acta anual de la sociedad que no reconoce” (El Mundo, 14-abr-16).

actividad política⁴³. La renuncia de Soria fue la primera en democracia que se hizo en periodo de funciones y puesto que en esta condición el presidente está impedido para realizar nombramientos, Rajoy decretó que el ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, asumiera provisionalmente el despacho ordinario de los asuntos de la cartera que Soria dirigía, ello sin convertirle en titular expreso del ministerio⁴⁴.

Paralelo a lo sucedido en el gobierno en funciones, en el parlamento hubo un intento de investidura presidencial en el que, de acuerdo con la normativa, el monarca procedió a consultar a los dirigentes de partido con representación parlamentaria para proponer al candidato a presidente del gobierno (art. 62 y 99.1, CE). Como es costumbre, el rey propuso al líder de la organización más votada para que se presentara ante el Congreso al proceso de votación de investidura presidencial, que en este caso tal encomienda recaería en Mariano Rajoy. Lo inédito de la situación es que éste declinó la invitación del monarca Felipe VI con el argumento de que no tenía el apoyo suficiente para ser investido⁴⁵. Ante el desistimiento momentáneo de Rajoy, el rey turnó la posibilidad de investidura al líder de los socialistas, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, quien aceptó la proposición del monarca, pero falló en su intento ante el rechazo de la mayoría parlamentaria a su candidatura. Tras el frustrado intento de investidura dentro del periodo que se consta para ello, las Cortes fueron disueltas y se convocó a nuevas elecciones.

La fecha propuesta para nuevas elecciones fue el 26 de junio de 2016. Los resultados de dicho proceso reflejaron ajustes en el apoyo electoral pero se mantuvo la brecha de apertura al multipartidismo suscitada en las elecciones pasadas. En las elecciones del 26-J, el PP conservó su predominio y además amplió su margen de apoyo, el cual derivó en 137 escaños, catorce espacios más respecto al anterior proceso, pero aún insuficiente para conformar una mayoría traducible en gobierno. El PSOE quedó con 85 diputados, cinco menos que la vez anterior, siendo, hasta entonces, el peor resultado obtenido por este partido en democracia.

Por su parte, Podemos repitió la alianza con partidos autonómicos del mismo espectro ideológico, a la que se sumó Izquierda Unida, con lo cual si bien tuvieron una reducción en el número de votos cercana al millón, recuperaron dos espacios con la adhesión de IU para quedar con 71 diputados. Y en el caso de Ciudadanos, también registró una disminución de apoyo electoral que se reflejó en la pérdida de ocho espacios en el Congreso respecto al proceso pasado, para quedar con 32 escaños en 2016.

⁴³ “José Manuel Soria dimite como ministro en funciones” (El País, 15-abr-16).

⁴⁴ Real Decreto 160/2016.

⁴⁵ “Mariano Rajoy renuncia ahora a la investidura y pasa la presión a Pedro Sánchez” (El Diario, 22-ene-16).

En lo referente al funcionamiento del gobierno, una vez inaugurada la XII Legislatura se presentaron dos dimisiones en el Consejo de Ministros. La primera fue de Ana Pastor (Fomento), que se retiró del gabinete al ser propuesta por Rajoy como candidata del PP a la presidencia del Congreso de los Diputados, cargo que obtuvo en la segunda ronda de votación junto con el apoyo de Ciudadanos y otros partidos nacionalistas al ser la legisladora con mayor número de sufragios a favor, con 169, frente a los 155 que sumó su más cercano competidor, el socialista Patxi López⁴⁶. Las responsabilidades que Pastor tenía en el gabinete fueron cubiertas interinamente por el ministro de Justicia, Rafael Catalá Polo, a quien Rajoy decretó el despacho ordinario de los asuntos del Ministerio de Interior⁴⁷.

La segunda dimisión fue la del ministro Alfonso Alonso (Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) tras ser proclamado candidato del PP a la presidencia del gobierno vasco en agosto de 2016. La ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, asumió provisionalmente las competencias del ministerio vacante⁴⁸. Con la salida de Alonso, el Consejo de Ministros permaneció en funciones con solamente once integrantes, incluido el presidente en funciones, un suceso también inédito en la democracia española por el reducido número de ministros al frente de la gestión de un gobierno.

Empero, el de Alonso fue el último desprendimiento del gobierno en funciones, ya que tras permanecer por casi un año en esta condición, Mariano Rajoy logró ser investido nuevamente como presidente del gobierno a finales de octubre de 2016. Rajoy fue electo en el segundo intento con el apoyo de sus correligionarios del PP, más el de Ciudadanos y el de Coalición Canaria, que juntos congregaron 170 votos a su favor. Sin embargo, para salir avante en el proceso de investidura, Rajoy resultó favorecido por la abstención de la mayoría de los integrantes del bloque socialista a su candidatura, con lo cual, los votos en contra sólo alcanzaron la suma de 111.

Lo llamativo ante la repetición del escenario de representación multipartidista en el Congreso, es que ello se tradujo de nueva cuenta en alianzas interpartidarias constreñidas al ámbito parlamentario que respaldaron la formación de gobierno, pero sin extender su participación en la composición del mismo, el cual volvió a constituirse exclusivamente por integrantes del partido en el poder tal y como ha sido el patrón habitual en todos los gobiernos precedentes durante el periodo constitucional, no obstante lo que ha predominado en la política española son los gobiernos en condición de minoría (Reniu, 2002; Field, 2016).

⁴⁶ “Los nacionalistas ayudan a Rajoy para que pueda controlar el Congreso” (El País, 20-jul-16).

⁴⁷ Real Decreto 298/2016.

⁴⁸ Real Decreto 323/2016.

8.6. Conclusión

El equipo de gobierno de Rajoy podría distinguirse al de sus antecesores por ser el de mayor grado de cercanía en torno a la figura del presidente; de hecho, a su gabinete podría identificársele como exclusivamente *marianista*. En él predominaron personajes de su círculo político, los cuales han acompañado a Rajoy en algún momento de su trayectoria política, particularmente en su itinerario ministerial durante el gobierno de Aznar y después como dirigente del PP.

A lo largo de la X Legislatura, Rajoy nombró a un total de 17 ministros para ocupar alguna de las 13 carteras de gobierno, lo que representó cuatro reemplazos en un periodo cercano a cuatro años –o cinco si se incluye el lapso en que el gobierno permaneció en funciones-, y que ubicó a su gobierno, en ese sentido, como el de menor rotación ministerial en democracia. De ese conjunto de ministros, el 58,82% (10) había sido colaborador de Rajoy en algún punto de su andadura política; no obstante, la mayoría de esos ministros contaba con experiencia política desarrollada por cuenta propia. Por ejemplo, personalidades como Cristóbal Montoro o Miguel Arias Cañete, que fueron compañeros de Rajoy en el Consejo de Ministros de Aznar, emprendieron un destacado haber político con independencia de la figura del presidente. Mismo caso para ministros que si bien colaboraron con Rajoy, ejercieron por cuenta propia influencia política a nivel territorial, como fueron Alberto Ruíz-Gallardón en Madrid o Jorge Fernández Díaz en Cataluña. Y de los otros ministros restantes, si bien antes de su nombramiento no habían sido colaboradores directos de Rajoy, ello no implicó que no fueran personalidades de su círculo político de confianza e incluso de amistad.

Dado al estilo marcadamente personalista en la designación de sus ministros, Rajoy continuó en la misma línea de fortaleza política que ha caracterizado a los Ejecutivos de la democracia española (Linz, 1997: 92; Montabes, 1997: 173-174; Heywood, 1999; Poguntke y Webb, 2005; Van Biezen y Hopkin, 2005; Gunther y Montero, 2009: 56; Real-Dato y Jerez-Mir, 2009:120; Rodríguez, 2011:478), pero con el añadido de que los ministros nominados por Rajoy eran personajes, en su mayoría, de su estricto círculo político, lo que identifica a su estrategia selectiva de ministros como fuertemente *presidencializada* y con matices respecto al estilo selectivo de sus antecesores. Si bien José María Aznar se caracterizó por centralizar la designación de cargos políticos, éste tuvo que dar cabida en su gobierno a personajes del partido no del todo próximos a su figura, algunos de los cuales habían desarrollado su carrera política mediante el impulso de Manuel Fraga, el fundador del partido. El estilo selectivo de ministros también varió con los presidentes socialistas Felipe González y José Luis Rodríguez, que mantuvieron la batuta de su gobierno, pero fueron flexibles en la incorporación de personajes no afines a su persona o que pertenecían a otras corrientes, sobre todo en la presidencia de

este último. En ese sentido, el estilo de Rajoy en la designación de sus ministros podría considerarse como el de menor apertura entre los presidentes de la era democrática. Ejemplo de ello es que prescindió designar ministros por influencia territorial en la medida en que lo hicieron sus antecesores, factor que puso de manifiesto un gabinete eminentemente *presidencializado*.

Dicha estrategia unipersonal emprendida por el jefe de gobierno fue posible por tres razones: la primera porque Rajoy ha sido el presidente de mayor experiencia política acumulada, con más de treinta años situado en posiciones de relevancia, lo que le ha permitido configurar una red de colaboradores y de personajes afines a su figura y proyecto político. La segunda explicación se debe a que Rajoy tuvo la sagacidad para desprenderse del fuerte liderazgo de Aznar y de otros personajes que intentaron posicionarse como líderes de partido⁴⁹, por lo que, una vez afianzado como dirigente y al estar liberado de antagonismos internos, al llegar a la presidencia tuvo la libertad de conformar un gabinete a su libre arbitrio, un equipo político muy compacto en torno a su figura que de momento no dio señales de concesiones a otras corrientes o liderazgos del partido⁵⁰. Y el tercer factor obedeció a los efectos de la crisis política y económica que habían golpeado duramente al gobierno socialista que precedió al de Rajoy, lo cual se tradujo en un notorio incremento en el apoyo electoral a favor de los populares; en tanto que el PSOE, al retornar a la oposición mantuvo un liderazgo muy débil y fragmentado por sus pugnas internas⁵¹, un vacío político que cubrió Rajoy y su partido, que sacando provecho de la mayoría absoluta con que fue respaldado en el Congreso, le facilitó configurar un gobierno trazado a voluntad propia.

⁴⁹ Cuando Rajoy llegó a la dirigencia del PP en 2004, la mayor parte de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional provenían del equipo político de Aznar, con quien tuvieron cargos durante su gobierno (Astudillo, 2009:81). No obstante, la correlación de fuerzas entre el grupo político de Aznar y el de Rajoy se fue modificando en eventos sucesivos. La fortaleza política de Rajoy se afianzó, paradójicamente, después de la derrota electoral de 2008, cuando se puso en disputa el liderazgo del partido. El XVI Congreso del PP celebrado en junio de 2008 fue el marco de competencia en que el sector *crítico* del partido, encabezado por Esperanza Aguirre y el expresidente Aznar, lucharon por arrebatarse a Rajoy el control de la dirigencia, que había sufrido un notable desgaste a causa de la caída electoral. Tras la fuerte disputa, Rajoy salió victorioso gracias al apoyo negociado con el sector valenciano, lo que le permitió integrar un equipo de su “absoluta confianza” y apartar al sector crítico de las posiciones clave del partido. Véase: “Arenas es el ‘hombre fuerte’ del nuevo PP” (El País, 20-jun-08), “El líder fulmina a los críticos” (El País, 22-jun-08), “Rajoy rompe amarras: ‘Aznar ya no está’” (El País, 24-jun-08), “Guerra abierta entre la ‘lideresa’ y Rajoy” (El País, 26-jun-08), y “Así fue el congreso más amargo de Rajoy” (El País, 17-feb-12).

⁵⁰ Aunque a lo largo de la legislatura su preeminencia política no fue puesta en duda, al interior de su gobierno la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría adquirió mayor protagonismo e influencia política, que incluso se vio reflejada en el reemplazo de algunos ministros, al colocar personajes vinculados a ella políticamente, aunque con la anuencia, por supuesto, del presidente Rajoy.

⁵¹ Con los adversos resultados de las elecciones generales de 2011, el PSOE se enfrentó a una de sus más profundas crisis vistas hasta entonces y que dejó al partido dividido entre dos debilitados líderes que además representaban el choque generacional del partido, uno encabezado por el oficialista Alfredo Pérez Rubalcaba y otro por la considerada joven promesa del partido, Carme Chacón (Bosco, 2013:36; Field y Botti, 2013:9).

TERCERA PARTE

Los secretarios de Estado en México (1994-2016)

Resumen

En seguimiento a los criterios analíticos del apartado anterior, esta tercera parte de la investigación se enfoca en el proceso de selección y cambio de los secretarios de Estado en México durante el periodo de apertura democrática que comprende de diciembre de 1994 hasta finales de 2016, el cual incluye cuatro presidencias de gobierno y 127 personajes que han sido titulares de al menos un ministerio. El análisis da cuenta de las trayectorias previas de los secretarios de Estado, sus vínculos políticos-partidistas y los posibles motivos de su nominación, y en su caso, de reemplazo en el cargo. Al inicio de este apartado se describe brevemente las condiciones contextuales, normativas y organizativas del gabinete presidencial en el periodo de apertura democrática.

Capítulo IX. El gabinete presidencial en México y su contexto actual

Uno de los rasgos distintivos del sistema político mexicano en el transcurso del siglo XX fue la enorme concentración de poder en el líder del Ejecutivo a través del predominio de un partido hegemónico, el PRI. Y aunque desde la promulgación del marco constitucional de 1917 las facultades presidenciales han sido más bien restringidas (Hernández, 2005, 2010), en los hechos, el Ejecutivo se convirtió en la figura central de la política mexicana¹. El motor del *hiperpresidencialismo* mexicano se constituyó, básicamente, por los poderes *metaconstitucionales* que ejercía su detentor, producto ello de arreglos institucionales y de consensos con la élite política que derivaron en una delegación de autoridad fáctica sobre la toma de decisiones en diversos ámbitos (Carpizo, 1978; Weldon, 1997; Hurtado, 2001; Lujambio, (2003) [2000]), poderes extralegales que concuerdan con lo que se ha definido como mandato delegativo (O'Donnell, 1994).

A fin de desmontar ese entramado de poder, el proceso de democratización en México fue posible mediante un ciclo de reformas al sistema electoral y al de partidos que dieron inicio en 1977 y que tuvieron como primer objetivo flexibilizar la inclusión de otras fuerzas en la distribución del poder político a través de un sistema electoral mixto que combinó el principio de mayoría con el de representación proporcional². Una vez

¹ En 1965 fue publicada *La Democracia en México*, de Pablo González Casanova, libro seminal que exhibió las paradojas del sistema político mexicano, que resultaban poco coincidentes con los valores e instituciones democráticas y en el que el presidente era el principal protagonista del entramado político. A partir de ese trabajo, continuaron un conjunto de estudios en la misma línea crítica. Importantes analistas e intelectuales de la talla de Daniel Cosío Villegas, Octavio Paz, Enrique Krauze, Roderic Ai Camp, Lorenzo Meyer, entre otros, han abonado a identificar las precariedades de la política mexicana. Por ejemplo, en una de sus obras, Cosío Villegas (1972) definía a la presidencia nacional como “una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal”. En la misma tesitura, Krauze (1997) argumentó que el sistema político mexicano estaba coronado por una *presidencia imperial*. Roderic Ai Camp (2000) situó al sistema político como *semiautoritario* y el laureado escritor, Mario Vargas Llosa, fue más allá al asegurar que lo que en México prevalecía era una “dictadura perfecta” (El País, 01-sep-90). Años después de la alternancia política, Meyer (2013) concluyó que lo que se había configurado en el país es una *democracia autoritaria*. La mayoría de los estudios subsecuentes sobre la política mexicana realizados por numerosos académicos también han apuntalado las tesis y apreciaciones de los autores referidos.

² De acuerdo con distintas interpretaciones, el auge de la oposición tuvo un vector social y otro económico. Lo social enfatiza que los movimientos estudiantiles en la década de 1960 (Zermeño, 2003 [1978]) y de los trabajadores y las organizaciones sindicales (Reyna y Trejo, 1981) repercutieron en la posterior apertura democrática; mientras que, por otro lado, también se ha argumentado que factores como las crisis económicas, el ajuste en el gasto y las consecuencias negativas de la liberación económica revigorizaron a los partidos de oposición, ya que aceleraron la desalineación partidaria de los electores mexicanos y contribuyeron al aumento de competitividad en las contiendas electorales (Cook, Middlebrook y Molinar, 1996: 71).

garantizado ese cometido, la segunda ola de reformas emprendidas en la década de 1990 se enfocó en democratizar y dotar de autonomía al órgano encargado de organizar las elecciones, entonces en manos todavía del poder Ejecutivo (García, 2001: 20-27). Así, a partir de los comicios federales de 1994 se reconocieron avances importantes en la institucionalización electoral, lo cual se vio reflejado en una efectiva competitividad partidista que dio pie a procesos electivos con garantías democráticas³. Si bien en esa ocasión el PRI volvió a ganar la elección presidencial, en el Congreso ya se bosquejaba una pluralidad de expresiones políticas.

Posteriormente, en las elecciones legislativas de 1997 los partidos de oposición incrementaron su presencia y, con ello, el PRI perdió su condición de gobierno mayoritario en el Congreso, una señal que advertía de su progresiva caída, como en efecto sucedió en los comicios generales de 2000, cuando por vez primera fue posible la alternancia presidencial. Además, los gobiernos emanados de las elecciones sucesivas también han sido de minoría, por lo cual, el antaño poder omnipresente del Ejecutivo, al menos en ese aspecto, se ha diluido.

A raíz del asentamiento democrático han sido electos cuatro presidentes de gobierno, dos por parte del PRI y dos del PAN. Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) ocupó la presidencia de 1994 a 2000; Vicente Fox Quesada (PAN) de 2000 a 2006; Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (PAN) de 2006 a 2012; y Enrique Peña Nieto (PRI) de 2012 a 2018. El respaldo electoral obtenido para alcanzar la presidencia ha oscilado entre el 35,9% y el 48,7% de la votación. A excepción del inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994), en que su partido obtuvo la última condición mayoritaria en el Congreso, en las elecciones posteriores la condición de los partidos gobernantes ha sido de primera o de segunda minoría en la integración legislativa. No obstante tal insuficiencia parlamentaria, los ejecutivos de la democracia mexicana se han caracterizado por conformar gobiernos unipartidistas en el gabinete (tabla 9.1).

³ En 1996 se situó el punto culminante del proceso de reformas, cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió autonomía plena respecto del poder Ejecutivo. Para detalles sobre las implicaciones de la reforma electoral de 1996, véase Woldenberg, Becerra y Salazar (2000) y Peschard (2010).

Tabla 9.1. Composición de los gobiernos de México en democracia (1994-2018)

Presidente	Partido	Tipo de gabinete	Porcentaje de votación del Ejecutivo	Legislatura	Porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados	Posición en la Cámara de diputados
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	PRI	Unipartidista	48,7	56 (1994-1997)	60	Mayoría
				57 (1997-2000)	48	Primera minoría
Vicente Fox Quezada (2000-2006)	PAN	Unipartidista	42,5	58 (2000-2003)	41	Primera minoría
				59 (2003-2006)	30	Segunda minoría
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	PAN	Unipartidista	35,9	60 (2006-2009)	41	Primera minoría
				61 (2009-2012)	29	Segunda minoría
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	PRI	Unipartidista	38,2	62 (2012-2015)	43	Primera minoría
				63 (2015-2018)	40	Primera minoría

9. 1. Gabinetes unipartidistas en México

Uno de los distintivos de los gabinetes presidenciales mexicanos es que éstos han sido integrados mayoritariamente por el partido ganador. Desde que cobró vigencia el marco constitucional actual en 1917 y el PRI asentó su hegemonía política desde 1929 – primero bajo las siglas de Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-1938) y luego como Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946)- la composición del gabinete fue exclusivamente para militantes del partido en el poder por arbitrio propio del presidente. No fue hasta la apertura democrática de 1994 cuando el líder del Ejecutivo realizó la primera concesión ministerial a un integrante de la oposición, acto que repetirían los gobiernos sucesivos cada uno por diversos motivos, pero sin considerarse aún un gobierno coaligado dado que no mediaron pactos interpartidistas para constituir un cogobierno, sino que el acceso al gabinete de miembros de la oposición de debió a una invitación directa del presidente a tales personajes a manera de

cooptación, o bien como gesto para propiciar incentivos de cooperación con otros partidos o en correspondencia a una alianza exclusivamente electoral, pero sin establecer un pacto de gobierno con otras fuerzas políticas. Por tanto, los gobiernos mexicanos en esencia han sido compuestos mediante gabinetes de partido único, la de la organización vencedora en las competencias electorales.

Las premisas institucionales por las cuales en México no se han constituido gobiernos de coalición se compaginan con los presupuestos teóricos del sistema presidencial. Por una parte, ha influido en ello la división de poderes, en que el Ejecutivo forma gobierno sin apoyo legislativo, por lo que el presidente puede prescindir de otras fuerzas políticas para mantenerse en el gobierno. Del mismo modo, el poder Legislativo se instituye mediante el voto ciudadano como poder público y el presidente no puede intervenir en su formación ni permanencia, paralelismo denominado “legitimidad democrática dual” (Linz, 1990, 1994; Stepan y Skach, 1993).

Por otra parte, los gobiernos monopartido son favorecidos por el multipartidismo moderado, en el que las tres fuerzas políticas que han sido predominantes, PAN, PRI y PRD, carecen de incentivos para cooperar con el partido en el poder, pues como también tienen posibilidades de ser opción de gobierno -como ha sido entre el PRI y el PAN, y el PRD ha estado muy próximo a serlo- les retribuye más políticamente mantenerse como oposición y en su momento poder convertirse en partido gobernante a través del respaldo ciudadano⁴.

Esto se liga también con el modelo electoral mexicano que da por ganador a quien suma la mayoría de votos sin importar cuál sea el porcentaje de apoyo, lo que impulsa gobiernos mayoritarios (Lijphart, 1991, 2000) basados en un sistema electivo de estricta suma-cero, en que el ganador obtiene todo y el perdedor lo pierde todo (Linz, 1990, 1994). Así que una vez electo, al presidente le es delegado un gran poder (O'Donnell, 1994).

Además, al no existir segunda vuelta electoral, los partidos perdedores no tienen opción de negociar coalición de gobierno con otras fuerzas si hubiera probabilidad para ello en una segunda ronda. Este conjunto de factores son fuertes estímulos para no conformar un gobierno compartido, pero también, como se observará en este trabajo, el contexto político y el estilo personal de los presidentes han influido en la conformación de gobiernos de carácter unipartidista.

⁴ A raíz del proceso de democratización en México se ha observado que los partidos opositores han preferido mantener posiciones estratégicas que les reditúe electoralmente; es decir, la actitud más cercana que han tenido hacia el partido en el poder es de “oposición leal”, entendida como una colaboración institucional para el mantenimiento de la gobernabilidad. Al respecto, véase Loaeza (1987, 1999) y Palma (2004).

9.2. Marco normativo del presidente, gabinete y secretarios de gobierno

El primer marco organizativo de la figura del gabinete en México vino de la mano de la independencia del país en 1821 mediante la promulgación del Reglamento Provisional de Gobierno, mismo que estableció cuatro carteras de gobierno denominadas desde entonces “Secretarías de Estado y del Despacho”, las cuales correspondieron a Relaciones Interiores y Exteriores, de Guerra y Marina, de Hacienda, y de Justicia y Negocios Eclesiásticos; esta última en virtud de que en los inicios de su vida independiente el Estado mexicano no era laico, sino de tipo confesional, con una religión única o “de Estado”: la católica (Carrillo, 2012:14).

Esta condición de nación católica permaneció intacta en la promulgación de la primera Constitución republicana de 1824, misma que conservó las cuatro secretarías de Estado cuyos titulares fueron denominados secretarios de Estado y del Despacho (Guerrero, 2010:40; Carrillo, 2012:46). No fue sino hasta la concreción de la Constitución liberal de 1857 que se registró el primer cambio sustantivo en la organización ministerial, ya que el eje central de la nueva carta magna radicaba en la separación de la iglesia y el Estado, con lo cual este último tuvo que asumir algunas de las funciones que desempeñaba la iglesia, como lo era la educación y el registro civil (Carrillo, 2012:15).

El siguiente cambio estructural en la organización de la Administración Pública se produjo a raíz de la intervención militar francesa a efectos de instaurar el Segundo Imperio Mexicano (1863-1866), suceso liderado por el archiduque de Austria, Maximiliano de Habsburgo, quien fue el enviado del rey Napoleón III para erigir el proyecto imperialista. Esta acometida introdujo un nuevo esquema de organización ejecutiva de carácter monárquico estipulada en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), el cual indicaba que la soberanía nacional se depositaba en una *monarquía moderada hereditaria* y que el emperador gobernaría a través de nueve Departamentos Ministeriales, siendo estos el Ministerio de la Casa Imperial, de Estado, de Negocios Extranjeros y Marina, de Gobernación, de Justicia, de Instrucción Pública y Cultos, de Fomento, de Guerra, y de Hacienda (Carrillo, 2012:71).

Tras la derrota de las fuerzas imperialistas por parte del bando liberal, se restableció la república federal y con ello el retorno de la estructura ejecutiva anterior, basada en cuatro secretarías de Estado: las de Relaciones Exteriores y Gobernación, de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, de Guerra y Marina, y de Hacienda y Crédito Público (Carrillo, 2012:72). Este formato se extendió por más de tres décadas y la siguiente transformación sustantiva de la Administración Pública Federal quedó patente en el nuevo modelo constitucional aun vigente de 1917, mediante el cual se intentó culminar el levantamiento armado de la Revolución Mexicana iniciado en 1910. A través de la Constitución de 1917 se priorizó la ampliación y el fortalecimiento de los derechos

sociales, para lo cual se reconfiguró el andamiaje institucional de los poderes públicos, así como en las atribuciones y responsabilidades de sus titulares.

En lo referente al Poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 establece que éste se deposita en un solo individuo que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80). Su nombramiento es mediante votación ciudadana por el principio de mayoría y tiene un mandato fijo de seis años, sin posibilidades de reelección (art. 81 y 83). A su vez, como es característico en los regímenes presidenciales (Lijphart, 1997 [1994]), en el sistema político mexicano el nombramiento y remoción de los secretarios de Estado es una facultad exclusiva del líder del Ejecutivo, a excepción del Procurador General de la República, que desde la reforma política de 1996 es ratificado por la Cámara de Senadores a propuesta del presidente. Misma condición para los secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, que a partir del gobierno electo en 2018 tienen que ser ratificados el primero por el Senado y el segundo por la Cámara de Diputados (arts. 74, III; 76, II; y 89, II)⁵.

Así también, la reforma política promulgada en 2014 y aplicable a partir de 2018, prevé que si el presidente opta por constituir un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, los nombramientos que realice en el gabinete tendrán que ser ratificados por el Senado, a excepción de los titulares de la cartera de la Defensa y de la Marina, así como el responsable de la política interior (art. 76, II). Bajo esa posibilidad, el Ejecutivo perderá atribuciones exclusivas y por ende quedará en una posición más débil, compartida con el Congreso, para seleccionar a su equipo ministerial.

La relación entre los secretarios de Estado y el presidente es directa o a través del secretario de Gobernación, ambos facultados para convocar a reuniones de gabinete⁶. Sin embargo, aunque el *gabinete* es la figura con que se conoce al conjunto de colaboradores más cercanos del presidente, en el caso mexicano se ha observado que “en todo el articulado constitucional y en ninguna de las leyes secundarias, aparece mencionado el término Gabinete. Este hecho, lleva a sostener que jurídicamente no existe. [...] El Gabinete es una institución de naturaleza metaconstitucional porque no se encuentra reglamentado en ninguna ley principal” (Quijano, 2012:65,67).

A lo más que se ha llegado a normar la figura del gabinete es a través de “acuerdos” que a criterio personal promulga el presidente, los cuales suelen indicar cómo se conforma el *gabinete*, quiénes pueden ser parte del *gabinete ampliado* y cuáles serán los

⁵ La ratificación de los secretarios y empleados superiores de Hacienda y de Relaciones Exteriores es un añadido al artículo 89 constitucional producto de la reforma política promulgada en febrero de 2014. No obstante, la nominación de los integrantes del gabinete sigue recayendo en el ejecutivo bajo un criterio discrecional.

⁶ Artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

gabinetes especializados para el periodo de gobierno y quiénes están autorizados para participar en ellos.

Por ejemplo, para su gobierno, el presidente Ernesto Zedillo estableció nueve gabinetes especializados que tuvieron por objeto “proponer y dar seguimiento a la política del Ejecutivo Federal en materias del ámbito de su competencia”⁷. Vicente Fox, por su parte, decretó tres tipos de gabinetes: el de “Crecimiento con Calidad”, de “Desarrollo Social y Humano” y de Orden y Respeto”, en los que agrupó a los integrantes de cada cartera y designó a tres “supercoordinadores” para cada área, los cuales no eran ministros: Eduardo Sojo Garza-Aldape, José Sarukhán Kermez y Adolfo Aguilar Zinser, respectivamente. Dicho formato no tuvo el efecto deseado dadas las dificultades de coordinación que experimentaron estos personajes, quienes terminaron por realizar otras labores al interior del gobierno⁸.

En cambio, Felipe Calderón, mediante el decreto de un *acuerdo*, definió las facultades de la Oficina de la Presidencia que, entre otras funciones, le correspondería coordinar a los secretarios técnicos de los gabinetes especializados⁹; sin embargo, lo paradójico es que Calderón no promulgó un acuerdo para explicitar cómo se integrarían dichos gabinetes. Caso contrario en la presidencia de Enrique Peña Nieto, quien realizó un “Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes”, para precisar quiénes serían parte del gabinete principal, el ampliado y los especializados¹⁰.

El presidente está facultado para modificar o formular nuevos acuerdos en cualquier momento y, por lo general, cuando así lo hace, se abrogan los acuerdos que le anteceden en la materia. A excepción de este tipo de acuerdos en que el presidente precisa las

⁷ Los gabinetes especializados que formuló el presidente Zedillo, fueron: “1. Agropecuario, 2. De Desarrollo Social, 3. Económico, 4. De Política Interior, 5. De Política Exterior, 6. De Salud, 7. De Seguridad Nacional, 8. De Turismo, y 9. Los demás que el Presidente de la República convoque” (Diario Oficial de la Federación –DOF–, 19/12/1997).

⁸ Al poco tiempo de poner en marcha tal esquema organizativo, en los hechos, dejó de operar, ya que Aguilar Zinser pasó a ser el representante de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, Sarukhán Kermez renunció y nadie ocupó su lugar y Eduardo Sojo más que interlocutor con los secretarios se le ubicó como un asesor cercano a Fox (D’Artigues, 2002: 22).

⁹ “Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia” (DOF, 04/12/2006). Sin embargo, también se ha observado que desde su creación en 1988, la Oficina de la Presidencia suele modificarse de manera casi sexenal (Casar, 2012:65), por lo que sus atribuciones y modos organizativos son variables en cada gobierno.

¹⁰ En este caso, el gabinete central quedó integrado por los titulares de las Secretarías de Estado, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República y el Jefe de la Oficina de la Presidencia. El gabinete ampliado por los integrantes anteriores más los titulares de entidades paraestatales u otros funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos determine. Por último, en los gabinetes especializados participan el presidente, algunos secretarios de Estado y, en su caso, funcionarios de alto nivel. En el gobierno de Peña Nieto se fijaron cinco gabinetes especializados: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero, y 5) México con Responsabilidad Global. Dichos gabinetes especializados son presididos por el presidente y sesionan cuando éste los convoque (DOF, 01/04/2013).

funciones que a su juicio considere pertinentes, la figura del gabinete ha quedado aislada de la normatividad jurídica, acaso por la discrecionalidad que goza el líder del Ejecutivo tanto para rediseñarlo como también para elegir y remover a su equipo de colaboradores a criterio propio y en cualquier momento.

Las Secretarías de Estado, a su vez, se organizan jerárquicamente de la siguiente manera: entre éstas tendrán igual rango y sin preeminencia alguna entre ellas, aunque “por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes” (art. 10, LOAPF), distintivo que diferencia a esta cartera de las demás. A su vez, a efectos organizativos, “al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales” (art. 14, LOAPF). En lo referente al tema de responsabilidades, los titulares de las Secretarías de Estado no tienen responsabilidad ante el Congreso, a excepción de comparecer cuando sean convocados por alguna de las Cámaras para informar sobre aspectos concernientes al ministerio que dirigen.

El aparato de la organización del poder Ejecutivo ha tenido transformaciones importantes para adaptarse a las necesidades y complejidades de cada época. En tal sentido, el Estado y los poderes públicos en México han tenido que responder organizativamente a las circunstancias y realidades que les ha tocado sobrellevar. Ejemplo de ello es que de las cuatro secretarías de Estado que inauguraron la independencia nacional, al paso de casi dos siglos, las funciones y responsabilidades públicas se han dinamizado al punto de alcanzar un promedio cercano a veinte carteras de gobierno, pero con ajustes en el número y atribuciones según el presidente en turno.

Una muestra concreta de cambio, se aprecia en lo que fue la extinta Secretaría de Planeación y Presupuesto, de la cual emergieron los tres últimos presidentes de gobierno priistas anteriores a la alternancia y múltiples cuadros de tecnócratas que han copado algunas de las posiciones más relevantes de la Administración Pública (Centeno y Maxfield, 1992). Sin embargo, a pesar de la importancia de dicha cartera en el reclutamiento político, ésta fue fusionada con la de Hacienda y Crédito Público en 1992. El gabinete, por tanto, es una figura expuesta a continuas transformaciones a criterio del presidente en turno, que está facultado para rediseñar la estructura institucional del Poder Ejecutivo con el fin de facilitar la implementación de sus planes gubernativos.

9.3. La estructura del gabinete en democracia

En cuanto a su estructura, la configuración del gabinete en México comparte semejanzas con el modelo español, a excepción de las carteras del área de *Presidencia*, ya que en México no existe la figura de vicepresidente de gobierno¹¹, ni el Ministerio de Presidencia, en tanto que la figura de Portavoz del Gobierno no posee rango ministerial. De hecho, dada la preeminencia del Ejecutivo en un sistema presidencial, el conjunto de carteras quedan subordinadas a su figura, que es lo que Sartori consideró como el *primus solus* presidencial y su correspondiente “gabinete privado” (1997 [1994]: 174). Ante ello, en México no hay propiamente carteras del ámbito presidencial y la función operativa de éste queda en manos del *staff* presidencial, que en el caso mexicano lo encabeza la Oficina de la Presidencia, a cuyo órgano se adhieren el secretario particular del presidente, el secretario técnico de gabinete, el vocero del gobierno y un cúmulo de coordinaciones encargadas de la política presidencial.

Así que exceptuando las carteras del área de Presidencia, la clasificación ministerial en México quedaría agrupada de la siguiente manera¹²: el área *Política* abarcaría los ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Función Pública y Procuraduría General de la República; la *Económica* los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Economía, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Energía, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Turismo, así como la cartera de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; las carteras del ámbito *Militar* comprenden la de Defensa Nacional y de la Marina; y la del círculo de *Bienestar* implica a los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud y Cultura.

Y en lo que respecta a la dimensión del gabinete, el número de carteras promedio en democracia es de 18,6. A diferencia de España, en México sólo se han realizado modificaciones mínimas en la composición ministerial, cuya predominancia es de 19 carteras en la mayoría de gobiernos en democracia (tabla 9.2). Uno de los cambios más significativos aconteció en la etapa intermedia del gobierno de Ernesto Zedillo (1997) al

¹¹ La vicepresidencia de gobierno se estableció en México a partir de su primera constitución como nación independiente en 1824. Dicha figura permaneció a lo largo del siglo XIX, pero por motivos de conflicto permanente con el líder del Ejecutivo, una vez que se dio fin a la guerra civil y emergió la constitución vigente de 1917, la figura vicepresidencial fue cancelada a manera de buscar mayor estabilidad institucional en el gobierno; en ese sentido, el presidente fue el encargado de asumir la rectoría primordial del Estado (González, 2009). No obstante, dado el creciente poder e influencia que han adquirido los ministerios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público en el gabinete, es común que a los titulares de dichas carteras se les asocie como figuras que desempeñan, en los hechos, un rol de superministros o de vicepresidentes político y económico, respectivamente.

¹² Al igual que como se hizo referencia para el caso español, es difícil hacer una distinción tajante de carteras que pertenezcan a un solo ámbito, puesto que el ejercicio del gobierno implica coordinación e interrelación institucional entre el cuerpo conjunto del Poder Ejecutivo, lo que implica una influencia mutua entre carteras que incluso llegan a compartir vínculos comunicativos y operacionales. Por otra parte, cuando se realizan modificaciones en el diseño ministerial (fusión o supresión) algunas atribuciones ministeriales pueden ser asumidas por otro(s) de índole diferenciada.

quedar suprimida la cartera del Departamento del Distrito Federal por motivo de la reforma política de 1996, que entre otros cambios, retiró la facultad presidencial de designar regente en la capital del país, para convertirse en una entidad en la que se elige al jefe de gobierno mediante sufragio directo.

Posteriormente, con la alternancia de gobierno en el año 2000, el presidente Vicente Fox introdujo la Secretaría de Seguridad Pública y para 2003 realizó ajustes en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que pasó a denominarse Secretaría de la Función Pública, pero conservó sus atribuciones principales de evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal. En 2006, Felipe Calderón conservó la estructura general ministerial de su antecesor panista.

Y para 2012, con el retorno del PRI al gobierno, Enrique Peña suprimió las secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública; así también, sustituyó la Secretaría de la Reforma Agraria por la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con lo que disminuyó el número de carteras de 19 a 17. No obstante, por motivo de una crisis de gobierno asociada a corrupción hacia finales de 2014, el presidente anunció el restablecimiento de la Secretaría de Función Pública, que se encargaría de vigilar el ejercicio del gobierno a nivel federal. Posteriormente, en el marco de su tercer informe de gobierno y como parte del conjunto de políticas para la segunda mitad de su gestión, Peña Nieto propuso la creación de la Secretaría de Cultura, con lo cual, el número de carteras en el gabinete volvió a ser de 19, como ha sido la usanza desde que inició el periodo de apertura democrática.

Tabla 9.2. Número de ministerios en los gabinetes de México al inicio y final de cada gobierno (1994-2016)

Gobiernos	Número de ministerios	
	Inicio	Final
Ernesto Zedillo (1994-2000)	19	18
Vicente Fox (2000-2006)	19	19
Felipe Calderón (2006-2012)	19	19
Enrique Peña (2012-2016*)	17	19
Promedio de carteras	18,6	

Una vez explorados de manera genérica los aspectos jurídicos, políticos y contextuales más relevantes del gabinete presidencial en México, en los siguientes cuatro capítulos se analiza lo concerniente al proceso de selección y cambio de los secretarios de Estado durante los cuatro mandatos presidenciales que comprenden de diciembre de 1994 a finales de 2016, en cuyo periodo han transitado un total de 127 ministros por al menos una cartera de gobierno¹³.

¹³ Si se adiciona a aquellos secretarios que volvieron a ser nominados en otro gobierno, que en total corresponde a nueve personas, la cifra se incrementa a 136 titulares.

Capítulo X. El gabinete presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000): la prioridad tecnocrática en el gobierno

La presidencia encabezada por Ernesto Zedillo Ponce de León (D.F., 1951) realizó cambios importantes en la manera de ejercer el gobierno respecto a los ejecutivos emanados del PRI que le antecedieron¹. Producto de las circunstancias, quizá, al haber sido nominado candidato presidencial de manera inesperada y en medio de uno de los más convulsos periodos de la historia reciente del país², o acaso también por la personalidad del propio presidente³, el caso es que Zedillo modificó las formas tradicionales de hacer política inclinándose hacia vías de apertura democrática, lo que implicó desconcentrar el poder presidencial en el ámbito de sus atribuciones legales⁴,

¹ Sobre el ejercicio del poder presidencial en México y del propio Zedillo, Hurtado (2007) refiere que “en nuestro país el problema no es en sí mismo el sistema presidencial, sino la forma en que han ejercido el poder los Presidentes de la República: todos lo hicieron sin límites y de manera descarnada, en tanto que Zedillo se negó sistemáticamente a ejercer no sólo los poderes reales, sino que en ocasiones también sus atribuciones legales como jefe de Estado y de gobierno, particularmente esta última” (2007: 85), lo cual propició experimentar un estilo de gobierno distinto al de los anteriores presidentes del régimen priista, que hasta entonces, debido a la fuertemente personalizada política mexicana, se consideraba que los presidentes imprimían un sello personal de gobierno que eclipsaba a la institución presidencial (Cosío, 1974).

² Las elecciones de 1994 estuvieron marcadas por la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a inicios de ese año y los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta en marzo de 1994, y del secretario general del PRI, José Francisco Ruíz Massieu en septiembre de 1994. En ese contexto, Zedillo fue designado candidato suplente de Colosio y triunfó claramente en las elecciones; sin embargo, al clima de enrarecimiento político se sumó el agravante de la crisis económica al inicio del mandato zedillista, por lo que las primeras reacciones del nuevo presidente estuvieron encaminadas a buscar la estabilidad política y económica mediante reformas de consenso con otras fuerzas políticas, las cuales fijaran las bases para dar paso a la institucionalidad y la competitividad política dentro de un marco democrático.

³ Roderic Ai Camp (2005) distinguió que por sus orígenes socioeconómicos, el presidente Zedillo “difiere de los políticos mexicanos más recientes, nueve de diez de los cuales son producto de una educación de clase media y de clase media alta, ya que él proviene de condiciones socioeconómicas modestas, [lo cual] el medio familiar es un determinante significativo de los valores personales” (1995:2). Además, también se ha hecho mención de que Zedillo intentó diferenciarse del estilo salinista de gobierno, mayormente orientado a los excesos del poder presidencial (Hernández, 1998: 203-204).

⁴ En 1995, Zedillo promovió una reforma constitucional para otorgar mayor autonomía al Poder Judicial mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal la cual designa a los ministros de Circuito y de Distrito. Así también, para la designación del Procurador General de la República, que era facultad exclusiva del ejecutivo, se aprobó que éste fuera ratificado por dos terceras partes del senado. Posteriormente, a mediados de 1996, el presidente Zedillo junto con los coordinadores de los partidos políticos en el senado, enviaron a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución para desaparecer el Departamento del Distrito Federal, del que el presidente designaba directamente al regente y por consiguiente pasaba a integrar el gabinete. En su lugar, se solicitó crear la figura de la Jefatura de Gobierno, que ahora sería electa por voto ciudadano. De entrada, ese desprendimiento implicó que el presidente dejaba de tener influencia en la capital del país, la ciudad con el mayor número de habitantes y también de relevancia política nacional.

así como contenerse en el ejercicio de las prácticas informales o “reglas no escritas” de la política mexicana⁵.

Además de ello, las señales de cambio institucional se reflejaron en diversos aspectos, principalmente en el electoral, al promover el presidente, junto con los partidos de oposición, un conjunto de reformas que dieron autonomía plena al órgano electoral (IFE) y cuyos resultados se vieron reflejados en las elecciones sucesivas, en las que se incrementó la presencia de la oposición en el Congreso (en 1997 el PRI perdió su histórica condición de partido mayoritario) y después fue posible la alternancia en la presidencia nacional en 2000.

En la selección de los secretarios de Estado, el estilo del presidente Zedillo también marcaría cierta excepción. La primera señal de cambio fue la concesión de la titularidad de la Procuraduría General de la República (PGR) al principal partido de la oposición, el PAN, organismo que recibió con beneplácito la iniciativa del presidente e inicialmente la directiva de dicho partido intentó que fuera su excandidato presidencial, Diego Fernández de Cevallos, quien asumiera el cargo. Tras el rechazo de éste a tal nominación, la dirigencia del PAN perfiló a Antonio Lozano Gracia (D.F., 1953), exlíder de la bancada panista en el Congreso, para la titularidad de esa cartera, la cual, tiene como uno de sus encargos principales investigar y perseguir los delitos del orden federal, área que el presidente Zedillo estaba interesado en depurar⁶.

⁵ Una de esas reglas no escritas era la extensión del dominio del presidente en las dinámicas de su partido, el PRI. El presidente gozaba de un poder de facto para sugerir nombramientos y destituir a dirigentes del partido a criterio propio; es decir, el PRI era otro órgano de control por parte del Ejecutivo. Por tal razón, resultó muy llamativo que poco después de ganar las elecciones presidenciales, Zedillo habló de establecer una “sana distancia” entre el PRI y su administración, lo que se traducía, en palabras del propio presidente, que “sencillamente quiere decir que el gobierno haga lo suyo y que el partido haga lo suyo”. Posteriormente, en la toma de protesta presidencial, Zedillo reiteró “que como Presidente de la República no intervendré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden al partido que pertenezco” (Reforma, 02-dic-94).

La otra regla no escrita por excelencia del presidencialismo mexicano correspondió al acto de la sucesión presidencial, en el que el ejecutivo elegía a voluntad propia a quien lo sucedería en el cargo, acto coloquialmente conocido como “dedazo”. Lo paradigmático de la gestión zedillista es que el presidente decidió desprenderse de dicha práctica, por lo que promovió por vez primera la realización de primarias en el partido. De hecho, antes de iniciar su gestión, Zedillo había adelantado que: “como el Presidente que aspiro a ser de todos los mexicanos, estoy muy resuelto, totalmente resuelto, a no intervenir, bajo ninguna forma, en los procesos de selección de candidatos del PRI a puestos de representación popular, de ningún orden: de presidentes municipales a Presidente la República” (Proceso, 06-ago-94). No obstante, en los hechos se observó que el presidente siguió teniendo preeminencia en la designación del candidato sucesor mediante viejas prácticas y reglas no escritas como la “cargada”, “tirar línea” y de que “el candidato presidencial del PRI debe de salir del gabinete”, entre otras peculiaridades (Hurtado, 2001:261-262), como fue el caso del sucesor de Zedillo, Francisco Labastida. Sobre aspectos relacionados con la mecánica de la sucesión presidencial durante el régimen priista, véase Cosío (1975), Camp (1984) y Castañeda (1999).

⁶ En aquel momento, la PGR era el organismo encargado de esclarecer los crímenes de los altos mandos priistas, por lo cual, dejar el aparato de investigación en manos del partido opositor abonaba al contexto de cambio democrático que intentaba transmitir el presidente.

El nombramiento de un prominente militante del PAN en el gabinete zedillista era un guiño a ese partido para buscar su colaboración y acuerdos políticos con el nuevo gobierno, pero sin considerarse aún una coalición de gobierno, dado que no hubo mayor apertura de espacios para el PAN ni tampoco este partido se alineó a la agenda priista de gobierno. No obstante, lo insólito de esa invitación fue que nunca antes el partido en el gobierno, el PRI, había abierto las puertas a algún integrante de una fuerza política opositora para sumarse al equipo de gobierno.

El segundo distintivo de cambio en el gabinete iba en la misma línea de apertura a otro tipo de integrantes no priistas, ya que también se concretó el nombramiento de dos personajes apartidistas de reconocido prestigio en su ámbito profesional. Se trató del psiquiatra Juan Ramón de la Fuente (D.F., 1951) para ser titular de Salud, y de la bióloga Julia Carabias Lillo (D.F., 1954), que fue ubicada en la cartera de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ambos ajenos a la militancia partidista y cuyos tipos de perfiles también eran partícipes por vez primera en un gobierno de extracción priista.

El tercer rasgo del nuevo gabinete se observó con la inclusión del mayor número de mujeres hasta entonces visto, a quienes asignaron tres carteras. No obstante, la presencia femenina en las altas esferas del gobierno aún era desproporcionada respecto al número de hombres, ya que éstos ocuparon los otros dieciséis espacios del gabinete, equivalentes al 84,2% de las posiciones ministeriales.

El cuarto punto característico del nuevo gobierno fue la consolidación del perfil político-tecnócrata de los integrantes del gabinete, los llamados *technopols* (Williamson, 1994; Domínguez, 1997), en el que predominaron los secretarios que contaban con dos atributos: trayectoria en la arena administrativa federal en altas posiciones –principalmente en áreas directivas, de coordinación y subsecretarías de Estado- y formación profesional de abogado o economista, pero con estudios de posgrado en el extranjero, particularmente en Inglaterra y Estados Unidos⁷.

De acuerdo con Adler-Lomnitz y Gil-Mendieta, “en la década de los años ochentas, el país sufrió una crisis económica conocida como la “crisis de la deuda externa”. Como resultado, las administraciones públicas que siguieron vieron la necesidad de introducir ajustes estructurales basados en el “Consenso de Washington” que promovía la

⁷ De los secretarios de Estado que contaban con posgrado, más del 80% lo había realizado en Estados Unidos o Europa (Camp, 2000: 167), lo que permitió que construyeran una red relaciones con la élite académica y financiera en un contexto de globalización económica. En ese sentido, los economistas fueron ganando terreno a contracorriente de los abogados. Con el presidente Miguel de la Madrid los economistas en el gabinete representaron el 27%, con Salinas el 39% y con Zedillo el 45% (Adler-Lomnitz y Gil-Mendieta, 2002:2)

implementación del modelo neoliberal. Como consecuencia, una nueva elite de tecnócratas comenzó a ocupar los altos cargos del gobierno” (2002:1)⁸.

Lo llamativo es que esta nueva burocracia especializada fue la que empezó a penetrar las altas esferas del gobierno y no propiamente desde las filas del partido; es decir, los técnicos que se apoderaron del aparato del gobierno emergieron desde la Administración Pública -particularmente del sector financiero- y no desde cargos políticos electivos (Centeno, 1999 [1994]; Babb, 1998, 2001; Ballinas, 2001). El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) fue el primer mandatario que priorizó el perfil técnico académico entre los miembros de su gabinete, mediante los cuales se apoyó para dar impulso a las reformas neoliberales, un patrón similar con el que su sucesor en el cargo, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cimentó las políticas de su gobierno –caracterizadas por la promoción del TLCAN y la significativa reducción de la presencia del Estado en la actividad económica-.

Finalmente, dicho perfil de ministros se afianzó en la gestión zedillista⁹, cuyo más claro exponente era el propio presidente, que contaba con doctorado en Economía por la Universidad de Yale y de trayectoria exclusiva en la Administración Pública desde inicios de la década de 1970, donde laboró en diversas posiciones de la Secretaría de la Presidencia y el Banco de México antes de ser nombrado subsecretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1987-1988) y posteriormente titular de dicho ministerio al inicio del gobierno de Salinas (1988-1992), cargo del que después fue reubicado como secretario de Educación Pública (1992-1993), que fue la antesala a la presidencia nacional.

A diferencia de los gobiernos anteriores a la década de 1980, en los que la universidad pública, concretamente la UNAM, fue la institución más importante del reclutamiento político, de donde provenía casi el total de la élite política nacional (Smith, 1975, 1979; Camp, 1983), en el gobierno de Zedillo se consolidó otro prototipo de la élite política mexicana, el de los tecnócratas egresados de universidades privadas y con estudios de posgrado en el extranjero, particularmente en el área económica y financiera.

Por tanto, no resultó extraño que los siguientes tres sucesores de Zedillo en la presidencia nacional -Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña-, así como parte importante de los integrantes de sus respectivos gabinetes, provenían de universidades

⁸ Paralelamente a la transformación de las élites en el poder, a inicios de la década de 1980 grupos de personajes identificados con el sector empresarial en el ámbito local del país comenzaron a tener participación política vía el PAN, pues estaban descontentos con las crisis económicas y responsabilizaban de ello al gobierno hegemónico del PRI. A raíz de ello se configuraba una nueva élite con influencia local. Para detalles al respecto, véase Loaeza (1999: 329-398; 2008: 112-121).

⁹ A pesar de la grave crisis económica que azotó al país al inicio del gobierno zedillista, las políticas económicas emprendidas por el grupo de tecnócratas continuaron aparentemente sin autocritica, lo cual permitió que esta nueva clase política se afianzara en las altas posiciones del gobierno (Centeno, 1997).

privadas de élite, predominantemente del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (Meyer, 2013: 140-142), un rasgo que simbolizó el cambio en el perfil de las élites políticas mexicanas.

10.1. El predominio tecnócrata en el gabinete

Al iniciar su gobierno, el presidente Zedillo contó con 19 secretarías de Estado, cuyo gabinete incluía la cartera del Departamento del Distrito Federal que en 1996 fue suprimida como parte de las reformas de Estado impulsadas por el propio presidente junto con otras fuerzas de la oposición. El perfil que predominó entre los secretarios de Estado designados por el presidente Zedillo fue el de los técnicos partidistas, que se caracterizaron por su experiencia en altos cargos de la Administración Pública, pero también por ser miembros del partido gobernante. Dicho grupo representó al 57,89% de los nuevos integrantes del gabinete (11), que se puede elevar a 68,42% si se suma los dos independientes que fueron invitados al gobierno y que poseían perfil técnico, e incluso llegar al 78,94% de los miembros del gabinete si se incluye a los dos secretarios de carrera militar.

Sobre los técnicos partidistas, los llamados tecnopolíticos, dos de ellos habían sido secretarios de gobierno junto con Zedillo en el gabinete salinista. Por un lado, Jaime Serra Puche (D.F., 1951) que ocupó la cartera de Comercio y Fomento Industrial en el salinato (1988-1994) y en su momento Zedillo lo nominó titular de Hacienda y Crédito Público, pero cuya relación entre ambos data desde la década de 1970 cuando ingresaron a laborar en la Secretaría de la Presidencia por conducto de su mentor Leopoldo Solís Manjarréz –que era el jefe de Planeación Económica- y posteriormente estrecharon vínculos cuando ambos realizaron sus estudios doctorales en la Universidad de Yale (Camp, 2006: 256-257). Y por otro, Carlos Rojas Gutiérrez (D.F., 1954), que fue titular de Desarrollo Social en la recta final del gobierno salinista (1993-1994) -e identificado como personaje próximo al excandidato asesinado Colosio- y posteriormente Zedillo optó por mantenerlo como ministro de la misma cartera.

Por otra parte, otros seis de los nominados al gabinete antes habían sido subsecretarios de gobierno en el gobierno salinista, y de éstos, dos habían sido colaboradores de Zedillo: Esteban Moctezuma Barragán (D.F., 1954), que fue subsecretario en la cartera de Educación con Zedillo como titular (1992-1993) y una vez en la presidencia lo nombró secretario de Gobernación; y Guillermo Ortiz Martínez (D.F., 1948), que trabajó junto con Zedillo en la Secretaría de la Presidencia a inicios de la década de 1970 y ya en el gobierno lo ubicó como encargado de Comunicaciones y Transportes. No obstante, Ortiz Martínez era mayormente vinculado al grupo político de Pedro Aspe,

que fue secretario de Hacienda durante el sexenio del presidente Salinas. De hecho, el grupo de economistas que entonces encabezó Aspe fue de los de mayor presencia en el gabinete zedillista pese a que ya no tuvo continuidad en este gobierno, pues además de Ortiz Martínez, también habían sido sus subsecretarios José Ángel Gurría Treviño (Tamaulipas, 1950), designado por Zedillo como titular de Relaciones Exteriores; y Luis Téllez Kuenzler (D.F., 1958), que fue nominado jefe de la Oficina de la Presidencia¹⁰.

Los tres restantes con experiencia en subsecretarías de gobierno y que pasaron a formar parte del gabinete zedillista, fueron Herminio Blanco Mendoza (Chihuahua, 1950), que había sido subsecretario de Comercio Internacional (1988-1990) y jefe de la Oficina de Negociación del TLCAN (1990-1993), para después ser titular de Comercio y Fomento Industrial; Norma Samaniego Brech (D.F., 1944), que había sido subsecretaria en Trabajo y Previsión Social (Contraloría y Desarrollo Administrativo) y Zedillo la nominó titular de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y Miguel Limón Rojas (D.F., 1943) que antes de ser nombrado secretario de la Reforma Agraria, fue subsecretario de Población y Servicios Migratorios (1989-1993) y también fue Procurador del Medio Ambiente (1994).

A su vez, otros tres integrantes del gabinete se distinguieron por antes haber ocupado posiciones en altos cargos directivos. Arturo Warman Gryj (D.F., 1937) fue titular del Instituto Nacional Indigenista (INI) y Procurador Agrario (1988-1992) antes de ser nominado ministro de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Óscar Espinosa Villarreal (D.F., 1953) fue director de Nacional Financiera (1988-1991) y presidente la Comisión Nacional de Valores (1991-1994), quien pasó a ser designado por Zedillo como el último regente del Departamento del Distrito Federal; y Fausto Alzati Araiza (Guanajuato, 1953) que fue director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (1991-1994) y antes coordinador Sectorial en la Secretaría de Programación y Presupuesto (1990-1991) con Zedillo como titular, quien ya como presidente lo ubicó en la cartera de Educación.

Los cuatro ministros restantes de perfil técnico fueron los independientes Julia Carabias Lillo (Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), que tenía experiencia como presidenta del Instituto Nacional de Ecología; y Juan Ramón de la Fuente (Salud), que se había desempeñado como director de la facultad de Medicina de la UNAM. En tanto que las carteras de seguridad, como es costumbre, fueron ocupadas por personajes de

¹⁰ Así también, a dicho grupo de economistas en el gobierno también se les asocia con Leopoldo Solís Manjarréz, profesor y asesor económico muy influyente en la presidencia y el Banco de México desde la década de 1970, quien tuvo como discípulos a Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Manuel Camacho, Jaime Serra Puche y Francisco Gil Díaz, éste último también mentor intelectual de Zedillo y de Pedro Aspe (Camp, 1995:4).

carrera militar, el general Enrique Cervantes Aguirre (Puebla, 1935) fue asignado como titular de Defensa Nacional; y, al almirante José Ramón Lorenzo Franco (Tlaxcala, 1935) le tocó encabezar la Secretaría de Marina.

10.2. El declive del perfil político ministerial

Del conjunto de los integrantes del gabinete inicial del presidente Zedillo, sólo cuatro se correspondían con un perfil predominantemente político, lo cual ponía en evidencia su declive frente al fortalecimiento del perfil tecnocrático. De esos cuatro ministros de perfil político tres estaban adscritos al PRI y uno al PAN, partido al que fue destinada la cartera de la Procuraduría General de la República y cuya titularidad recayó en Antonio Lozano Gracia, un prominente panista que había sido coordinador de la fracción de Acción Nacional en el Congreso (1988-1991) y secretario del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de ese partido.

Por su parte, los tres secretarios pertenecientes al PRI habían acumulado experiencia previa en cargos electivos, partidistas y de la Administración Pública. Ignacio Pichardo Pagaza (Toluca, 1935) había sido diputado local en el Estado de México, su región natal, secretario de Gobierno en esa misma entidad con Carlos Hank como gobernador (1969-1975), luego diputado federal, secretario de la Contraloría General de la Federación (1987-1988), gobernador del Estado de México (1989-1993) y presidente del PRI a nivel nacional (1994), posición que antecedió su llegada al gabinete como secretario de Energía.

En cambio, Santiago Oñate Laborde (D.F., 1943) antes de ser designado secretario de Trabajo y Previsión Social había desempeñado posiciones como diputado federal (1988-1991), embajador de México ante la Organización de Estados Americanos (OEA) (1991-1992), procurador general del Medio Ambiente (1992-1994), Jefe de Oficina de la Presidencia (1994) y también fue un personaje cercano al excandidato Colosio, quien lo había asignado como coordinador de su campaña en el ámbito internacional.

En tanto que Silvia Hernández Enríquez (Querétaro, 1948) había sido diputada federal (1976), senadora por Querétaro (1982-1988 y 1991-1993) y secretaria general de la CNOP del PRI (1989-1993) antes de su llegada al gabinete zedillista como secretaria de Turismo. Estos tres fueron los únicos personajes del gabinete inicial que se distinguieron por su trayectoria político-partidista.

10.3. Las remodelaciones del gabinete zedillista

El recién estrenado gabinete sólo llevaba un mes en funciones cuando el presidente Zedillo realizó los primeros movimientos a causa de la crisis económica que azotó al país a finales de 1994, una de las más severas en la historia nacional, lo que implicó la salida del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Jaime Serra Puche, que pese a ser identificado como personaje próximo al presidente, el propio mandatario reconoció que “hubo una subestimación sumamente grave” de los factores económicos por parte del secretario saliente; además, grupos de inversionistas y de la oposición desconocieron a Serra Puche como interlocutor del gobierno, por lo que su cese era prácticamente inminente¹¹.

Serra Puche fue reemplazado por Guillermo Ortiz, reubicado de Comunicaciones y Transportes y que contaba con amplia experiencia en materia económica¹². En su lugar, llegó Carlos Ruíz Sacristán (D.F., 1949), partidista de perfil técnico y a quien se le consideraba muy cercano al presidente, pues trabajó con él por muchos años en el Fondo de Intercambio de Riesgos de Consorcios del Banco de México (Camp, 1995:4). Ruíz Sacristán también había ocupado la posición de subsecretario de Normatividad y de Egresos en la SHCP en el sexenio salinista y ya con Zedillo como presidente, éste lo nombró director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de donde después se trasladó a la secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La siguiente remodelación sucedió en menos de un mes, el 22 de enero de 1995, a consecuencia del escándalo en que el titular de Educación, Fausto Alzati, fue acusado de “ostentar títulos académicos inexistentes”¹³, lo que llevó al presidente a removerlo del cargo. Fue sustituido por Miguel Limón Rojas, que era secretario de la Reforma Agraria, y en esta cartera, a su vez, llegó el entonces titular de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Arturo Warman. En su lugar fue nombrado Francisco Labastida Ochoa (Sinaloa, 1942), experimentado político que antes había sido secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal (1982-1986) y gobernador de Sinaloa (1986-1992), su entidad natal.

El posterior ajuste en el gobierno, realizado en junio de 1995, se derivó por las dificultades que experimentó el secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, para entablar mesas de negociación con el movimiento zapatista, cuyo conflicto seguía latente a más de año y medio de su irrupción. Además, a Moctezuma también se le cuestionó por su inexperiencia política para resolver otros asuntos importantes de la

¹¹ “Sale Serra, entra Ortiz. Admite titular de la SHCP errores en la estrategia” (Reforma, 30-dic-94).

¹² Guillermo Ortiz se había desempeñado como funcionario del Banco de México (1977-1984), Representante de México ante el FMI (1984-1988) y subsecretario de gobierno en la SHCP (1988-1994).

¹³ “Zedillo retoca su Gobierno por segunda vez desde diciembre” (El País, 25-ene-95).

agenda política, como la reforma del Estado pactada con la oposición o los conflictos internos entre priistas¹⁴, por lo que para su reemplazo el presidente optó por un perfil netamente político, el del entonces gobernador mexiquense Emilio Chuayffet Chemor (D.F, 1951), personaje de largo recorrido político en posiciones importantes de esa entidad, así como director general del IFE (1990) y miembro del grupo político de Atlacomulco, cofradía de fuerte presencia y dominio político durante décadas en el Estado de México, de donde han emergido diversos gobernadores y líderes territoriales cuya influencia tiene notorios alcances en la política partidista nacional.

Dos meses después, en agosto de 1995, se anunció el movimiento de Santiago Oñate de Trabajo y Previsión Social para asumir la dirigencia nacional del PRI. El cambio en la dirigencia del partido estuvo motivado por las derrotas electorales del PRI en la gubernaturas de Jalisco, Yucatán y Baja California, que implicaron la salida de la entonces lideresa del partido, María de los Ángeles Moreno. Sin embargo, el hecho de que un personaje del gobierno y cercano al mandatario tomara el relevo en la dirigencia del partido fue interpretado como una intromisión del presidente Zedillo, ya que “en vez de la prometida sana distancia entre el gobierno y el PRI, la cercanía se estrechó” (Corona, 2003: 180). La suplencia de Oñate en el gabinete fue por parte de Javier Bonilla García (D.F., 1946), de perfil técnico, que había sido subsecretario de gobierno en la SEP y en la misma STPS, así como director de la CONASUPO.

El primer año del gobierno zedillista cerró con los movimientos de Norma Samaniego (Contraloría y Desarrollo Administrativo) e Ignacio Pichardo (Energía) en diciembre de 1995. Ambas salidas estuvieron asociadas a desgaste en el ejercicio del cargo¹⁵. Samaniego fue reemplazada por Arsenio Farell Cubillas (D.F, 1921), de amplia experiencia en la Administración Pública como exdirector del IMSS y de la CFE y también como secretario del Trabajo en los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas; mientras que Pichardo fue suplido por Jesús Reyes-Heroles (D.F., 1952), que venía de dirigir BANOBRAS e hijo del mítico exdirigente del partido del mismo nombre.

¹⁴ “Zedillo combate la crisis mexicana con un nuevo ministro del Interior” (El País, 01-jul-95), “El talentoso pero inexperto” Esteban Moctezuma, abre paso, con su renuncia, a un político ligado a Carlos Hank” (Proceso, 03-jul-95). También véase las columnas en las que el propio Moctezuma expone su versión sobre su renuncia: “Renuncia a Gobernación” (El Universal, 11-ene-13 y 07-feb-14).

¹⁵ Norma Samaniego “fue sometida a un duro desgaste a causa las denuncias de enriquecimiento ilícito de Raúl Salinas de Gortari –hermano del expresidente-, así como con la reforma que sufrirá la SECODAM en 1996” e Ignacio Pichardo recibió presiones políticas internas producto de su paso como dirigente del PRI (1994), periodo en el fue asesinado el secretario general del partido, José Francisco Ruíz Massieu. Ver: “El mensaje de un Gabinete” (Reforma, 01-dic-94), “Deja Pichardo Energía; va Farell a Contraloría” (Reforma, 30-dic-95), “Regresa Farell al Gabinete” (Reforma, 30-dic-95).

En 1996 hubo un solo cambio y fue del procurador de extracción panista, Antonio Lozano, a causa de su desempeño ineficiente, según explicó el presidente Zedillo al entonces dirigente del PAN, Felipe Calderón. Al respecto, también se apreció que la labor de Lozano en el esclarecimiento de los crímenes al interior del PRI “no fue de ningún modo satisfactorio porque no resolvió nada. A causa de un gran número de errores tuvo que abandonar el cargo en medio de escandalosas revelaciones a propósito de testimonios falsos; en cambio, generó profundos resentimientos entre los priistas, quienes tuvieron que responder a las gravísimas acusaciones que emitió la PGR en contra de algunos de ellos como parte de las investigaciones en torno a los crímenes de 1994” (Loeza, 2008:144).

La reacción de Acción Nacional ante el cese de Lozano fue de distanciamiento con el PRI. El PAN también rechazó la nominación del nuevo procurador de perfil independiente, Jorge Madrazo Cuellar (D.F., 1943), ya que sólo fue ratificado con la mayoría priista en el Senado (Corona, 2002: 99), siendo que tenía una importante trayectoria académica, donde fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y después incursionó en el activismo cívico cuando fue electo presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Al año siguiente, en octubre de 1997, el secretario de Energía, Jesús Reyes-Heroles fue apartado del gobierno para después tomar posesión como embajador de México en Estados Unidos¹⁶. Fue sustituido en la cartera de Energía por Luis Téllez Kuenzler, hasta entonces Jefe de la Oficina de la Presidencia y que antes había sido coordinador de asesores en la campaña de Zedillo a la presidencia. Al finalizar el año, el presidente Zedillo anunció sorpresivamente el reemplazo de la secretaria de Turismo, Silvia Hernández, por el exregente del D.F., Óscar Espinosa, quien fue integrado al gabinete a tan solo unas horas de haber terminado su encargo como regente del gobierno capitalino.

Al iniciar 1998, ya se advertían cambios en el gobierno debido a que semanas antes el presidente había solicitado al Senado la ratificación de Guillermo Ortiz como director del Banco de México, lo que implicaría su salida de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, a este movimiento se adelantó la destitución del secretario de Gobernación,

¹⁶ Aunque la salida de Reyes-Heroles fuera para ocupar otra posición política, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa, especuló sobre las razones de dicho movimiento, “puesto que no era un diplomático de carrera, ni una coyuntura especial que exige su paso al servicio exterior, el tránsito del secretario de Energía a la embajada de Washington puede ser entendido como una desautorización extrema hacia su política en materia petroquímica” (Reforma, 10-oct-97).

Emilio Chuayffet, al tener responsabilidad política en la tragedia de la masacre de 47 indígenas en Acteal, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997¹⁷.

Chuayffet fue sustituido por el entonces secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Francisco Labastida; y, en el lugar de éste fue nombrado Romárico Arroyo Marroquín (Hidalgo, 1942), que entonces se desempeñaba como subsecretario de dicha cartera. Al día siguiente, continuaron los cambios en el gabinete que ahora sí correspondían a la anunciada salida de Guillermo Ortiz para ocupar la dirección del Banco de México. En su lugar, fue reubicado el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, y en la posición de éste, fue nombrada la diplomática Rosario Green Macías (D.F., 1941), la primera mujer en quedar al frente de dicho ministerio.

En mayo de ese mismo año continuaron los cambios tanto en el gabinete como en el partido. El presidente anunció la salida del titular de Desarrollo Social, Carlos Rojas, para incorporarse como secretario general del PRI, y con ello, el retorno al gabinete del entonces senador Esteban Moctezuma, que ocuparía la vacante de Rojas en SEDESOL. El otro movimiento fue el de Javier Bonillas, responsable de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que abandonaría la actividad política y su lugar en el gabinete lo ocuparía José Antonio González Fernández (D.F., 1952), quien era director del ISSSTE y antes fue diputado federal (1991) y de la asamblea del D.F. en 1994¹⁸.

Posteriormente, en abril de 1999, hubo otro reajuste en el gobierno a causa del contexto electoral que se avecinaba en el país por las elecciones presidenciales programadas para julio de 2000. La primera circunstancia que motivó los cambios en el gabinete se suscitó nuevamente en el partido, cuando el presidente del PRI, Mariano Palacios Alcocer, y el secretario general, Carlos Rojas, anunciaron súbitamente su dimisión tras acordarlo así con el presidente Zedillo con el fin de “establecer un relevo para que una nueva dirigencia condujera la elección del candidato presidencial”¹⁹. Por tal razón, antes de su partida, Palacios propuso la selección del nuevo dirigente mediante un “proceso democrático” con el voto de los integrantes del Consejo Político Nacional, lo que apartaría al presidente de la auscultación del dirigente del partido.

¹⁷“Zedillo destituye al ministro del Interior por su responsabilidad en la matanza de Chiapas” (El País, 04-ene-98), “El presidente Zedillo destituye al ministro del Interior por la matanza de Chiapas” (El Mundo, 04-ene-98), “La masacre ‘marcó la parte más triste de mi vida política’: Chuayffet” (La Jornada, 11-abr-13).

¹⁸ González Fernández “formó parte del grupo de Fernando Ortiz Arana, junto con César Augusto Santiago, Santiago Oñate Laborde, Amador Rodríguez Lozano y el desaparecido Luis Donald Colosio Murrieta” (“Se van Mariano y Rojas”, Reforma, 18-mar-99).

¹⁹ “Acuerdan dimisión Palacios y Zedillo” (Reforma, 19-mar-99).

No obstante el anuncio de la apertura del proceso, allegados al presidente Zedillo corrieron el rumor de que el gobierno apoyaría la postulación del secretario del Trabajo, José Antonio González²⁰. Y en efecto, pese a la convocatoria abierta, llegado el día de la elección, González Fernández quedó como único candidato tras algunos vagos intentos de otros priistas que declinaron su postulación. Así, González Fernández fue electo presidente del PRI y en cambio, Mariano Palacios, el dirigente saliente, tomó el lugar del primero en la cartera de Trabajo y Previsión Social²¹.

En los hechos, dichos movimientos fueron interpretados como un enroque por parte del presidente Zedillo, que dejó en evidencia su intervención en el proceso²². A la par de ese intercambio de posiciones, Zedillo también apartó del gabinete a Arturo Warman, entonces titular de Reforma Agraria, para incorporarlo como asesor de la presidencia, y en su lugar nombró a Eduardo Robledo Rincón (Tuxtla Gutiérrez, 1947), exgobernador y exdirigente priista en Chiapas.

La siguiente dimisión llegó desde la Secretaría de Gobernación por parte de su titular, Francisco Labastida, quien dejó el cargo en mayo de 1999 para competir por la candidatura priista a la presidencia de la república que, al igual que como ocurrió en la renovación de la dirigencia del partido, por vez primera se abriría el proceso selectivo a los simpatizantes del partido. Labastida propuso a su número dos para sucederlo en el cargo, el exgobernador oaxaqueño Diódoro Carrasco Altamirano (Oaxaca, 1954), que se desempeñaba como subsecretario de dicha cartera, petición que aceptó el presidente²³.

Posteriormente y también en el contexto de las primarias priistas, abandonó su cargo el titular de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma, para sumarse como coordinador de campaña de Labastida en su búsqueda por la candidatura presidencial. Moctezuma fue

²⁰ Una vez de que se corrió el rumor sobre el apoyo presidencial a González Fernández, se precisó que “legisladores y gobernadores priistas presurosos se dirigieron a la Secretaría del Trabajo. De asuntos laborales se habló poco, según trascendió entre los visitantes, y sí mucho de política, especialmente del partido”, escena que ponía en evidencia la preferencia del presidente por González Fernández para cubrir la dirigencia del partido. Véase: “Se van Mariano y Rojas” (Reforma, 18-mar-99).

²¹ Además de su experiencia como dirigente del PRI, Mariano Palacios había sido presidente municipal en Querétaro, senador por la entidad y también gobernador de ese estado (1985-1991).

²² “Hace Zedillo enroque: Palacios por González” (Reforma, 07-abr-99). El analista político Miguel Ángel Granados apuntó al respecto que “el próximo presidente nacional del PRI [González Fernández] tiene méritos que hubieran bastado para sostener su candidatura, pero se trataba de hacer evidente la burda y aun grosera intervención presidencial en ese proceso. [...] La ventaja y el defecto de la candidatura de José Antonio González Fernández a la presidencia del PRI es que se fraguó en Los Pinos. Desde allí, el secretario privado del principal huésped de la casa, Liébbano Sáenz, telefona a los miembros del Consejo Político Nacional para que no quede duda del origen de la orientación que da, al preguntarles si se reunieron ya con el ex secretario del Trabajo. No necesita decir más” (“González Fernández”, Reforma, 26-mar-99).

²³ “Cercanos colaboradores” (Reforma, 22-may-99).

sustituido en el gabinete por el técnico Carlos Jarque Uribe (D.F., 1954), que ejercía como director del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Finalmente, el último cambio durante el sexenio zedillista fue en noviembre de 1999 y recayó en el secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, tras ser electo rector de la UNAM por la Junta de Gobierno de dicha universidad, nominación que se dio en medio del conflicto de la huelga estudiantil que paralizó al plantel universitario por alrededor de un año y que llevó al anterior rector, Francisco Barnés de Castro, a presentar su renuncia. Antes de incorporarse al gabinete, De la Fuente fue un miembro distinguido de la universidad, en la que participó como docente e integrante de sus órganos de gobierno, por lo que no era ajeno a la vida universitaria.

El reemplazo de De la Fuente en el gabinete resultó sumamente sorprendente entre los círculos del partido y del gobierno toda vez que el presidente Zedillo convocó al entonces presidente del PRI, José Antonio Fernández, para reincorporarse de nueva cuenta al gabinete, por lo que tuvo que abandonar la dirigencia del partido a pocos meses de haber sido electo²⁴, cambio que cerró el ciclo del gobierno zedillista y del PRI como partido hegemónico por más de setenta años en el poder.

10.4. Conclusión

El presidente Zedillo configuró un gobierno distinto hasta entonces visto durante el régimen priista. Acaso como resultado de una candidatura accidentada -en la que entró de relevo e imprevistamente-, Zedillo ejerció un estilo de gobierno que se diferenció en diversos aspectos al de sus homólogos priistas que le antecedieron, ya que desde que fue electo presidente optó por una ruta de gobierno acorde a las circunstancias que le tocó afrontar.

Una de las señales de cambio, por ejemplo, se observó en la integración inicial de su equipo de gobierno, en donde el presidente se vio en la necesidad de configurar un gabinete sin haber conformado un equipo de colaboradores propio con anticipación²⁵; es

²⁴ La invitación del presidente tomó por sorpresa a González Fernández y a los integrantes del Consejo Político Nacional del partido, ya que sólo habían pasado algunos días de haber organizado sin conflictos de consideración el proceso selectivo en el que fue nominado Francisco Labastida candidato presidencial del PRI, por lo que dicho equipo directivo esperaba continuidad en sus funciones. Véase: "Precipita Zedillo relevo en el PRI" (Reforma, 30-nov-99), "Deja PRI el primer líder surgido de elección abierta" (Reforma, 01-dic-99).

²⁵ En un estudio sobre las redes de los políticos mexicanos más influyentes de las década de 1980 y la de 1990, se observó que Zedillo fue de los que menos conexiones políticas establecieron (Schmidt y Gil-Mendieta, 2003:8)

decir, no tenía su propia *camarilla*²⁶ -a excepción de Esteban Moctezuma (Camp, 1995:6)-, sino que producto de las circunstancias, se hizo acompañar de personajes conocidos, pero que eran mayormente identificados con el finado excandidato Colosio – como Santiago Oñate, Liébano Sáenz y Carlos Rojas- y con el exsecretario de Hacienda con Salinas, Pedro Aspe –fue el caso de Guillermo Ortiz, Herminio Blanco, Luis Téllez y José Ángel Gurría-; así como compañeros del propio Zedillo en su paso por el gabinete salinista, la mayoría de ellos de perfil técnico. En su gabinete, también tuvieron cabida representantes de corrientes políticas del priismo de viejo cuño, como el grupo Atlacomulco con Ignacio Pichardo y Emilio Chuayffet; y cuadros relevantes del partido con experiencia acumulada por cuenta propia, como fueron Silvia Hernández, Francisco Labastida, José Antonio González y Mariano Palacios, principalmente.

Una segunda característica fue la apertura de su gobierno a personajes no afiliados al partido, perfil del que nunca antes se había convocado en el gobierno, a excepción de la tradición de incorporar a personajes de carrera militar en las carteras relacionadas con la seguridad nacional, como Marina y Defensa. Al respecto, resultó llamativo que del conjunto de los secretarios de Estado en este gobierno, los de perfil independiente fueron los de mayor perdurabilidad en el gabinete, ya que tres de los cuatro en esta condición permanecieron durante todo el sexenio; y en el caso de Juan Ramón de la Fuente, su salida obedeció a una situación coyuntural en el último tramo del gobierno para ser rector de la UNAM en un momento crítico de la universidad nacional.

Al final del sexenio, el perfil de ministros que se vio más reducido en el gabinete fue el de quienes habían sido colaboradores del presidente antes de su llegada al cargo. En contraparte, aumentaron aún más los que poseían perfil técnico y también los que habían desarrollado su carrera política en el ámbito regional, como fueron Eduardo Robledo, de Chiapas; y Diódoro Carrasco, de Oaxaca. En ese sentido, el presidente fortaleció la presencia de ministros con trayectoria política y otros de perfil técnico, al tiempo que se desprendió paulatinamente de sus allegados, lo que equivalió a una creciente *partidización* del gabinete. Sin embargo, con todo y las dificultades con las que arribó a la presidencia, la composición de su equipo de gobierno quedó articulada conforme a sus posibilidades políticas y manteniendo aún la anuencia de su partido, que, pese al prometido distanciamiento, éste mantuvo una firme lealtad a las directrices del presidente.

²⁶ La expresión *camarilla* refiere al “grupo de individuos que tienen intereses políticos comunes y confían el uno con el otro para mejorar posibilidades dentro de la dirigencia política” (Camp, 2000: 159).

Capítulo XI. El gabinete presidencial de Vicente Fox (2000-2006): “un gobierno de empresarios, por empresarios y para empresarios”¹

Las elecciones presidenciales de 2000 fueron un hito en la historia política del país por ser la primera ocasión en que la alternancia fue posible tras siete décadas de gobiernos continuos emanados del PRI, el partido que acaparó durante este tiempo el acceso al poder político. El PAN mantuvo una firme oposición al desempeño político de este partido y como resultado de las reformas institucionales en materia electoral y de competencia política, hacia finales de la década de 1990 se convirtió en un fuerza política competitiva que había conquistado varias gubernaturas –Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y Aguascalientes-, capitales de estados y mantenía una presencia importante en el Congreso de la Unión². De ser un partido históricamente opositor, al culminar dicha década, Acción Nacional mostraba señales claras de su conversión a partido gobernante. Para las elecciones presidenciales de 2000, el desafío al régimen priista provino del candidato panista Vicente Fox Quesada (D.F., 1942), cuya intrépida campaña se coronó en las urnas el día 2 de julio mediante el apoyo entusiasta de ciudadanos esperanzados con el cambio político³.

Vicente Fox provenía del ala empresarial del partido, caracterizada por su pragmatismo político e indiferencia por la doctrina de Acción Nacional, a cuya corriente se les conoció como *neopanistas* (Arriola, 1994:47; Loaeza, 1999:362). Fox se introdujo en el panismo en 1986 por invitación del empresario sinaloense Manuel J. Clouthier, quien fue el candidato presidencial del PAN en 1988 y el principal reclutador de empresarios para la actividad electoral en ese partido (Reveles, 2002a:150; Hernández, 2011:74). Antes de incursionar en política, Fox desarrolló su carrera laboral en la compañía refresquera de Coca-Cola (1964-1979), de la que llegó a ser gerente a nivel latinoamericano y después se retiró para dedicarse a sus negocios familiares y la política. Una vez en el partido, Fox accedió al Congreso como diputado federal (1988-

¹ Esta expresión provino del propio presidente Fox cuando en una entrevista mencionó que su gobierno “es de empresarios, por empresarios y para empresarios” (La Jornada, 16-jun-01), en alusión a que con tal composición de gobierno alentaría la inversión extranjera en el país.

² El involucramiento en política de élites locales de perfil empresarial y disgustadas con el régimen centralista del PRI, les llevó a conquistar espacios políticos en las entidades federativas, particularmente a través del PAN, lo que se conoció como la *vía federalista o centripeta* para acceder al poder político (Mizrahi, 1995). A dichas élites, no pertenecientes a la capital ni al partido tricolor, se les nominó *élites periféricas* (Loaeza, 2008:112-118). Para detalles sobre las conquistas electorales del PAN a lo largo de la década de 1980 y de 1990, véase Reveles (2002b).

³ A este respecto, la apreciación de Meyer es que “con el lema del voto útil, Fox apeló con éxito a los votantes independientes, e incluso a antipanistas y simpatizantes de la izquierda, deseosos todos de poner fin al largo monopolio priista como una condición necesaria para proceder a introducir a México al auténtico pluralismo democrático” (2013: 266).

1991) y después fue gobernador de Guanajuato (1995-1999), cargo al que posteriormente pidió licencia para concursar en las primarias del PAN y ser nominado candidato presidencial para las elecciones de 2000.

Para alcanzar dicha candidatura, Fox echó a andar la agrupación llamada “Amigos de Fox”, creada exprofeso para su proyecto político y que actuó de manera paralela al partido para sumar simpatizantes. Tras el éxito en las internas del partido, dicha agrupación continuó como el motor de la campaña foxista en su ruta hacia la presidencia del país⁴. Mediante esa vía, “Fox puso en predicamento la fortaleza institucional del partido al transgredir reglas y prácticas tradicionales en los procesos de selección de candidatos” (Reveles, 2002:62). La búsqueda por la presidencia llevó a Fox y su partido a tejer una alianza electoral con el PVEM, que se oficializó con el nombre de “Alianza por el Cambio”, denominación con que se compitió formalmente en campaña.

Llegado el 2 de julio y alcanzada la victoria electoral, las expectativas sobre el nuevo gobierno eran enormes y la integración del gabinete tampoco sería la excepción. Al respecto, Vicente Fox reiteró que el suyo sería un gobierno representativo, equitativo y plural, abierto a todas las expresiones políticas, pero cuyos integrantes requerían poseer un talante “honesto, experimentado, profesional y con profundo amor por México”⁵. Para lograr ese cometido, Fox convocó a cuatro empresas “cazatalentos”⁶, las cuales, mediante una lógica gerencial de contratación, seleccionarían a las personas más virtuosas para los cargos más importantes del gobierno, distinción que llevó a Fox a asegurar que el suyo no sería un equipo cualquiera, sino “¡un equipazo, un gabinetazo!”⁷.

Dicho proceso de selección tuvo como resultado un gabinete que se distinguió por cuatro rasgos en el perfil de los ministros designados, sea: 1) por su pertenencia a un partido distinto al del gobierno, 2) por su perfil independiente -con trayectoria

⁴ En 1991 Fox también había competido por la gubernatura en Guanajuato pero fue derrotado. Acusó que no fue un proceso limpio, mas no fue apoyado en el reclamo por su partido. Se insinuó que el silenciamiento del PAN se debió a las negociaciones políticas que mantenía con el presidente Salinas. Ese antecedente dejó a Fox un sentimiento de desconfianza hacia su propio partido, motivó por el cual organizó un conjunto de estructuras organizativas ajenas al PAN –como fue Amigos de Fox- para promover su candidatura presidencial en 2000 (Loeza, 2008:144).

⁵ “Arranca la transición” (Reforma, 04-jul-00), “Panistas *doctrinarios*, fuera del equipo de transición de Fox” (La Jornada, 18-jul-00)

⁶ Las empresas contratadas para la selección de talentos fueron: Korn/Ferry International, Amrop, Egon Center, y Heindrick & Struggles (“Elaboran las ternas cuatro empresas”, Reforma, 18-oct-00).

⁷ Sobre las cualidades que deberían reunir los candidatos a un cargo en el gobierno, el grupo de “cazatalentos” bosquejó que sería deseable que los aspirantes tuvieran “una carrera llena de logros profesionales, poseer una alta moral, una vida equilibrada y una enorme vocación de servicio”. Véase: “A la caza del Gabinete” (Reforma, 10-jul-00), “En el *gabinetazo*, incluso gente sin sueldo: Fox” (La Jornada, 07-nov-00).

empresarial, técnica o militar- 3) por haber sido colaborador del presidente, 4) o por su reciente filiación al PAN. Los perfiles de los nuevos ministros amalgamaban cualidades variadas; sin embargo, lo más notable fue la ausencia de los militantes tradicionales del PAN, organización con la que Fox conquistó la presidencia, pero una vez alcanzada esta posición, apartó de su gobierno. De igual modo, Fox tampoco incluyó en su gobierno a ningún miembro del PVEM, pese a la alianza electoral mediante la cual este partido apoyó el ascenso del panista.

Los rasgos sociodemográficos que distinguieron a los integrantes gabinete foxista fueron la preponderancia de hombres al frente de 16 carteras (84%) y solo 3 asignadas a mujeres (16%) de las 19 que constó el gabinete. La edad promedio del conjunto de ministros fue de 52 años y más de la mitad de ellos eran originarios del Distrito Federal (11). Las carreras predominantes de los nuevos secretarios de Estado fueron las de abogado (5) y de economista (5), seguidas por 2 de ingeniería, de administración y de contaduría. El grado máximo de estudios de los miembros del gabinete fue de 7 con licenciatura, una cantidad similar a los que contaban con grado doctoral y 5 con estudios de maestría. Fue llamativo, además, que alrededor de dos terceras partes de los secretarios (12) había tenido experiencia en la docencia universitaria en algún momento de su trayectoria laboral⁸.

Además, dos de los integrantes del nuevo gabinete habían tenido familiares directos en política, Santiago Creel Miranda (D.F., 1954), cuyo bisabuelo fue gobernador de Chihuahua; y Jorge Germán Castañeda Gutman (D.F., 1953), hijo de un diplomático del mismo nombre y que también fue titular de la cancillería. Por otra parte, algunos integrantes del gabinete, incluido el presidente, han hecho patente su fe por la religión católica –una expresión que desde los orígenes de Acción Nacional ha vertebrado a este partido (Loeza, 1999)-; y otros más, han sido identificados como miembros de grupos de la ultraderecha católica, como Carlos María Abascal Carranza (D.F., 1949) y Ramón Muñoz Gutiérrez (Jalisco, 1960), así como otros personajes que se sumaron al gabinete en el transcurso del sexenio⁹.

⁸ Fue el caso de Santiago Creel, Jorge Castañeda, Francisco Gil Díaz, Josefina Vázquez Mota, Clemente Vega, Luis Ernesto Derbez, Pedro Cerisola, Reyes Tamez, Julio Frenk, Francisco Barrio, Alejandro Gertz y Rafael Macedo de la Concha.

⁹ Quienes después pasaron a integrar el gabinete y también fueron identificados como miembros de ultraderecha católica son Ana Teresa Aranda (Desarrollo Social), José Luis Luege (Medio Ambiente y Recursos Naturales) y Francisco Javier Salazar Sáenz (Trabajo y Previsión Social), así como otros miembros importantes del panismo nacional como Luis Felipe Bravo Mena y Manuel Espino Barrientos. Para detalles sobre los vínculos de este conjunto de personajes con agrupaciones de ultraderecha, véase Delgado (2003).

11.1. Priistas en el gabinete: el intento de cogobierno con la oposición

Antes de dar a conocer a quienes serían los seleccionados de su gabinete, la primera apuesta del presidente electo fue la conformación de un gobierno con rasgos de coalición, pues hizo invitaciones concretas a miembros de los partidos opositores más representativos, el PRI y el PRD, para incluirlos en su gobierno.

Por parte del PRI, aceptaron el llamado Francisco Gil Díaz (D.F., 1943) para encabezar la cartera de Hacienda y Crédito Público, y Julio Frenk Mora (D.F., 1953) como titular de la Secretaría de Salud; ello pese al rechazo manifiesto de la entonces presidenta del PRI, Dulce María Sauri, al señalar que su partido no aceptaría ninguna invitación para ocupar cargos en el gabinete, ni la posibilidad de cogobernar¹⁰. No obstante, aunque Gil Díaz y Frenk Mora militaban en el partido tricolor, su trayectoria había sido en la Administración Pública más que en la política partidista, y su misión en el gobierno foxista sería la misma, la de refrendar sus capacidades técnicas en el nuevo gobierno, por lo cual no fueron considerados como representantes del PRI en la presidencia foxista, sino que ingresaron a su gobierno a título personal y no como emisarios del partido al que estaban adscritos.

Francisco Gil Díaz era reconocido por su amplio conocimiento en materia fiscal, ya que fue director de Investigación Económica del Banco de México (1982-1988), subsecretario de Ingresos durante el sexenio salinista (1988-1994), y después regresó a Banxico como integrante de la Junta de Gobierno (1994-1997). De ahí pasó a la iniciativa privada como director de Avantel (1997-2000) y luego retornó al gobierno para ser el titular de Hacienda y Crédito Público con Fox¹¹. Además, la figura de Gil Díaz fue muy importante en la promoción de cuadros tecnócratas de los gobiernos anteriores, llegando, incluso, a ser considerado uno de los mentores del expresidente Zedillo y quien impulsó a éste al acceso de posiciones políticas relevantes en el gobierno (Camp, 1995: 4). En tanto que Julio Frenk, médico de profesión, había sido director del Instituto Nacional de Salud Pública (1987-1989) y después director de Investigación e Información para las Políticas Públicas de la Organización Mundial de Salud (OMS), cargo que dejó al ser incluido en el gobierno foxista.

Por parte del PRD fueron invitados a sumarse al gabinete la lideresa nacional, Amalia García; la jefa de gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles; y el secretario del

¹⁰ "Adelanta PRI rechazo a panista" (Reforma, 18-nov-00).

¹¹ Tras su paso por la compañía telefónica de Avantel, se especuló que su llegada al gobierno fue por impulso de los poderosos propietarios de esta empresa y que eran además muy próximos al presidente, Alfonso Romo y Roberto Hernández ("Lanzan hoy a primeros 8 Secretarios", Reforma, 22-nov-00). Empero, por la trayectoria desarrollada en la docencia y en la Administración Pública, Gil Díaz gozaba de buena reputación en diversos círculos del ámbito económico.

medio ambiente capitalino, Alejandro Encinas. Sin embargo, los perredistas declinaron la propuesta de Fox para evitar una crisis interna y proteger su imagen partidista, pero dejaron abierta una mesa de diálogo y negociación para definir la agenda del nuevo gobierno¹². No obstante, cuando Fox anunció la composición definitiva del gabinete, la dirigencia perredista criticó el perfil de sus integrantes por considerarlos como la continuidad de un gobierno neoliberal¹³. Tales críticas fueron la génesis de una serie de desencuentros entre el gobierno foxista y las agrupaciones de izquierda a lo largo del sexenio.

Por otra parte, también resultó significativo que la invitación de Fox a sumarse a su gobierno no fuera extensiva al PVEM, partido que acompañó al presidente en su odisea electoral, por lo que, tras el desaire y al parecer no haber concretado ciertos acuerdos políticos, los ecologistas optaron por romper con el gobierno foxista y sumarse como partido crítico opositor¹⁴.

11.2. Secretarios apartidistas de trayectoria empresarial, técnica o militar

Tras la negativa de los partidos opositores para concertar un cogobierno, más de dos terceras partes de los nombramientos ministeriales recayeron en perfiles apartidistas caracterizados sea por su trayectoria empresarial, su perfil técnico o por poseer carrera militar. La mayoría de los ministros de perfil empresarial que ingresaron al gabinete, nominados a propuesta de los grupos de “cazatalentos”¹⁵, se encontraron ante su primera experiencia para asumir un cargo político, fue el caso de Pedro Cerisola y Weber (D.F., 1949), Ernesto Martens Rebolledo (Veracruz, 1933), Leticia Navarro Ochoa (Colima, 1953) y Carlos María Abascal Carranza (D.F., 1949).

Pedro Cerisola, que fue asignado a la titularidad de Comunicaciones y Transportes, había sido gerente de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) del Distrito Federal (1975-1985) y después alto directivo en el corporativo Telmex (1991-1999). Su involucramiento en política inició cuando coordinó la campaña electoral de Fox a la presidencia en 2000 a propuesta de Horacio McCoy, “considerado el mejor cazador de talentos del país” (en D’Artigues, 2002:46-47). Sobre Ernesto Martens, nominado

¹² “Ofrece Fox Secretarías, pero el PRD las rechaza” (Reforma, 15-nov-00), “Rechazan Gabinete por proteger imagen” (Reforma, 15-nov-00).

¹³ “Beneplácito en el PAN, recelo en PRI y PRD: Llega ‘cuarto gobierno neoliberal’, Zambrano” (Reforma, 23-nov-00).

¹⁴ “Rompe Verde Ecologista con Fox y el PAN” (El Universal, 01-sep-01).

¹⁵ “A la caza del Gabinete” (Reforma, 10-jul-00), “Lanzan hoy a primeros 8 Secretarios” (Reforma, 22-nov-00).

secretario de Energía, previamente fue director del Grupo Cintra, el monopolio de aviación que controlaba las aerolíneas de Aeroméxico y de Mexicana de Aviación, y al momento de su nombramiento se desempeñaba como directivo de la compañía Vitro, la más grande productora de vidrio del país y que proveía las botellas a la refresquera Coca-Cola, donde trabajó Fox, entorno desde el cual les unía una larga amistad (Hernández, 2011: 76).

Por su parte, Leticia Navarro (Turismo) fue por varios años gerente de la firma de cosméticos Jafra y luego lo fue de la compañía Gillette a nivel mundial. Antes de su nombramiento en el gobierno encabezó la dirección de Alegro, consorcio al que pertenece Sabritas y otras marcas comerciales, y después lo hizo en Maseca¹⁶. En tanto que Carlos Abascal (Trabajo y Previsión Social) desarrolló una amplia trayectoria laboral en la agencia de Afianzadora Insurgentes, donde ingresó en 1970 y en 1988 fue nombrado director general, posición en la que se mantuvo hasta el año 2000. Antes de su nombramiento ministerial también fue presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) (1995-1997)¹⁷.

Por último, la excepción en la nominación de ministros de carrera empresarial pero con experiencia política, aunque muy reducida, fue Josefina Vázquez Mota (D.F., 1961), que acabada de ser electa diputada federal en 2000, pero tuvo una participación de sólo dos meses en el Congreso porque declinó para integrarse al gabinete foxista como secretaria de Desarrollo Social. Antes de involucrarse en política fue dirigente de la COPARMEX y miembro del Consejo directivo de la empresa de pinturas Comex (1990-2000). Dado el perfil marcadamente empresarial de dichos ministros, Fox llegó a calificar ante la opinión pública que el suyo era un “gobierno de empresarios, por empresarios y para empresarios”¹⁸.

Los nombramientos de secretarios independientes y de perfil técnico correspondieron a Jorge Castañeda Gutman (D.F., 1953), Víctor Lichtinger Waisman (D.F., 1957), Alejandro Gertz Manero (D.F., 1939), María Teresa Herrera Tello (Nuevo León, 1956) y Reyes Tamez Guerra (Nuevo León, 1953). A Jorge Castañeda (Relaciones Exteriores) –hijo de quien también fuera canciller de 1979 a 1982- se le identificaba por sus vínculos con la izquierda política, ya que durante su juventud militó en el Partido Comunista (1979-1981), redactó varios textos en esa línea temática y también desarrolló una carrera de docente en universidades mexicanas y de Estados Unidos. En 1988 fue asesor del candidato perredista a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas y, una década después, se convirtió en el asesor político de Vicente Fox, ya que ambos pertenecían al

¹⁶ “La mujer incógnita” (Reforma, 22-nov-00).

¹⁷ Carlos Abascal también era conocido por sus profundas convicciones religiosas y sus vínculos con organizaciones católicas de cuño conservador (“Coordina Abascal proyecto laboral, Reforma, 23-sep-00).

¹⁸ “Mi gobierno ‘es de y para empresarios’: Fox” (La Jornada, 16-jun-01).

grupo San Ángel, desde donde se organizó el proyecto político para impulsar a Fox como candidato a la presidencia del país¹⁹.

Por su parte, Víctor Lichtinger (Medio Ambiente y Recursos Naturales) había ocupado distintas posiciones en la Administración Pública, como analista de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1978-1979), consejero económico de México en la ONU (1986-1992) y director de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLC (1994).

En lo que respecta a Alejandro Gertz (Seguridad Pública), tuvo cargos en la Administración Pública durante la década de 1970 en la SCT, la SEP, el INAH y la Oficialía Mayor de la PGR. Después se dedicó por muchos años a la docencia y en 1998 fue invitado por el jefe de gobierno del D.F. para dirigir la Secretaría de Seguridad Pública de la capital, cargo en el que se mantuvo hasta el año 2000, cuando fue llamado por Fox para sumarse a su gabinete, también en la cartera Seguridad Pública, ministerio de reciente creación a nivel federal.

En cambio, María Teresa Herrera (Reforma Agraria) realizó una trayectoria jurídica en Nuevo León hasta llegar a ser presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado (1996-1999) y luego ministra de la Reforma Agraria en la administración foxista. También de origen neoleonés, pero de trayectoria exclusivamente académica, Reyes Tamez (Educación Pública) escaló posiciones en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) hasta ser nombrado rector universitario (1996-2000) y de ahí pasó a ser secretario de Educación Pública en el gobierno foxista.

Y respecto a las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, como es costumbre, fueron destinadas a personalidades de carrera militar. Lo que resultó sorprendente fue que la titularidad de la Procuraduría General de la República recayera también en manos de un militar -un suceso que no ocurría desde 1917, según registraron varios diarios-, el general Rafael Marcial Macedo de la Concha (D.F., 1950), quien venía de dirigir la Procuraduría General de Justicia Militar (1994-2000). En Defensa Nacional se nombró a Gerardo Clemente Ricardo Vega García (Puebla, 1940), que acumulaba una trayectoria de más de cuarenta años en la milicia y que alcanzó el rango de general antes de su nombramiento como ministro. Y en Marina, fue designado el almirante Marco Antonio Peyrot González (D.F., 1940), también con varias décadas de experiencia en la armada de México.

¹⁹ De acuerdo con la periodista Katia D'Artigues, "el Grupo San Ángel surge en 1994. Recibe este nombre porque este grupo de personajes de todos los partidos políticos sesionaban en San Ángel, precisamente en la casa de Jorge G. Castañeda. Algunos de sus miembros son Adolfo Aguilar Zinser, Santiago Creel, Elba Esther Gordillo, Vicente Fox" (2002:36).

11.3. El grupo foxista: excolaboradores del presidente en la gubernatura de Guanajuato

Los secretarios de Estado pertenecientes al grupo próximo al presidente, cuyos vínculos políticos se remontan cuando éste fue gobernador de Guanajuato, fueron Javier Usabiaga Arroyo (Guanajuato, 1939) y Luis Ernesto Derbez Bautista (San Luis Potosí, 1947). El primero fue titular de la cartera de Agricultura (1995-2000) en la administración estatal encabezada por Fox y en la presidencia del país repitió en el mismo cargo, como secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Además, por su exitosa actividad empresarial en el área agrícola, Usabiaga era conocido como el “rey del ajo”. En 2000, fue electo diputado federal, pero sólo permaneció por dos meses en el cargo al ser incompatible con su nombramiento ministerial. En cambio, Luis Ernesto Derbez no llegó a ser parte del gabinete foxista en el gobierno de Guanajuato, pero sí uno de sus asesores; y en 2000, al ganar las elecciones presidenciales, a Derbez le tocó coordinar el equipo de transición en el área económica y después pasó a ser titular de Economía. Antes de asumir el encargo ministerial, Derbez se desempeñó como consultor del Banco Mundial (1983-1997) y también fue asesor de grandes empresas como Alfa, Vitro, Visa y Cervecería Cuauhtémoc²⁰.

Otros personajes que también pertenecían al grupo foxista de Guanajuato y que pasaron a ser parte del gabinete ampliado en el gobierno federal, fueron Martha Sahagún Jiménez (Vocera de la Presidencia), que en 2001 se casó con el presidente y con ello se convirtió en primera dama; Ramón Muñoz Gutiérrez, que fue coordinador de asesores de Fox en Guanajuato (1995-1999) y luego jefe de la Oficina de la Presidencia (2000-2006); y Eduardo Sojo Garza-Aldape, que fue coordinador económico del gobierno foxista en la entidad (1995-1999) y luego su coordinador de asesores en el gobierno federal tras su fallido intento en la coordinación de las secretarías económicas agrupadas en uno de los tres gabinetes especializados de nombre “Crecimiento con calidad”.

11.4. Los neopanistas del gabinete

El único integrante del gabinete que tenía filiación panista mayor a un año y con experiencia política en la arena local fue Francisco Barrio Terrazas (Chihuahua, 1950), cuya militancia en el partido data de 1982 y quien alcanzó posiciones como presidente municipal de Ciudad Juárez (1983-1985) y gobernador de Chihuahua (1992-1998). Con la llegada a Fox a la presidencia, lo designó secretario de Contraloría y Desarrollo

²⁰ “El asesor que sabe escuchar” (Reforma, 12-jul-00).

Administrativo. El otro panista nominado al gabinete fue Santiago Creel Miranda (D.F., 1954), que recién se había inscrito al partido para ser postulado candidato para la jefatura de Gobierno del Distrito Federal en las elecciones de 2000, ya que antes de su incursión partidista, Creel había sido consejero ciudadano del IFE (1994-1996) y diputado federal independiente postulado por el PAN en 1997. Al ser derrotado en la contienda por el gobierno capitalino en 2000, Fox nombró a Creel coordinador político del grupo de transición y después lo designó secretario de Gobernación.

De ser éstos dos los únicos miembros del gabinete afiliados al partido, en el transcurso del sexenio foxista otros integrantes solicitaron su membresía panista, como fueron Josefina Vázquez Mota, Pedro Cerisola, Luis Ernesto Derbez, Carlos Abascal y Javier Usabiaga, entre otros miembros del gobierno federal. A esta nueva camada de políticos que ingresaron al partido se les identificó como *neopanistas*, por estar interesados más en posiciones políticas que en la propia doctrina del partido, a diferencia del grupo tradicional, que cuidaba más los aspectos ideológicos y de organización. Además, otra cualidad de los *neopanistas* era su pertenencia y trayectoria en el ámbito empresarial y de arraigo en la arena local²¹.

11.5. Remodelaciones de gabinete: la inserción del panismo en el gobierno

Las remodelaciones en el gabinete foxista se concentraron en el año 2003, como reajuste de la etapa intermedia del gobierno; y en 2005, por motivo de que se avecinaba proceso electoral de 2006. Lo trascendente en los cambios ministeriales fue que el panismo cobró relevancia en el gobierno al ser incluidos más personajes ligados al partido, sobre todo a aquellos con experiencia en el ámbito regional. No obstante, la apreciación en algunos de esos movimientos es que el presidente siguió privilegiando al perfil de exgobernadores-empresarios que, como él, se incorporaron en años recientes a la política una vez que tuvieron un largo recorrido en el ámbito empresarial, y ya adentro del partido, ese tipo de perfil se impuso al de los panistas tradicionales al acceder a posiciones políticas (Hernández, 2011: 82).

A poco más de dos años de iniciado el gobierno foxista, en 2003 se registraron los primeros ajustes en el gabinete con movimientos en siete carteras. Al iniciar el año, Jorge Castañeda renunció a la cancillería al manifestar su descontento por el enfriamiento de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos a raíz del

²¹ Los neopanistas iniciaron su arribo al partido a inicios de 1980, a consecuencia de la crisis económica y su descontento con la hegemonía priista. Para detalles sobre la historia del PAN y las corrientes originarias del partido, véase Loaeza (1999).

ataque terrorista de las torres gemelas en el 11-S de 2001²². Ante esa coyuntura crítica, la labor de Castañeda al frente de Relaciones Exteriores perdió protagonismo, toda vez que una de sus prioridades era alcanzar un acuerdo migratorio con los vecinos del norte, objetivo que se vio frustrado como consecuencia de dicho ataque terrorista y las nuevas medidas de seguridad emprendidas por Estados Unidos.

Castañeda fue relevado por Luis Ernesto Derbez, que fue reubicado de la cartera de Economía, y en el lugar de éste tomó posesión Fernando Canales Clariond (Monterrey, 1946), quien renunció a la gubernatura de Nuevo León para incorporarse al gabinete. Su llegada al gobierno fue celebrada por la dirigencia panista²³, toda vez que Canales Clariond poseía una antigua militancia en el partido, que data de 1978, y aunque también era vinculado a la corriente empresarial de Acción Nacional, su figura ha sido muy influyente en el panismo neolonés.

En abril de 2003 también abandonaron sus cargos Francisco Barrio (Contraloría y Desarrollo Administrativo) y María Teresa Herrera (Reforma Agraria) para ocupar otras posiciones políticas. El primero pasó a ser coordinador de la bancada panista en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura (2003-2006) y Teresa Herrera fue ubicada como consejera jurídica de la Presidencia. Barrio fue reemplazado por quien fuera su número dos en el gabinete, el entonces subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romero Ramos (Chihuahua, 1955), un hombre de su absoluta confianza, quien años antes fue su secretario de Gobierno en la gubernatura de Chihuahua (1992-1997).

En tanto que Herrera fue suplida por Florencio Salazar Adame (Guerrero, 1948), un expriista que se sumó a la campaña foxista en 2000 y pasó a ocupar una dirección administrativa en el nuevo gobierno. Mediante el PRI, Salazar Adame fue diputado local en Guerrero, presidente municipal de Chilpancingo y diputado federal; por lo cual, su llegada al gabinete, fue vista con recelo por algunos miembros del panismo, que aún asociaban a Salazar con el partido tricolor²⁴, pese a que éste ya se había adherido al PAN antes de su nombramiento ministerial.

El siguiente movimiento fue de Leticia Navarro (Turismo) a finales de julio de 2003, quien solicitó su salida al presidente argumentando motivos personales y con la intención de reincorporarse a la iniciativa privada²⁵. Fue reemplazada por el panista

²² "Foreign Minister in Mexico Will Quit, Frustrated by the U.S." (The New York Times, 09-ene-03), "Deja Cancillería frustrado por EU" (Reforma, 09-ene-03).

²³ "Causan cambios alegría en PAN" (Reforma, 11-ene-03).

²⁴ "Tropieza expriista con recelo en AN" (Reforma, 19-abr-03).

²⁵ "En Turismo, primer cambio del *gabinetazo*" (La Jornada, 27-jul-03), "Encabeza Elizondo la SECTUR" (Reforma, 29-jul-03).

Rodolfo Elizondo Torres (Durango, 1946), experimentado político que había sido presidente municipal de Durango (1983-1986), diputado federal en dos ocasiones, senador (1997-2000) y vocero de la Presidencia antes de su nombramiento como secretario de Estado.

Posteriormente, en septiembre de 2003, se registró la siguiente remodelación de gabinete que implicó el cese de Ernesto Martens (Energía) y de Víctor Lichtinger (Medio Ambiente y Recursos Naturales). La salida de Martens se asoció a que su perfil no cumplió con las expectativas para sacar adelante las reformas estructurales en materia energética, por lo cual, fue reemplazado con un perfil eminentemente político, el del expresidente del PAN (1996-1999) y también excoordinador legislativo de ese partido (2000-2003), Felipe Calderón Hinojosa (Morelia, 1962).

En tanto que en la remoción de Lichtinger medió el conflicto que mantuvo con su subalterno, Raúl Arriaga, subsecretario de Protección y Protección del Ambiente y personaje cercano a Fox, lo cual implicó que éste último también tuviera desacuerdos con Lichtinger y empujara su salida del gabinete²⁶. Lo sucedió en el cargo, el entonces titular de la Comisión Nacional Forestal, Alberto Cárdenas Jiménez (Jalisco, 1958), quien también había acumulado experiencia política como gobernador del estado de Jalisco (1994-2001), su entidad natal. La llegada de este conjunto de panistas al gabinete estuvo influida por la dirigencia del partido, que reclamó más espacios al presidente por su condición de partido gobernante, y Fox, en consecuencia, accedió a algunas de las demandas de su partido.

Al año siguiente, en mayo de 2004, ocurrió una nueva dimisión que en los hechos representó el campanazo de salida para quienes competirían por la candidatura panista a la presidencia de la República, dado que en un evento organizado por panistas jaliscienses -entre ellos, el gobernador de esa entidad, Francisco Ramírez Acuña- anunciaron públicamente su apoyo al secretario de Energía, Felipe Calderón, para que buscara la nominación del partido. En respuesta a esa manifestación política, el presidente Fox reprendió el hecho al señalar que “fue más que imprudente” y que estuvo “fuera de lugar y de tiempo”²⁷. Calderón calificó el regaño del presidente como “injusto y desmedido” y por ello renunció a su cargo en el gobierno.

El conflicto entre ambos alcanzó tales dimensiones ya que representaban a corrientes distintas del panismo y, en ese sentido, Calderón no contaba con el apoyo de Fox para sucederle en la presidencia nacional. El espacio que Calderón dejó en el gabinete fue cubierto por Fernando Elizondo Barragán (Monterrey, 1949), que en 2003 había sido

²⁶ “Ordena el presidente Vicente Fox la remoción de Martens y Lichtinger” (La Jornada, 03-sep-03), “Deja Fox a político atorón energético” (Reforma, 03-sep-03).

²⁷ “Más que imprudente”, el acto proselitista de Calderón, dice Fox” (La Jornada, 31-may-04)

gobernador suplente de Fernando Canales en Nuevo León y antes fue su secretario de Finanzas en la entidad (1997-2002).

En cambio, los ceses de Alejandro Gertz (Seguridad Pública) en agosto de 2004 y de Rafael Macedo (Procuraduría General de la República) en abril de 2005 estuvieron ligados a desgaste en el desempeño de sus funciones. Aunque la salida de Gertz Manero fue anunciada porque había alcanzado la edad de jubilación, su labor se vio afectada por los exiguos resultados en materia de seguridad pública, problema que alcanzó un punto crítico semanas antes de que Gertz fuera apartado del cargo, cuando se realizó una de las mayores manifestaciones vistas hasta entonces en la historia del país en protesta contra la inseguridad²⁸.

Como respuesta al reclamo ciudadano, el presidente se comprometió a realizar acciones inmediatas y rendir resultados en un plazo de sesenta días; mas poco antes de cumplirse esa fecha, Gertz fue retirado del gobierno, suceso atribuido a causa de la manifestación y de la escasa efectividad en las medidas que anunciadas por el presidente²⁹. Gertz fue relevado por Ramón Martín Huerta (Jalisco, 1957), uno de las más cercanos colaboradores de Fox, que fue su secretario de Gobierno en Guanajuato (1995-1999) y luego gobernador interino cuando Fox emprendió su campaña por la presidencia del país. Antes de entrar al gabinete, Martín Huerta se desempeñaba como subsecretario de Gobernación.

Por su parte, Macedo de la Concha dimitió tras su fracaso en el proceso judicial que emprendió contra el entonces jefe de gobierno capitalino, el perredista Andrés Manuel López Obrador, por desacato a un mandato judicial, hecho por el cual éste último fue desaforado, pero cuyo proceso tuvo más connotación política que el sentido estrictamente jurídico del caso³⁰. La posición que dejó Macedo de la Concha en el gabinete fue ocupada por Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández (Guanajuato, 1959), que había sido colaborador del gobierno foxista en Guanajuato como subsecretario de gobierno (1999-2000) y después subsecretario de Asuntos Jurídicos de la SEGOB (2003-2004) antes de su llegada al gabinete.

²⁸ "Inunda las calles el grito de "ya basta" (Reforma, 26-jun-04), "Marcha contra la inseguridad" (La Jornada, 28-jun-04).

²⁹ "Anuncia Gertz su retiro en medio de una crisis" (Reforma, 14-ago-04), "Ven salida como fruto de la marcha" (Reforma, 14-ago-04).

³⁰ El juicio de desafuero llevado a cabo contra el jefe de gobierno fue interpretado por diversos analistas y juristas como una manera burda para inhabilitarlo de la competencia política de 2006, proceso del cual para entonces López Obrador encabezaba holgadamente la simpatías de los electores y el gobierno foxista intentó de esa manera impedir su postulación como candidato presidencial. Para detalles sobre el proceso jurídico y político que enfrentó el jefe de gobierno perredista, véase: Cárdenas (2006) y Garavito (2005).

En junio de 2005 se registraron otras dos salidas de integrantes del gabinete para competir por la candidatura panista a la presidencia, competencia de la que Felipe Calderón les aventajaba por haber renunciado mucho antes que estos dos ministros que se sumaron a la contienda; por un lado, Santiago Creel (Gobernación), que era el precandidato apoyado por el presidente Fox para sucederle en el gobierno³¹; y por otro, Alberto Cárdenas (Medio Ambiente y Recursos Naturales), que era apoyado por otro grupo de panistas no vinculados al tradicionalismo del partido, representado por Calderón, y que tampoco eran simpatizantes de Creel, el precandidato identificado con el presidente.

Creel fue reemplazado en Gobernación por Carlos Abascal, reubicado de Trabajo y Previsión Social, y en su lugar fue nombrado Francisco Javier Salazar Sáenz (D.F., 1940), un antiguo militante del partido que había sido diputado federal (1991-1994), senador por San Luis Potosí (1994-2000) y subsecretario de Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo en la STPS de la que fue nombrado titular. En tanto que el lugar de Cárdenas Jiménez fue ocupado por José Luis Luege Tamargo (D.F., 1953), militante panista con experiencia parlamentaria (1988-1991), también en el partido y en la Administración Pública como Procurador Federal del Medio Ambiente, posición desde la cual accedió al gabinete.

En septiembre del mismo año se realizaron otros tres cambios en el gabinete. El primero a causa de la tragedia aérea en la que falleció el secretario de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta, cuando se trasladaba junto con otros funcionarios a visitar el penal de La Palma como parte de su agenda trabajo. La versión de los hechos fue que el helicóptero en que viajaban se impactó en un cerro cuya zona estaba colmada de neblina, aunque también se ha especulado que podría haber sido un atentado por parte grupos de narcotraficantes que antes habían amenazado a los funcionarios de la SSP³². Tras su deceso, el lugar de Martín Huerta fue ocupado por Eduardo Medina-Mora Icaza (D.F., 1957), un independiente de perfil que técnico que colaboró en administraciones priistas³³, pero cuyo papel cobró relevancia con la llegada del PAN al gobierno federal, donde dirigió el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (2000-2005) y de ahí pasó a la titularidad de la SSP.

³¹ Al respecto, se ha destacado que “durante todo el proceso interno, Fox mostró abiertamente el apoyo a Santiago Creel, además de que los recursos del gobierno estuvieron operando a favor del neopanista” (Morales, 2013:118).

³² “Mueren Martín Huerta y ocho personas más en confuso percance” (La Jornada, 22-sep-05).

³³ Aunque existen referencias de que Medina-Mora se afilió al PRI en 1977 (Camp, 2011:618), no se le consideró como una figura del partido, ya que no realizó actividades partidistas ni consiguió posiciones políticas de importancia a través del PRI, sino que hasta el inicio de los gobiernos panistas en 2000, fue cuando cobró relevancia su figura política.

Los otros dos movimientos fueron de Javier Usabiaga (Agricultura), que dejó su cargo para competir por la candidatura del PAN a la gubernatura de Guanajuato; y de Fernando Elizondo (Energía), quien compitió por una senaduría en Nuevo León. Usabiaga fue suplido por Francisco Javier Mayorga Castañeda (Guadalajara, 1951), empresario del sector agropecuario y que tenía experiencia como secretario de Desarrollo Rural en el gobierno encabezado por Alberto Cárdenas en Jalisco (1995-2000); y en el lugar de Elizondo llegó Fernando Canales, que fue reubicado de Economía; mientras que en esa cartera fue nombrado Sergio García de Alba Zepeda (Guadalajara, 1955), otro cuadro de Alberto Cárdenas en Jalisco, donde fue su secretario de Promoción Económica (1995-2001) y luego fue incorporado al gobierno federal como subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía, de la que pasó a ser titular.

Los últimos cambios durante el sexenio foxista fueron de Josefina Vázquez Mota (Desarrollo Social) en enero de 2006 a causa de que fue invitada a coordinar la campaña presidencial de Felipe Calderón, quien ganó la candidatura del partido en las primarias celebradas en diciembre de 2005; y de Florencio Salazar (Reforma Agraria) en abril de 2006, que también renunció para incorporarse a la campaña del abanderado panista. Vázquez Mota fue relevada por Ana Teresa Aranda Orozco (Guanajuato, 1954), que fue presidenta de Acción Nacional en Puebla y candidata a gobernadora en dicha entidad. A la llegada de Fox a la presidencia, fue nombrada por éste directora del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2000-2006), cargo que ocupó hasta su nombramiento ministerial. En tanto que el espacio de Salazar en Reforma Agraria fue ocupado por Abelardo Escobar Prieto (Chihuahua, 1938), con experiencia parlamentaria (2000-2003) y en la Administración Pública como director del Registro Nacional Agrario (2003-2006), cargo que antecedió su nombramiento en el gabinete.

11.6. Conclusión

La composición inicial del gabinete foxista fue insólita en la historia política del país particularmente por dos razones: 1) la selección ministerial llevada a cabo por empresas “cazatalentos” con el propósito de elegir a “los mejores” para encabezar los cargos más relevantes del gobierno y 2) el perfil de los ministros nominados, quienes en su mayoría no militaban inicialmente en el PAN, el partido ganador; y que además, en su trayectoria laboral habían destacado por su perfil gerencial, ya que una parte importante de los integrantes provenía de administrar a poderosas empresas.

En ese sentido, mediante el perfil predominante de los nuevos secretarios se observó un retrato espejo de lo que en algún momento fue la trayectoria laboral del propio presidente, que después de convertirse en un exitoso gerente de Coca-Cola, la compañía refresquera transnacional, incursionó y escaló en posiciones políticas hasta convertirse en el jefe de Estado mexicano. Probablemente por esa razón, el presidente intentó llevar a cabo una lógica empresarial en la vida pública del país bajo la premisa de que los métodos de la esfera privada y los logros conseguidos por él y sus colegas en ese ámbito podrían trasladarse a la deteriorada vida pública del país, antecedida por el desgaste de un gobierno monolítico posicionado durante más de siete décadas en el poder.

Mediante los nuevos perfiles ministeriales quedó implícito el intento de despolitización del aparato del gobierno para incursionar en uno de talante gerencial. No obstante, con los nombramientos de personajes cercanos al ámbito empresarial, se corrió el enorme riesgo de que éstos se convirtieran en parte interesada de los poderes fácticos de los que provenían, pues las carteras que les tocó encabezar a algunos de ellos les situaba en un posible conflicto de interés³⁴.

Sin embargo, en la lógica del nuevo gobierno lo importante era desprenderse de los remanentes del antiguo régimen, lo que implicaba una renovación de la clase política. Acaso por esa pretensión, de todos los nominados al *gabinetazo*, el único secretario con experiencia destacada en la Administración Pública resultó ser Gil Díaz, quien pertenecía al PRI, pero cuyo perfil era de carácter técnico.

En tanto que el PAN, pese a ser el vector con el que Fox llegó al poder, también quedó relegado del gabinete, del que sólo hubo un integrante con antigüedad mayor a un año en el partido –Francisco Barrio-. Evidentemente, no se podían esperar ministros experimentados de un partido situado históricamente en la oposición, pero sí había posibilidades de que el gabinete se nutriera de personalidades que pudieran representar la mística ideológica del partido o con experiencia en la arena local, procedentes de zonas donde ya predominaba el PAN.

En ese sentido, el desdén presidencial hacia el aparato del partido se debió, en parte, al éxito de la campaña personalista encabezada por Fox junto con organizaciones paralelas al PAN y, como resultado de ello, el partido se vio en la necesidad de subordinar su estructura a las decisiones tomadas por Fox y su grupo de colaboradores, pues era la

³⁴ Ejemplo de ello fueron las nominaciones de Pedro Cerisola en Comunicaciones y Transportes cuando antes había sido un alto directivo de Telmex, una de las empresas más poderosas en telecomunicaciones; de Javier Usabiaga en Agricultura, cuyas empresas tenían un amplio predominio en la producción de productos agrícolas; de Ernesto Martens en Energía, tras haber encabezado el consejo de aerolíneas de Cintra y del Grupo Vitro; y de Carlos Abascal en Trabajo y Previsión Social, cuando por muchos años se dedicó a defender las causas empresariales como dirigente de confederaciones patronales.

ocasión más próxima en la que se había situado para arrebatarle el control del gobierno al PRI, uno de los principales anhelos de no pocos militantes de Acción Nacional.

No fue sino a partir de la etapa intermedia del gobierno foxista, mediante los reajustes llevados a cabo por el propio presidente, cuando el PAN tuvo por fin acceso al gobierno. Los cambios devinieron en parte por el fracaso de las expectativas del perfil gerencial de los ministros, desencanto que se acompañó de la exigencia de los propios dirigentes de Acción Nacional para involucrarse en el gobierno, y también por la racionalidad electoral del presidente y de la dirigencia partidista de que sólo contando con el apoyo de los liderazgos regionales podrían ampliar las oportunidades de permanecer en el poder, pues para el periodo final del gobierno fue notorio el incremento de secretarios provenientes de entidades donde el partido tenía mayor arraigo político y desde donde también se aportaban más votos a la causa panista – particularmente de Guanajuato, Jalisco y Nuevo León-.

Por otra parte, el desprendimiento de un grupo importante de ministros en la parte de final del gobierno, a causa de que se postularían a otras posiciones políticas, puso en evidencia una señal de debilitamiento presidencial –condición conocida como *lame duck*-³⁵, hecho que también inauguraba un nueva condicionante del presidencialismo mexicano, ya que hasta entonces, en el régimen priista las candidaturas para las posiciones políticas importantes eran aprobadas por el propio Ejecutivo, con lo cual se evitaban desprendimientos numerosos de los integrantes del gobierno, dado que no existían primarias efectivas al interior del PRI y bastaba con ser condecorado del presidente para asegurar un destino político. En cambio, la tradición del PAN de organizar primarias con sello democrático impuso que los aspirantes a cargos políticos abandonaran sus posiciones en el gobierno para poder postularse, fue el caso de los tres secretarios de Estado que compitieron por la candidatura presidencial –Felipe Calderón, Alberto Cárdenas y Santiago Creel- y de otros ministros para competir por posiciones políticas parlamentarias o del ámbito regional.

Además, las primarias panistas sirvieron como un contrapeso efectivo al poder del Ejecutivo, que al intentar emular la tradición priista para nominar sucesor, la militancia

³⁵ La expresión en política de *lame duck* o *pato rengo* -en la traducción al castellano-, refiere a las señales de debilidad o impopularidad que afronta quien está por terminar su encargo político –en este caso el presidente- y pierde autoridad para cohesionar su equipo, entre otras señales como pueden ser la ineficacia de sus decisiones, los límites temporales de su mandato, la pérdida de elecciones o la toma de decisiones impopulares cuando su carrera política está por culminar. En el caso mexicano se añade que las dimisiones se incrementan en la parte final del gobierno dada la exigencia constitucional de apartarse por varios meses de anticipación cuando se quiere competir por otro cargo político, así como también por la no existencia de la reelección, lo que inevitablemente lleva al abandono de una posición política cuando se pretende aspirar a otra distinta.

tuvo un auténtico poder de expresión y votó por un miembro identificado más con el partido –Felipe Calderón- que por quien era el favorito del presidente –Santiago Creel-. En ese sentido, el poder presidencial en el primer gobierno de alternancia fue efectivo en la designación de los secretarios de Estado –aunque algunos podrían argüir que fue un poder compartido en alianza con poderes fácticos-, pues el partido ni siquiera fue convocado en el proceso selectivo inicial. No obstante, en el transcurso del gobierno el PAN cobró relevancia y se congratuló por la apertura del presidente para que algunos panistas accedieran al gobierno. Así también, el partido evitó que la sucesión quedara en manos del presidente -como había sido la costumbre en el régimen priista-, suceso que debilitó al Ejecutivo en la recta final del gobierno, pero que generó un equilibrio de poder entre éste y su partido.

Capítulo XII. El gabinete presidencial de Felipe Calderón (2006-2012): de las alianzas a la camarilla política

La elección presidencial de 2006 ha sido, sin duda, la de mayores dificultades en la historia reciente de la democracia procedimental mexicana. Meses antes de la cita electoral la mayoría de las encuestas preveían un holgado triunfo del candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, sobre el más próximo de sus contrincantes, el representante de la derecha panista, Felipe Calderón Hinojosa. Esa posición de desventaja llevó al candidato del PAN y a su equipo político a realizar medidas desesperadas durante la campaña para incidir en el ánimo de los electores¹.

Incluso, el presidente saliente, Vicente Fox, con todo y que en su momento tuvo diferencias con Calderón -que recordemos llevaron a éste último a renunciar a la cartera que Fox le había ofrecido en su gobierno-, también intervino en la campaña de manera inapropiada para favorecer al candidato de su partido, situación que puso en riesgo la validez del proceso electoral². No obstante, el equipo panista consiguió su cometido y, a pocas semanas de finalizar el periodo de campaña, las preferencias electorales fueron modificándose hasta llegar a un escenario de empate el día de la jornada electoral. Finalmente, la aguerriada competencia entre Calderón y López Obrador dejó como resultado en las urnas un estrecho margen inferior al uno por ciento de la votación

¹ Con tan complicado escenario, Calderón y su equipo de colaboradores hicieron cuanto pudieron para ganar. El estilo de campaña descalificativa que llevaron a cabo fue valorada como de *juego sucio*, *campaña negra*, *denigrante* o *negativa*, entre otros calificativos en el mismo sentido. Al ser cuestionado sobre el modo en que se condujo en campaña, el propio Calderón declaró en entrevista televisiva que “haiga sido como haiga sido” (sic) él sería el vencedor en la contienda (en Meyer, 2013:123).

² Diversos analistas han señalado que las instituciones electorales no estuvieron a la altura de las circunstancias para garantizar el principio de *certeza*, indispensable en todo proceso electivo. Por ejemplo, José Antonio Crespo destacó que “la elección de 2006 representó un fracaso en tanto no pudo arrojar un consenso sobre el resultado o sobre la idea de que quien ganó oficialmente, el panista Felipe Calderón, lo hizo en buena lid” (Crespo, 2009:202). Esta apreciación se refuerza con la de Reynaldo Ortega, al apuntar que :“El fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , en el que se subraya la intervención directa del Presidente de la República, con una campaña paralela a favor del candidato del PAN, así como la campaña negativa no sólo del PAN, sino también del Consejo Coordinador Empresarial fuera de los tiempos de campaña y a todas luces ilegal, presentaron a los votantes de izquierda un panorama que se creía superado. Para muchos fue como regresar a la pesadilla de 1988. Así, queda claro que las instituciones electorales, IFE y TEPJF, no cumplieron su tarea de dar certeza al proceso electoral” (Ortega, 2010:444).

(0.56%) a favor del abanderado del PAN, lo cual se tradujo en una profunda crisis política que dejó al país dividido y en vilo³.

El turbio escenario de conflicto político influyó para que el presidente electo intentara articular un gabinete en función de distintas corrientes de su partido, así como otras fuerzas políticas y personajes experimentados en la Administración Pública que pudieran contrarrestar la ausencia de legitimidad con que se llegó al gobierno⁴. En pos de ese cometido, pasadas las elecciones, Calderón pretendió -sin lograrlo- constituir un cogobierno con los partidos de oposición, que por razones evidentes -dada la ruptura con la izquierda y la crisis que prevalecía al interior del desvanecido PRI-, ninguna de estas dos organizaciones estaba en condiciones de apoyar un gobierno con el que estaría confrontado, por lo que declinaron al ofrecimiento del panista⁵.

Aún con el rechazo de los partidos opositores para sumarse a su gobierno, Calderón buscó la manera de modular un gabinete que combinara experiencia con variabilidad de perfiles y procedencia política, el cual cumpliera con la visión presidencial de un gabinete que denotara experiencia y pluralidad, pues dada la crisis política y el mal antecedente que dejó la inexperience de los integrantes del gobierno foxista, Calderón se vio obligado “a privilegiar las negociaciones políticas y por ende a buscar en sus colaboradores más experiencia que la mostrada por su predecesor. Pero también fueron decisivas la trayectoria de Calderón y las circunstancias de su candidatura, pues implicaron una cerrada competencia entre grupos panistas que lo obligó a establecer compromisos políticos” (Hernández, 2011:83).

No obstante lo anterior, el presidente refinó su agudeza selectiva para que entre los personajes nominados al gabinete existiera cierto margen de confianza y cercanía, pues

³ Como consecuencia de ello, López Obrador desconoció los resultados y junto con sus seguidores emprendieron diversas acciones de “resistencia civil pacífica” a manera de protestar lo que a su juicio acusaron de fraude electoral. Paralelamente, se recurrió a la instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para que resolviera en definitiva sobre la validez del proceso. Dicho organismo declaró como ganador a Calderón, pero también puntualizó que acciones como fueron la intromisión del presidente Fox en el proceso, la publicidad negativa en contra de López Obrador e inconsistencias el día de la jornada electoral, pusieron en riesgo la validez del proceso. Véase: dictamen relativo a la elección presidencial de 2006 (TEPJF, 05-sep-06).

⁴ Además de la cuestionada calidad del proceso electoral de 2006 (Ackerman, 2009, 2009a), la ausencia de legitimidad también se vio reflejada en situaciones concretas como fueron la ríspida toma de protesta de Calderón, el súbito llamamiento del presidente para combatir el narcotráfico, así como la profusa reforma electoral emprendida en 2007 como respuesta a la crisis política de 2006 (Pérez, 2009). Por otra parte, diversas encuestas reflejaron que más de la mitad los ciudadanos pusieron en duda la victoria de Calderón (Crespo, 2009:202).

⁵ Al respecto, el entonces jefe de la Oficina de la Presidencia, el panista Juan Camilo Mouriño, precisó que: “Había dos alternativas, que se manejaron como posibilidades; una era la de constituir un Gobierno de coalición, para lo cual era necesario la voluntad de las partes. No se logró, porque el PRI hizo pública su definición de no entrar y por supuesto el PRD nunca tuvo la voluntad. Ante eso, el Presidente decidió gobernar con su partido” (“Opta por alineación panista”, Reforma, 11-dic-06).

en su mayoría los conoció sea en su etapa universitaria, en su trayectoria partidista o durante su paso por el gobierno foxista. Ello se tradujo en que los integrantes del gabinete inaugural de Calderón se distinguieran por cualidades diversas, sea por su a) cercanía con el presidente, b) experiencia en cargos electivos, c) representación territorial, d) cualidades técnicas, e) pertenencia a otro partido, o f) por su perfil apartidista y de carácter técnico. Así también, Calderón procuró que el total de los integrantes del nuevo gabinete contara con algún tipo de experiencia en cargos políticos y/o en la Administración Pública, características que marcaron la diferencia con el gabinete foxista.

El gabinete de Felipe Calderón, al igual que el de sus antecesores, constó de 19 Secretarías de Estado y el perfil sociodemográfico de sus titulares en el equipo inicial de gobierno se distinguió por tener una edad promedio de 51,4 años, así como una fuerte predominancia de quince varones y tan sólo cuatro mujeres ministras. Lo novedoso fue que los secretarios originarios de otras entidades federativas distintas a la capital superaron a los nacidos en el D.F. en una relación de doce sobre siete. Los estados de donde más provenían ministros fueron Guanajuato, Jalisco, Puebla y Michoacán, con dos de cada entidad, siendo esta última la región natal del presidente.

Los estudios profesionales más frecuentes fueron de economista en cinco de ellos, seguido por cuatro abogados y cuatro ingenieros⁶. Del total de los integrantes, ocho alcanzaron el grado de doctor, cinco de maestría y seis contaban con estudios de licenciatura o, en su caso, de ingeniería. Al igual que en los anteriores gobiernos se constató la tendencia de más egresados de universidades privadas (diez), por solo siete de escuelas públicas y dos de instituciones militares, aunque sólo dos de ellos procedían de la UNAM, la que por muchos años fue el sitio referente en el reclutamiento de las élites políticas mexicanas (Smith, 1975, 1979; Camp, 1983). Del mismo modo, de los trece ministros que realizaron posgrado, doce lo hicieron en el extranjero.

También fue llamativo que más de la mitad de los integrantes del gabinete tuviera experiencia como docente universitario⁷ y que una cantidad similar de secretarios se asumieran abiertamente como católicos⁸. En cuanto a su pertenencia partidista, diez estaban afiliados al PAN y sumaban en promedio 13,6 años de militancia en dicha organización, una cifra menor al lado de la antigüedad partidista del presidente, que

⁶ Los otros cuatro ministros se formaron, respectivamente, en: antropología social, estudios internacionales, guardamarina y medicina.

⁷ Fue el caso de Guillermo Galván, Eduardo Sojo, Alberto Cárdenas, Luis Téllez, Beatriz Zavala, José Ángel Córdova, Mariano Saynez, Javier Lozano, Georgina Kessel y Abelardo Escobar.

⁸ Entre quienes declararon ser católicos se identificó a Francisco Ramírez, Eduardo Sojo, Alberto Cárdenas, Beatriz Zavala, Josefina Vázquez, José Ángel Córdova, Javier Lozano, Germán Martínez, Georgina Kessel, Juan Rafael Elvira y Eduardo Medina Mora (Jaimez, 2011).

doblaba a la media con 26 años de militancia, lo cual indica que muchos de los secretarios con que se acompañó pertenecían a las nuevas generaciones del partido.

12.1. El grupo compacto del calderonismo

El equipo político del círculo calderonista estuvo constituido por un grupo de jóvenes que asistieron al presidente durante su trayectoria política, los cuales se convirtieron en los principales protagonistas de su gobierno. Lo llamativo fue que en el gabinete inaugural sólo uno de ellos tuvo nominación ministerial. Se trató de Germán Martínez Cázares (Michoacán, 1960), que, al igual que Calderón, es oriundo de la región michoacana y también fue su compañero de fórmula cuando éste dirigió al partido y a Martínez Cázares le correspondió encabezar la Secretaría General del PAN. En ese periodo, Germán Martínez también tuvo una posición como diputado federal (1997-2000) y después fue representante del PAN ante el IFE para las elecciones de 2000 y 2006. En 2003 volvió a ser diputado federal y coordinador adjunto de la fracción parlamentaria de Acción Nacional. Al finalizar el periodo legislativo, Martínez Cázares fue designado secretario de la Función Pública en el gabinete calderonista.

Aparte de Germán Martínez, a los otros tres personajes considerados miembros del entorno más próximo al presidente en principio les correspondió desempeñar otras funciones. A Juan Camilo Mouriño Terrazo (Madrid, 1971), de procedencia española, anteriormente tuvo cargos como diputado estatal en Campeche (1997-2000), diputado federal (2000-2003) y subsecretario de Electricidad cuando Calderón fue titular de Energía (2004). A la salida de éste del gabinete foxista, Mouriño le acompañó como su vicecoordinador de campaña y una vez logrado el triunfo electoral lo designó jefe de la influyente Oficina de la Presidencia. Otro personaje cercano a Calderón fue César Nava Vázquez (Morelia, 1974), también de origen michoacano como el presidente y que colaboró con él como su director jurídico en su paso por la Secretaría de Energía (2004). Después, Nava se convirtió en el vocero de la campaña electoral de Calderón y ya electo presidente lo nombró su secretario particular.

Al cuarto personaje del entorno presidencial, Ernesto Javier Cordero Arroyo (D.F., 1968), Calderón lo conocía desde que fueron compañeros de maestría en el ITAM (1992) y después se convirtió en su colaborador a partir de su etapa como coordinador parlamentario. Cordero fue primero director de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, que es el organismo encargado de formular proyectos legislativos para la bancada panista en el Congreso (2001-2003), después fue directivo en Banobras con Calderón como titular (2003) y luego su subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía (2004), cargo al que también renunció para seguir la trayectoria de su jefe político. Una vez alcanzada la presidencia, Calderón

designó a Cordero como Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su nombramiento como número dos de esa cartera se interpretó como una medida para vigilar al titular, Agustín Carstens, que si bien gozaba de la confianza de Calderón, no pertenecía a su estrecho grupo de colaboradores. En cambio, el mérito de Cordero para estar ahí se debía básicamente a su amistad personal con el presidente, pues no contaba con trayectoria ni experiencia financiera (Hernández, 2011:92).

Posteriormente, este grupo de jóvenes, así como otros más que también fueron colaboradores de Calderón en el transcurso de su trayectoria política, fueron los personajes que coparon las posiciones más relevantes de su gobierno a partir de los primeros reajustes en el gabinete, como se detallará adelante.

12.2. Secretarios panistas con experiencia política focalizada

El segundo grupo de ministros comprendió a personajes del partido que contaban con algún tipo de experiencia predominante sea en la arena política nacional, la regional o de carácter técnica. En el ámbito de cargos electivos y en la Administración Pública federal, destacaron Beatriz Zavala Peniche, José Ángel Córdova Villalobos, Josefina Vázquez Mota, Abelardo Escobar Prieto y Rodolfo Elizondo Torres. Estos últimos tres habían sido integrantes del gabinete foxista, sólo que ahora Josefina Vázquez Mota pasó a encabezar la Secretaría de Educación, en tanto que Abelardo Escobar se mantuvo en Reforma Agraria, lo mismo que Rodolfo Elizondo en la Secretaría de Turismo. Su continuidad en el gobierno calderonista se debió a su experiencia acumulada así como una retribución del apoyo político a Calderón durante el proceso de competencia por la presidencia.

Y acerca de Beatriz Zavala (Mérida, 1959) y de José Ángel Córdova (Guanajuato, 1953), ambos contaban con experiencia parlamentaria. Zavala fue diputada federal en dos ocasiones (1997-2000 y 2003-2006), diputada estatal en Yucatán (2001-2003), su región natal, y también senadora electa en 2006 por la misma entidad, posición a la que pidió licencia para incorporarse al gabinete calderonista como secretaria de Desarrollo Social. Por su parte, Córdova Villalobos primero tuvo actividad pública apartidista como presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (1994-2002) y al finalizar su responsabilidad como árbitro electoral, se afilió al PAN y fue electo diputado federal (2003-2006). En la presidencia de Calderón fue designado secretario de Salud. En su nombramiento fue importante su cercanía política con la

esposa del presidente, Margarita Zavala, con quien colaboró en el Congreso y el propio Córdova reconoció que ello pudo haber influido en su llegada al gabinete⁹.

Por otra parte, Felipe Calderón también retribuyó el apoyo regional y de los grupos políticos que más votos aportaron a su causa mediante la inserción a su gobierno de perfiles políticos de arraigo predominantemente territorial, fue el caso de dos de los exgobernadores panistas de Jalisco. Por un lado, Francisco Ramírez Acuña (Jalisco, 1952), que –recordemos– fue el promotor inicial de la candidatura presidencial de Calderón que tanto causó molestia al entonces presidente Fox, motivo por el cual Calderón se apartó de su gobierno. Por tal razón, al ser electo presidente, Calderón asignó a Ramírez Acuña la Secretaría de Gobernación, la cartera de mayor relevancia en el gobierno a manera de retribuirle el apoyo político recibido; además de que con su nombramiento, Calderón intentaba proyectar una imagen de firmeza política, dado el perfil de “mano dura” con que se identificaba al jalisciense¹⁰. Ramírez Acuña pertenece al panismo tradicional, cuya carrera política estuvo focalizada en la entidad jalisciense donde fue diputado local (1973), presidente municipal de Guadalajara (1998-2000), la capital del estado, y después gobernador de Jalisco (2000-2006) antes de su arribo al gobierno federal.

Por otra parte, Calderón también incluyó en su gabinete al exgobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, en la cartera de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, quien antes fue su compañero ministerial y después su contrincante en las primarias del partido en las que se impuso Calderón. No obstante, éste reconoció la fuerza política del exmandatario jalisciense y como parte de las negociaciones con las corrientes del partido, optó por la continuidad de Cárdenas y su grupo político en su gobierno.

Además de la representación territorial, el presidente Calderón también incluyó en su gobierno a dos panistas de militancia reciente y de perfil técnico que acumularon experiencia en la Administración Pública durante el sexenio foxista. Uno de ellos fue Eduardo Sojo Garza-Aldape (Guanajuato, 1956), fuertemente ligado al grupo político del expresidente Fox, con quien fue, primero, coordinador de Planeación Económica y del Gabinete Económico en el gobierno que Fox encabezó en Guanajuato (1995-2000), y después, ya en el gobierno federal, éste designó a Eduardo Sojo coordinador de asesores de Políticas Públicas y también del fallido gabinete especializado de “Crecimiento con Calidad”. Calderón, por su parte, incluyó a Sojo en su gobierno como

⁹ Al respecto, Córdova declaró: “tuve la oportunidad de trabajar dependiendo de Margarita, porque ella era la encargada del área política social del partido. Ella es una gente que analiza a las personas, y en base a mi trabajo y a mi compromiso, pude ganarme su amistad y, lógicamente, en algo debe influir, porque cuando una gente llega a la Presidencia, escucha muchas opiniones” (“La influencia de Margarita”, Reforma, 27-nov-06).

¹⁰ “Alaban a panistas con ‘mano firme’” (Reforma, 22-nov-06), “Marca a jalisciense uso de mano dura” (Reforma, 23-nov-06), “Vocación represora” (Proceso, 03-dic-06).

titular de la Secretaría de Economía, de quien valoró tanto sus capacidades técnicas así como la correspondencia en campaña del grupo político del expresidente.

El otro nombramiento de perfil técnico recayó en Juan Rafael Elvira Quesada (Michoacán, 1958), que su primera experiencia política fue como presidente municipal de Uruapan (1999-2001) y después, durante el gobierno foxista, primero fue designado subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2004-2005) y luego subprocurador de Inspección Industrial en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2005-2006). Ya con Calderón como presidente, Rafael Elvira fue nombrado titular de la SEMARNAT.

12.3. Secretarios de filiación priista

Otro perfil de ministros correspondió a personajes provenientes del PRI. Felipe Calderón, al igual que lo hicieron sus antecesores en la presidencia -Ernesto Zedillo y Vicente Fox-, también abrió las puertas de su gobierno a dos personajes que pertenecían a un partido distinto al del gobierno. De hecho, la intención inicial del presidente Calderón fue la de negociar una agenda legislativa con la oposición y a partir de esos acuerdos ceder espacios en el gabinete, a manera de establecer un gobierno coaligado¹¹. Dicha propuesta no prosperó por el desaire de los partidos opositores en lo referente a la concreción de una agenda reformista y por sus diferencias con el partido en el poder. Pese a ello, Calderón destinó dos carteras a priistas de perfil técnico que simpatizaban con su proyecto de gobierno y con quienes además les unía una amistad desde las aulas universitarias: Luis Téllez Kuenzler (D.F., 1958) y Javier Lozano Alarcón (Puebla, 1962)¹².

Luis Téllez militaba en el PRI desde 1980 y ocupó diversas posiciones importantes en el gobierno de Salinas, en el que fue subsecretario de Planeación de la SARH (1991-1994), y en el de Zedillo, donde fue primero jefe de la Oficina de la Presidencia (1994-1997) y luego titular de la Secretaría de Energía (1997-2000). De 2000 a 2006, Téllez laboró en el ámbito privado donde presidió diversas empresas. Durante la campaña electoral de 2006, Téllez, junto con otros dos exsecretarios del gobierno zedillista – Carlos Ruíz Sacristán y Jesús Reyes-Heroles- y el exdirigente del PRI, Genaro Borrego, manifestaron su respaldo al panista Felipe Calderón por coincidir con su proyecto

¹¹ “Abre Felipe espacio para PRI en gabinete” (Reforma, 09-jul-06), “Analiza Calderón ceder secretarías” (Reforma, 24-ago-06).

¹² Luis Téllez fue compañero de posgrado de Calderón en el ITAM; en tanto que Javier Lozano lo fue en el Instituto Libre de Derecho, de donde ambos son egresados. (“Apuesta Felipe por experiencia”, Reforma, 25-nov-06).

político sin renunciar a su militancia en el PRI¹³. Calderón correspondió el apoyo de los priistas con la inclusión de Téllez al mando de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a otros mediante posiciones en mandos intermedios de su gobierno.

Por su parte, Javier Lozano acumuló experiencia en la Administración Pública desde mediados de la década de 1980 y se afilió al PRI en 1990. En el gobierno de Zedillo fue subsecretario de Comunicaciones en la SCT (1996-1998), después presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) (1998-1999) y finalmente subsecretario de Comunicación Social en la SEGOB (1999-2000). Durante el gobierno foxista se dedicó a la consultoría y a finales de 2005 reapareció en la vida pública para sumarse al proyecto político de Calderón¹⁴, pero en su caso renunció a su afiliación priista para después adherirse al PAN en 2007, cuando era ya titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, cartera que el presidente destinó para el expriista.

12.4. Secretarios de perfil apartidista

Finalmente, el grupo de secretarios de perfil apartidista estuvo compuesto por Patricia Espinosa Cantellano (D.F., 1958), Georgina Yamilet Kessel Martínez (D.F., 1950), Agustín Guillermo Carstens Carstens (D.F., 1958), Genaro García Luna (D.F., 1968) y Eduardo Medina-Mora Icaza (D.F., 1957), así como por los oficiales de carrera militar, el general Guillermo Galván Galván (D.F., 1943), quien ocupó la titularidad de la Secretaría de la Defensa Nacional; y el almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza (Veracruz, 1942), que fue ubicado en la Secretaría de Marina. Lo distintivo en todos ellos, es que tenían una amplia experiencia en la Administración Pública superior a veinte años en posiciones directivas importantes, lo cual indica que iniciaron su recorrido laboral en los gobiernos priistas de la década de 1980 y continuaron su trayecto en el gobierno panista de Fox, cuya labor fue culminada en el de Calderón, con quien tuvieron acceso al gabinete.

Patricia Espinosa inició su carrera diplomática en 1981 y durante el sexenio foxista fue embajadora de Alemania (2001-2002) y de Austria (2002-2006), para después ser asignada a la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno calderonista. Respecto a Georgina Kessel, antes de su nombramiento como secretaria de Energía, ocupó diversas posiciones directivas como titular de la Comisión Reguladora de Energía con Zedillo, y en la Unidad de Inversiones de la SHCP y la Casa de la Moneda durante el foxismo. Paralelamente a sus actividades en la Administración Pública, fue docente en el ITAM y también profesora de Calderón cuando éste realizó

¹³ “Dan Zedillistas respaldo a Felipe” (18-may-06), “Apoyan ex Secretarios candidatura de Felipe” (Reforma, 18-may-06).

¹⁴ “Presume Calderón aval priista” (Reforma, 18-sep-05)

su posgrado en dicho centro universitario, con quien desde entonces ha tenido una relación personal (Hernández, 2011:93).

Por su parte, Agustín Carstens desarrolló su carrera profesional en el Banco de México desde inicios de 1980 y después llegó a ser subsecretario de Hacienda y Crédito Público (2000-2003) en el gobierno de Fox, con Francisco Gil como titular de la Secretaría, quien también fue mentor de Carstens en el ITAM. Posteriormente, Carstens fue nominado a la subdirección general del FMI (2003-2006), posición que abandonó al ser invitado por Calderón a asumir la titularidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunque Carstens contaba con la confianza de Calderón, su llamado al gobierno sucedió debido a que en el entorno del presidente no había especialistas financieros que estuvieran a la altura de tan importante posición, por lo que “Calderón se vio obligado a designar a Carstens” (Hernández, 2011: 92). La titularidad de Carstens en las finanzas públicas del país refrendaría la continuidad de la política económica neoliberal promovida desde los gobiernos priistas a mediados de la década de 1980.

En tanto que Genaro García Luna y Eduardo Medina-Mora fueron ubicados en carteras del ámbito de la seguridad. Al inicio de su trayectoria, García Luna ocupó diversas posiciones en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); luego, durante el sexenio foxista fue director de la Agencia Federal de Investigación (AFI) (2002-2006) y ya con Calderón como presidente, éste lo nombró secretario de Seguridad Pública.

En cambio, Eduardo Medina-Mora, además de dirigir el CISEN (2000-2005) durante el foxismo, también antecedió a García Luna en la SSP (2005-2006) y con Calderón pasó a dirigir la Procuraduría General de la República. Sumadas estas dos secretarías a las de la Defensa Nacional y de la Marina, que fueron asignadas los militares Guillermo Galván y Francisco Saynez, las carteras del gabinete de seguridad quedaron en manos de personajes sin afiliación partidista.

En un balance inicial del estilo selectivo ministerial del presidente, éste intentó conformar un equipo de gobierno experimentado a la vez que manifestar lealtad a su partido mediante la representación equilibrada de diversas corrientes y grupos políticos. En esa lógica, los beneficiados fueron, por un lado, el grupo político del expresidente Fox, con seis exintegrantes de su gobierno que tuvieron continuidad en el de Calderón, y quienes también gozaban de la confianza del presidente¹⁵.

Por otra parte, la composición del gabinete también reflejó otro tipo de alianzas con grupos del panismo, particularmente con los exgobernadores jaliscienses, Alberto

¹⁵ Se trató de Alberto Cárdenas, Josefina Vázquez, Abelardo Escobar, Eduardo Sojo, Rodolfo Elizondo y Eduardo Medina-Mora.

Cárdenas y Francisco Ramírez, así como con personalidades influyentes en el partido. Finalmente, en el grupo de perfil tecnócrata, el presidente dio cobijo a personajes con quienes había conformado ciertas redes políticas durante su travesía política y en su etapa universitaria, que también incluye a los nombramientos de procedencia priista que se sumaron a su gobierno.

12.5. Remodelaciones de gobierno: el asentamiento del equipo calderonista

Posteriormente, las remodelaciones en el gabinete calderonista reflejaron un cambio de dirección en la mecánica selectiva del presidente. Si en principio Calderón optó por la experiencia y las alianzas con grupos políticos de su partido para la conformación inicial de su gobierno, los primeros cambios develaron una reorientación selectiva más cerrada, en la cual el líder del Ejecutivo privilegió la ascensión de cuadros propios; es decir, la inclusión de personajes de su círculo de confianza al que les unía un vínculo laboral y de amistad.

El primer cambio en el gobierno ocurrió a finales de septiembre de 2007, a poco menos del primer año de inaugurada la gestión calderonista y recayó en el entonces más cercano colaborador de Calderón en el gabinete, Germán Martínez (Función Pública). Su salida obedeció a que buscaría encabezar la dirigencia del PAN, en manos de Manuel Espino, identificado con el foxismo (Morales, 2013), y con quien Calderón tuvo ciertas desavenencias desde que éste último anunció su interés de postularse por la candidatura presidencial del PAN en 2004. Por tal razón, para Calderón era prioritario impulsar a alguien cercano –como lo era Martínez Cázares– en la batuta del partido, pues ello facilitaría la coordinación con el gobierno y con la fracción legislativa tanto para la nominación de candidaturas como en temas prioritarios de la agenda del Ejecutivo.

Y en efecto, antes de finalizar 2007, Martínez Cázares consiguió ser nombrado el nuevo presidente del partido sin tener adversario con quien competir. Con ello, la maquinaria calderonista se anotaba otra victoria en su posicionamiento político. El espacio que Martínez Cázares dejó en el gabinete fue cubierto por su número dos, el subsecretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas (Michoacán, 1961), que también fue compañero de bancada de Martínez Cázares en el Congreso (2003-2006) y antes diputado estatal en Michoacán (1999-2001), su lugar de origen. Vega Casillas, por tanto, también pertenecía al grupo político michoacano encabezado por Calderón.

Si Calderón se quedó sin su más cercano colaborador en el gabinete, sólo sería de manera temporal, pues al iniciar 2008 removió de su cargo a Francisco Ramírez, el secretario de Gobernación, y a Beatriz Zavala, de Desarrollo Social, para dar espacio a

sus otros dos más cercanos colaboradores. Gobernación fue destinada a Juan Camilo Mouriño, que era el jefe de la Oficina de la Presidencia, y que para entonces la opinión pública y diversos analistas identificaban como el brazo derecho del presidente; y Desarrollo Social quedó en manos de Ernesto Cordero Arroyo, quien era el número dos en Hacienda y Crédito Público, y cuya posición que dejó vacante, de nueva cuenta “el presidente no cedió a Carstens, pues nombró en su lugar a otro amigo personal e igualmente inexperto, Dionisio Pérez Jácome” (Hernández, 2011:92), que hasta entonces era el coordinador de asesores de la Oficina de la Presidencia. En la salida de Beatriz Zavala y de Ramírez Acuña influyeron las críticas de la oposición a su labor¹⁶, pero también al deseo del presidente de posicionar a su equipo político en los cargos más importantes del gobierno y del partido, lo cual consiguió conforme a sus pretensiones.

Ello se reafirmó en el siguiente movimiento ministerial, en agosto de 2008, cuando Eduardo Sojo dimitió a la Secretaría de Economía para anunciar su intención de presidir el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); es decir, un organismo de menor rango a la cartera que encabezaba. Por esa razón, la lectura de su salida del gobierno fue interpretada bajo la misma tesitura que subraya la intención del jefe del Ejecutivo para encumbrar a su equipo político, pues la suplencia de Sojo fue cubierta por otro incondicional del presidente, Gerardo Ruíz Mateos (D.F., 1965), quien había tomado el lugar de Mouriño como jefe de la Oficina de la Presidencia cuando éste partió al gabinete. Anteriormente, Ruíz Mateos también colaboró con Calderón como secretario ejecutivo del Comité Nacional del PAN (1996-1998), un cargo que Calderón, como dirigente del partido, creó exprofeso para Ruíz Mateos¹⁷, por lo que con su nombramiento ministerial se consolidaba la camarilla calderonista en el gobierno.

A pocos meses de reafirmar a su equipo de trabajo, en noviembre de 2008, devino el inusitado deceso del secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, a causa de un accidente aéreo en la Ciudad de México en el que también fallecieron ocho tripulantes de la aeronave, algunos de ellos sus colaboradores¹⁸, un suceso que desconfiguró por completo el esquema ministerial trazado por el presidente y los planes que tenía respecto a su número dos en el gobierno, pues para entonces Mouriño era ubicado como el personaje predilecto del presidente y quien se perfilaba como favorito en la sucesión, por lo que ante la inesperada tragedia afectó considerablemente el ánimo del líder del Ejecutivo.

¹⁶ “Deja la Sedesol Beatriz Zavala” (Reforma, 14-ene-08), “Acumula críticas Ramírez Acuña” (Reforma, 18-ene-08), “Llega Mouriño a Gobernación” (Reforma, 18-ene-08).

¹⁷ “Gerardo Ruíz Mateos” (Granados Chapa, Reforma, 08-ago-08).

¹⁸ “Muere Mouriño en accidente aéreo” (Reforma, 04-nov-08).

Mouriño fue reemplazado Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta (D.F., 1963), un panista de viejo cuño que fue compañero de bancada de Calderón en el Congreso (1991-1994) y que después se dedicó al ámbito profesional como polémico abogado penalista¹⁹, pero sin descuidar los vínculos en el partido ni la amistad con el presidente Calderón, con quien siempre mantuvo cercanía, razón por la cual éste lo invitó a su gobierno. Así también, además de ser un personaje de su confianza, Calderón valoraba la capacidad de interlocución de Gómez-Mont, cualidad que facilitaría el acercamiento con los partidos opositores²⁰.

Este conjunto de cambios efectuados en el transcurso de 2008, de acuerdo con Rogelio Hernández (2011), fueron el resultado de un ajuste de intereses políticos:

“Zavala (Sedesol), Ramírez Acuña (Gobernación) y Sojo (Economía) fueron removidos en buena medida porque los tres representaban compromisos con grupos o sectores del panismo que le dieron su apoyo en los momentos decisivos de elegir candidato presidencial. Los orígenes y el corto plazo en el que desempeñaron sus cargos revelan que Calderón simplemente retribuyó los apoyos. Y a juzgar por los secretarios a quienes designó en sus lugares, fueron esa lealtad y confianza personales los elementos decisivos. Los cambios de 2008 son relevantes porque no fueron motivados por conflictos o renunciaciones voluntarias, sino que fueron decisiones personales del presidente para fortalecer su autoridad en el gobierno y el control sobre la política nacional. En esa coyuntura el presidente mostró que lo importante era la confianza personal” (Hernández, 2011:94-95).

En el transcurso de 2009, año de elecciones legislativas, se realizaron cinco nuevos nombramientos en el gabinete y una reubicación. El primer cese fue de Luis Téllez (Comunicaciones y Transportes) a consecuencia de la filtración mediática de una grabación telefónica en que, entre otras declaraciones, Téllez afirmaba que su antiguo jefe, el expresidente Carlos Salinas, había realizado actos de desfalco al erario público cuando gobernó al país²¹.

¹⁹ A Gómez-Mont se le cuestionaba por haber defendido a polémicos personajes de la política mexicana y banqueros acusados de fraude y corrupción, como han sido los hermanos Raúl y Carlos Salinas de Gortari, Jorge Lanquar (caso Confía), Carlos Cabal Peniche (Banca Unión) y Rogelio Montemayor (Pemexgate), entre otros. Véase: “Quiere borrón y cuenta nueva” (Reforma, 11-nov-08), “Abogado de Carlos Cabal y Raúl Salinas” (La Jornada, 11-nov-08). Por otra parte, Gómez-Mont también ha sido un personaje cercano a Diego Fernández de Cevallos, el influyente excandidato presidencial panista (Camp, 2011: 389).

²⁰ “Un día esto será nuestro” (Reforma, 11-nov-08), “Fernando Gómez-Mont” (Granados Chapa, Reforma, 11-nov-08).

²¹ En la grabación, se escuchó decir a Téllez, entre otras cuestiones, que “Salinas se robó la mitad de la cuenta secreta”. Téllez aceptó que la grabación era real, pero que las declaraciones fueron hechas sin ningún fundamento y fueron exhibidas a manera de extorsionarlo (“Exhibe Luis Téllez a Carlos Salinas”, Reforma, 13-feb-09; “Se acabó la polémica”, Reforma, 04-mar-09).

Aunque sus declaraciones no tuvieron efectos jurídicos, el impacto del escándalo llevó a su remoción del cargo, pues el presidente no quiso correr el riesgo de entrar en su defensa, en parte porque no era cercano a su círculo político ni a su partido, y porque sostenerlo en el gobierno hubiera tenido mayores repercusiones en la opinión pública en un año electoral en el que había que evitar cualquier huella de desprestigio político.

En su lugar, fue nombrado Juan Francisco Molinar Horcasitas (Chihuahua, 1955), un panista que inició su activismo político como consejero del IFE (1996-2000), después fue subsecretario de Desarrollo Político de la SEGOB (2000-2002), diputado federal (2003-2006), y luego director del IMSS (2006-2009) antes de asumir su encargo ministerial.

El siguiente movimiento correspondió a la salida de Josefina Vázquez Mota de Educación, que dimitió para postularse como candidata a diputada del PAN en el Congreso, aunque también se ha señalado que su salida obedeció a “sus fuertes fricciones con Elba Esther Gordillo” (Hernández, 2011:98), la poderosa dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y una de las aliadas corporativas de Calderón, que incluso lo apoyó abiertamente en las elecciones de 2006 y con quien conservó una estrecha cercanía política durante su gobierno.

Vázquez Mota fue relevada por Alonso Lujambio Irazábal (D.F., 1962) que antes había ocupado posiciones que requerían independencia partidista, como consejero del IFE (1996-2003) y como comisionado del IFAI (2005-2009). No obstante, a Lujambio se le reconocía su cercanía con Acción Nacional y en particular con el presidente Calderón, con quien cultivó una amistad desde que éste lo promovió, como dirigente del partido, para que llegara al Consejo General del IFE en 1996. Además, Lujambio pertenecía a una familia de reconocidos panistas, pues su padre y su tío llegaron a ser legisladores y consejeros del partido²². Por tal razón, después de aceptar la invitación del presidente a su gobierno, Lujambio tampoco dudó en solicitar su adhesión a las filas blanquiazules. Este fue el único cambio por motivo electoral en este año.

Sin embargo, a pocos días después de presentar su tercer informe de actividades en el gobierno, en el que adelantó que vendrían cambios en el gobierno, Calderón anunció un nuevo ajuste ministerial que comprendió la salida de Eduardo Medina-Mora de la PGR y de Alberto Cárdenas de la cartera de Agricultura. En dichos cambios pesó el desgaste político que ambos secretarios traían consigo por cuestiones de ineficacia y por las críticas de la oposición a su labor²³. Pese a ello, ambos funcionarios tuvieron

²² “Privilegia Calderón a círculo de amigos” (Reforma, 07-abr-09)

²³ “Inicia FCH cambios de segunda etapa” (Reforma, 08-sep-09), “Relevos en el gabinete” (Granados Chapa, Reforma, 09-sep-09).

continuidad en otras posiciones políticas; Medina Mora fue nombrado embajador de México en Reino Unido, y Alberto Cárdenas volvió a su curul en el Senado, cargo al que había solicitado licencia para incorporarse al gobierno.

Sus lugares en el gabinete fueron ocupados por Arturo Chávez Chávez (Chihuahua, 1960) en la PGR, personaje de antigua militancia panista y cuya trayectoria la desarrolló en el ámbito administrativo y judicial, primero como procurador General de Justicia de Chihuahua (1996-1998), después como coordinador de asesores del senador Diego Fernández de Cevallos -con quien se le vinculó políticamente-, y posteriormente como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y también subsecretario de Gobernación en la SEGOB (2004-2006).

En tanto que en Agricultura quedó de nueva cuenta Francisco Javier Mayorga Castañeda, que ya había ocupado la misma posición como relevo en 2005 y ahora repetiría la suplencia, pero con Alberto Cárdenas, su antiguo jefe y principal impulsor político de Mayorga desde su etapa como gobernador de Jalisco. Lo llamativo en estos nombramientos es que el presidente modificó la lógica de asignar espacios a colaboradores de su estricto círculo político por otra de perfiles técnicos y vinculados a distintos liderazgos del partido.

Los últimos cambios en 2009 correspondieron a la reubicación de Ernesto Cordero de Desarrollo Social a la cartera de Hacienda y Crédito Público. En tanto que Agustín Carstens que encabezaba esta cartera fue propuesto por el presidente para ser gobernador del Banco de México. La reubicación de Cordero desató críticas por parte del sector empresarial dado su inexperiencia en materia financiera, pues sus conocimientos en el ámbito se limitaban al par de años en que se mantuvo como subsecretario de Egresos, experiencia que los líderes del mercado valoraron como insuficiente. Además de que con su llegada al cargo, se abandonaba la costumbre -que tanto agradaba a la élite empresarial- de nombrar en esta posición sólo a técnicos de largo recorrido en el área financiera de la Administración Pública²⁴. No obstante, la pretensión del presidente era, mediante el posicionamiento de Cordero, apostar al repunte de la economía y que ello diera cartas suficientes para proyectarlo como su posible sucesor.

El espacio en SEDESOL fue cubierto por Heriberto Félix Guerra (Culiacán, 1962), empresario y yerno de Manuel Clouthier -el candidato presidencial del PAN en 1988-, cuya experiencia política inició en Sinaloa como Secretario de Desarrollo Económico (1998-2004) y después como senador por esa entidad (2006), cargo al que pidió licencia

²⁴ "Remezón político en el equipo económico de México" (Reforma, 10-dic-09), "Amorra Calderón equipo" (Reforma, 10-dic-09), "Opta por lealtades" (Reforma, 10-dic-09).

tras ser invitado por Calderón para ser subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, que fue la antesala para llegar a SEDESOL. Con estos nombramientos, Calderón retomó la senda de priorizar a personajes cercanos en el gabinete, en carteras tan estratégicas como son la hacendaria y la de política social, además de que fijaba la ruta política para la parte complementaria de su periodo de gobierno.

En 2010 se realizaron tres movimientos. El primero de ellos ocurrió en marzo con la dimisión de Rodolfo Elizondo de Turismo, cuya salida se había especulado a causa de mantener diferencias políticas con el presidente y que permanentemente lo pusieron en prensa fuera del gabinete²⁵. Elizondo fue reemplazado por Gloria Guevara Manzo (Guadalajara, 1967), ajena al ámbito político y con experiencia en el sector turístico donde llegó a ser Vicepresidenta de la compañía Sabre Travel Network y cuyos logros valoró el presidente para integrarla en su gobierno, enfocándose -de momento- en un perfil técnico y no perteneciente a ningún grupo político.

Los otros dos cambios se efectuaron en julio y correspondieron a las salidas de Fernando Gómez-Mont (Gobernación) y de Gerardo Ruíz Mateos (Economía). De Gómez-Mont fueron constantes las especulaciones de su salida debido a “serias desavenencias” que mantuvo con el PAN y con el propio presidente (Hernández, 2011:98), entre otras cosas porque éstos promovieron alianzas políticas con el PRD para las elecciones locales en varios estados, disgusto que llevó Gómez-Mont, incluso, a renunciar a su militancia partidista como acto de congruencia²⁶. En tanto que la salida de Ruíz Mateos fue para ser reubicado de nueva cuenta en la jefatura de la Oficina de la Presidencia, en medio de diversas críticas por parte de la oposición y de su propio partido por su gestión en Economía, por lo que se congratularon de su salida²⁷.

La cartera de Gobernación fue ocupada por José Francisco Blake Mora (B.C., 1966), un personaje muy cercano al presidente, con quien conservaba una antigua amistad y que también fue su compañero de bancada en el Congreso en la LVIII Legislatura (2000-2003)²⁸. Al término de esa Legislatura, Blake retornó a la política de Baja California -de donde es originario- como diputado estatal (2004-2007) y después como secretario de

²⁵ “Anuncia Calderón otro ajuste de gabinete” (Reforma, 10-mar-10), (Granados Chapa, 10 y 11-mar-10), “La empresaria Gloria Guevara sustituye a Elizondo en la Secretaría de Turismo” (La Jornada, 11-mar-10).

²⁶ Además, Gómez-Mont acumuló críticas por su rispidez con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y por acusaciones de espionaje por parte del PRI. Véase: “Toca al Presidente tomar una decisión” (Reforma, 10-jul-10), “Se va opositor de las alianzas” (Reforma, 15-jul-10), “Televisa destrona a Calderón” (Granados Chapa, Reforma, 15-jul-10).

²⁷ “Aplauden el relevo de Ruíz Mateos” (Reforma, 15-jul-10), “Aprueban a Ferrari en la SE” (Reforma, 15-jul-10).

²⁸ “Nombran en Segob a su cuarto titular” (Reforma, 15-jul-10), “En Los Pinos todo queda en familia” (Reforma, 15-jul-10), “Instruye Calderón dignificar política” (Reforma, 15-jul-10).

Gobierno en la misma entidad (2007-2010), posición que abandonó tras la invitación de presidente al gobierno federal. Mientras que en Economía, fue designado Bruno Francisco Ferrari García de Alba (D.F., 1961), con experiencia gerencial en la iniciativa privada y también de cercana amistad con el presidente desde que coincidieron en la etapa universitaria²⁹. En el gobierno de Calderón, Ferrari había sido director de ProMéxico (2007-2010), un fideicomiso creado durante su gestión y del que fue el primer titular.

Al año siguiente, en 2011, fue cuando se realizaron más cambios durante el sexenio con un total de nueve movimientos. Al iniciar el año, Calderón removió de sus cargos a Juan Molinar (Comunicaciones y Transportes), que se incorporó al equipo político de Gustavo Madero, el nuevo presidente del PAN –y contrario al grupo político del presidente–; y a Georgina Kessel (Energía), para ser nombrada directora de Banobras³⁰. En el lugar del primero, Calderón designó a Dionisio Pérez-Jácome Friscione (Veracruz, 1967), personaje cercano a su figura y que colaboró con él como coordinador de asesores de la Oficina de la Presidencia (2006-2008) y después asumió el cargo de subsecretario de Egresos de la SHCP (2008-2011) antes de su llegada al gabinete. Y en Energía fue ubicado José Antonio Meade Kuribreña (D.F., 1969), que contaba con experiencia técnica como director de CONSAR (1997-1999), director general de Banca y Ahorro en la SHCP (2000-2002), director de Banrural (2002-2006), coordinador de asesores de la SHCP (2006-2008) y luego subsecretario de Ingresos (2008-2011). En esta coyuntura de cambios, las subsecretarías de Hacienda y Crédito Público jugaron un rol importante, pues fueron la ruta de acceso al gabinete en ambos cambios³¹.

El siguiente movimiento correspondió al cese de Arturo Chávez de la PGR ante insistentes rumores de su salida por acusaciones de ineficacia³². Fue reemplazado por Marisela Morales Ibáñez (D.F., 1970), de carrera judicial y que se desempeñaba como subprocuradora de Investigación en Delincuencia Organizada (2008-2011) de la misma PGR. Un cambio más devino por el fallecimiento del secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora, a causa, nuevamente, de otro accidente aéreo en el que también murieron más integrantes del gobierno.

Su lugar fue ocupado por Alejandro Alfonso Poiré Romero (D.F., 1971), de perfil académico y con experiencia técnica en la Administración Pública como director

²⁹ “Los suplentes” (Granados Chapa, Reforma, 16-jul-10).

³⁰ Calderón también designó a Roberto Gil Zuarth como su secretario particular, quien semanas antes había sido derrotado en la competencia por la dirigencia del partido frente Gustavo Madero, líder de una corriente distinta a la del mandatario.

³¹ Como dato adicional, resultó llamativo que los dos nuevos ministros fueran hijos de exfuncionarios priistas que alcanzaron posiciones como subsecretarios de gobierno y en el poder legislativo. Véase: “Líder de partido, no jefe de Estado” (Granados Chapa, Reforma, 09-ene-11).

³² “Chávez no pudo” (Proceso, 05-mar-11), “Una salida anunciada” (Reforma, 01-abr-11).

ejecutivo de Prerrogativas y Partidos en el IFE (2003-2005); y que después, en 2006, se integró al gobierno calderonista -por invitación de los cercanos colaboradores del presidente, Ernesto Cordero y Alejandra Sota, quienes fueron compañeros universitarios de Poiré en el ITAM³³- donde ocupó posiciones como director de Análisis Político en la Oficina de la Presidencia (2007), coordinador de asesores en SEGOB (2008-2009), subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos (2009), secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad (2010-2011) y director del CISEN (2011), posición que precedió su llegada a la SEGOB.

Los otros cuatro cambios de 2011 estuvieron asociados al periodo electoral en puerta, en que varios integrantes del gobierno renunciaron a sus cargos para competir por diversas posiciones políticas. Los primeros que se apartaron de sus cargos por motivo electoral fueron Ernesto Cordero (Hacienda y Crédito Público) para competir en las primarias del PAN a la candidatura presidencial en su condición de personaje favorito del presidente y que contaba con el respaldo del aparato de gobierno³⁴; y José Ángel Córdova (Salud), para hacer lo propio por la postulación a la gubernatura de Guanajuato.

En el espacio que dejó Cordero, fue reubicado José Antonio Meade, que era titular de Energía, y en esta posición fue nombrado Jordy Hernan Herrera Flores (D.F., 1974), otro cercano colaborador del presidente, que fue su secretario particular en su paso por Banobras y también en la Secretaría de Energía; posteriormente, en 2006 fue designado subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico y luego director de Pemex Gas y Petroquímica Básica, antes de su arribo como titular de Energía. En tanto que en la cartera de Salud fue designado Salomón Chertorivski Woldenberg (D.F., 1974), de perfil técnico con experiencia como Director de Diconsa (2006-2009) y después como Comisionado Nacional de Protección Social (2009-2011), posición previa a la titularidad en el gabinete.

Los dos movimientos restantes se efectuaron en diciembre y fueron de Javier Lozano (Trabajo y Previsión Social) y Salvador Vega (Función Pública), quienes se apartaron del gabinete para competir por una posición en el Senado. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social fue cubierta por Rosalinda Vélez Juárez (D.F., 1964), que contaba con experiencia en áreas directivas de la PROFEPA, de Banobras y de la STPS. Antes de su nombramiento como titular de esta cartera, Vélez Juárez se desempeñaba como procuradora federal de Defensa del Trabajo. En tanto que a la Secretaría de la Función Pública llegó Rafael Morgan Ríos (Culiacán, 1935), un antiguo panista que fue invitado a colaborar en el gobierno de Calderón como subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública (2006-2011), posición que fue la antesala a su ascenso ministerial.

³³ "El primer no panista en Segob" (Reforma, 18-nov-11)

³⁴ "La tortuosa travesía del 'delfín'" (Reforma, 10-sep-11).

Finalmente, el último ajuste ministerial en el gobierno de Calderón sucedió en marzo 2012, a consecuencia del grave estado de salud del secretario de Educación, Alonso Lujambio, razón por la que se vio obligado a abandonar el gobierno. Fue suplido por el exministro de Salud, José Ángel Córdova, que se reincorporó al gobierno calderonista tras haber sido derrotado en las primarias panistas para la candidatura a la gubernatura de Guanajuato. Con su reintegración al gobierno, se cerró un ciclo de numerosos cambios durante el sexenio, en el que el presidente se vio fortalecido al colocar a los personajes más cercanos de su grupo político en posiciones estratégicas del gobierno. No obstante, dicha táctica motivó cuestionamientos de diversas corrientes de su partido y de la oposición hacia el presidente por pretender supeditar los intereses del Estado en aras de privilegiar el asentamiento de una fracción encabezada por él mismo desde el gobierno³⁵.

12.6. Conclusión

Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia nacional, Acción Nacional consiguió permanecer en el poder ahora sí mediante un miembro proveniente del sector tradicional del partido³⁶, hecho que también repercutió en la composición del gabinete en un sentido similar, pues a diferencia del gobierno foxista que privilegió a personajes procedentes del ámbito privado, Calderón se hizo acompañar por allegados al partido, los cuales, sin embargo, en su mayoría pertenecían a las nuevas generaciones de panistas.

Otro distintivo del gabinete inaugural de Calderón es que su composición, aparentemente respondió, en parte, a una retribución de favores políticos a diversas fuerzas del partido y a otros sectores políticos, pues al comienzo de su gobierno fueron pocos a los que auténticamente se les identificaba como calderonistas. Baste recordar la incorporación de una cuarta parte de los integrantes del gabinete foxista en el de Calderón, con lo que quedó de manifiesto la continuidad de un importante núcleo de secretarios de Estado del anterior gobierno, que si bien algunos de ellos fueron compañeros ministeriales de Calderón en su paso por la Secretaría de Energía, éstos

³⁵ Además de ello, se consideró que el hecho de que el presidente se decantará por la conformación un gabinete de amigos y funcionarios de bajo perfil, ello repercutió negativamente en las decisiones estratégicas de su gobierno, puesto que este grupo de personajes difícilmente estaban dispuestos a contradecir a su jefe político (Méndez, 2015:133-134, 161).

³⁶ Si bien a Calderón en sus inicios se le identificaba como parte de la corriente doctrinaria del partido, sus posicionamientos fueron cambiando en la medida en que escaló posiciones al interior del mismo, con lo cual, al asumir la dirigencia del PAN en 1996, Calderón se situó como protagonista de la posición pragmática moderada del partido, en tanto que Fox y el grupo de los primeros gobernadores electos, representaban la fracción pragmática radical (Reveles, 2002a).

eran mayormente identificados con Fox u otras fuerzas del partido que con el propio Calderón.

En el mismo sentido de ampliar la inclusión a otras corrientes políticas en su gobierno, Calderón también invitó a personajes del partido con trayectoria política destacada y a otros de influencia regional. Además, la inclusión de diversos liderazgos no sólo se limitó a miembros del partido, sino que el presidente extendió la invitación a personajes vinculados al PRI para ocupar espacios en el gabinete, lo cual hizo patente un gobierno de corte plural -sin llegar a ser cogobierno como era su pretensión inicial- en el que el presidente tuvo como prioridad la legitimación de su gobierno a partir del apoyo de diversas fuerzas políticas e incluso asignar espacios a personajes procedentes de otro partido. Así también, el presidente dio cabida en su gobierno a personalidades de perfil técnico y apartidista, con quienes mantenía vínculos de amistad y de compañerismo que datan desde su época universitaria con algunos de ellos.

Posteriormente, los ajustes realizados en el transcurso de su gobierno reflejaron una conversión en el perfil ministerial mediante el desprendimiento de algunos actores y grupos que impulsaron la llegada de Calderón a la presidencia para así priorizar el acceso de personajes más cercanos a su círculo político, compuesto principalmente por jóvenes que habían sido sus colaboradores en algún momento de su trayectoria. De tal forma, Calderón desarticuló el gabinete de aliados para solo afianzar un equipo político compuesto por amigos y discípulos; es decir, un gabinete *presidencializado*. Así, su camarilla penetró los más altos cargos del gobierno al tiempo que desmontó la inclusión provisional de diversas corrientes del partido.

En ese sentido, resultó llamativo que aunque Calderón provenía de un sector tradicional del partido, de profundo arraigo familiar e ideológico en la organización, una vez instalado en la presidencia, echó mano de cuadros propios para asentar su gobierno. Incluso, algunos de los estrenados secretarios no habían tenido alguna otra experiencia laboral más que la realizada con Calderón o hubo quienes carecían de conocimientos técnicos acordes con la cartera que les fue asignada. Es decir, incorporó a una nueva generación de panistas más empáticos con los posicionamientos pragmáticos del partido -inclinados por la consecución del poder- y de su propia figura que con los valores de generaciones anteriores que velaron por los aspectos doctrinarios de la organización, como en su momento así lo hizo, por ejemplo, el propio padre del presidente, don Luis Calderón Vega (Loeza, 1999, 2003).

En sentido paradójico, pareciera que la plataforma inicial en el proceso de socialización política de esta camada de ministros cercanos al presidente no provino sólo del partido, sino también del ámbito universitario. El contexto de las aulas universitarias fue la génesis en la relación del presidente con muchos de sus futuros ministros, por lo cual, no sería desproporcionado señalar que instituciones educativas privadas como la

Escuela Libre de Derecho (ELD) o el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde estudió el jefe del Ejecutivo, se han posicionado como nuevos referentes para el reclutamiento político. De hecho, gobiernos anteriores –como los de Salinas, Zedillo y Fox- marcaron tendencia en la incorporación de personajes egresados de universidades privadas de élite, particularmente del ITAM, quienes suelen ser ubicados en el área económica del gobierno. En tanto que la presidencia de Calderón marcó el reforzamiento de dicha tendencia, pues en su mayoría los secretarios provenían de instituciones privadas, y del total de los que participaron en el gabinete, once pertenecían al ITAM y cuatro a la ELD, por sólo mencionar las facultades de donde egresó el presidente y conoció a la mayoría de ellos.

Por otra parte, Calderón no sólo ejerció poder al interior de su gobierno, sino que amplió su círculo de influencia política más allá del perímetro gubernamental, llegando a incidir en la dirigencia del partido, pues dos de sus más cercanos colaboradores – Germán Martínez y César Nava- fueron electos dirigentes nacionales, estrategia que lo distinguió de su antecesor Vicente Fox, quien mantuvo cierto alejamiento con su partido y cuya influencia también fue limitada³⁷. Aunque en la parte final de cada mandato, lo cierto es que ambos presidentes denotaron señales de debilidad ejecutiva, pues ninguno fue capaz de lograr que sus allegados favoritos en la sucesión –Creel en el caso de Fox y Cordero con Calderón- fueran los nominados a la candidatura presidencial.

De hecho, como suele suceder en los sistemas presidenciales en la recta final de los mandatos, en el penúltimo año de gobierno de Calderón se concentraron el mayor número de dimisiones, con cambios en más de la mitad del gabinete. La mayoría de los movimientos obedecieron a que los titulares de las carteras se apartaron del gobierno para competir por el acceso a candidaturas o posiciones políticas como parte del proceso electoral de 2012. Esa vorágine de cambios puso en evidencia la condición de *lame duck* del Ejecutivo, tanto por el abandono de sus posiciones por parte de los ministros, como por la negativa del partido para respaldar a quien el presidente perfiló como su sucesor preferido en el cargo.

³⁷ No obstante, hay apreciaciones de que el estilo de ambos presidentes coincidió en su afán por “controlar la dirigencia del partido por la vía de la elección de dirigentes que les eran afines y así poder usar al Comité Ejecutivo Nacional para orientar los procesos internos de la organización” (Prud’homme, 2010:148). Esto puede ser cierto, pero con matices, ya que Fox logró influir en la dirigencia hacia el final de su gobierno mediante aliados políticos; mientras que Calderón lo hizo durante la mayor parte de su gobierno, pero a través de personajes de su propio grupo político. Aunque al final, se puede concluir que “a pesar de haber intentado aplicar dos fórmulas distintas de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el partido durante las presidencias de Fox y Calderón, no se ha logrado instaurar relaciones fluidas entre esas instancias, pues ambas fórmulas han provocado conflictos en la organización” (Prud’homme, 2010:148).

No obstante, en el balance general, podría señalarse que en un inicio Calderón llegó debilitado al gobierno, producto de la crisis política y electoral con que fue investido presidente, pero una vez asentado en el cargo, ejerció un golpe de autoridad para fortalecerse políticamente, lo cual se vio reflejado mediante la inserción de cuadros políticos propios fundados principalmente en la amistad y la lealtad, que si bien fue objeto de críticas por ir en detrimento de la experiencia de otros personajes y de sectores de mayor arraigo en el partido, fue la medida que el Ejecutivo creyó pertinente para encaminar su proyecto político.

Capítulo XIII. El gabinete presidencial de Peña Nieto: entre la élite tradicional y el neopriismo

En las elecciones presidenciales de 2012 el PRI retornó al poder tras doce años de ausencia en Palacio Nacional, mismos en que gobernó el PAN, el partido de centro derecha ideológica. Aunque el proceso electoral anterior, el de 2006, desató una fuerte crisis política por la manera en que se condujo la campaña y la estrechez de los resultados electorales -que convirtieron a dicho proceso como el más crítico en la historia democrática reciente-, el de 2012 tampoco estuvo exento de polémicas. En esta ocasión, el candidato de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM), Enrique Peña Nieto (Estado de México, 1966), se impuso holgadamente con el 38,21% de la votación frente al bloque de la izquierda ideológica, representado por segunda ocasión por Andrés Manuel López Obrador, que obtuvo el 31,59% de sufragios, y ante la candidata panista, Josefina Vázquez Mota, que quedó en tercer sitio con 25,41% de los votos.

Sin embargo, los resultados electorales fueron nuevamente cuestionados por los candidatos derrotados, principalmente por la supuesta violación al principio de equidad en dos aspectos: la sobreexposición mediática y los gastos excesivos en que incurrió el candidato priista¹. No obstante que se emprendieron denuncias sobre esas acusaciones, las autoridades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estipularon que durante el proceso electoral prevalecieron los principios constitucionales para garantizar elecciones de carácter democrático, por lo que éstas fueron declaradas válidas².

¹ Sobre el primer punto, la campaña priista fue continuamente señalada por presuntos vínculos con sectores de la prensa y poderosos medios de comunicación, lo cual, a juzgar por diversos estudios y reportajes, favorecieron al candidato del PRI mediante la promoción de su imagen desde que éste era gobernador del Estado de México (2005-2011). A manera de ejemplo, véanse reportajes: "Mexico media scandal: Televisa's alleged collusion with Peña Nieto" (The Guardian, 08-jun-12) y "WikiLeaks reveals US concerns over Televisa-Peña Nieto links in 2009. US cables back Guardian claims that Mexican presidential election frontrunner has been paying for favourable TV coverage" (The Guardian, 11-jun-12).

Y respecto a lo segundo, los oponentes de Peña Nieto denunciaron el excesivo gasto de campaña y la utilización de recursos para la compra masiva del voto por parte del PRI, como fue la supuesta distribución de tarjetas de la entidad financiera Monex para retribuir la compra del voto a favor de este partido entre los sectores más vulnerables de la población. No obstante, los denunciantes no lograron acreditar fehacientemente tales ilícitos ante las autoridades electorales, pero con ello, el principal acusador, López Obrador, "logró implantar en buena parte de ciudadanos (principalmente sus seguidores) la duda sobre la limpieza de la elección y fidelidad de los resultados" (Crespo, 2012:106-107).

² Véase: "Declaración de validez del proceso electoral y declaratoria del presidente electo" (TEPJF, 31-ago-2012).

Por otra parte, del lado de la sociedad, también se gestaron manifestaciones en contra del candidato priista. Concretamente, en el sector de los jóvenes universitarios se suscitó un vertiginoso movimiento de protesta en contra de Peña Nieto, quien durante su campaña tuvo serias dificultades para encajar con el estrato juvenil. La coyuntura del movimiento tuvo origen en un acto de campaña en la Universidad Iberoamericana, cuya presentación de Peña Nieto fue interrumpida por un grupo de universitarios que protestaron por su presencia y también criticaron su gestión de gobierno en el Estado de México. El candidato y otros líderes del PRI calificaron la protesta –entre otras acusaciones- como un acto manipulado por personas ajenas al plantel universitario con la intención de boicotarlo, lo que desencadenó el reproche de los jóvenes que se sintieron ofendidos por tales declaraciones. En respuesta a ello, 131 estudiantes de esa universidad filmaron un video para desmentir lo expresado por los priistas.

A partir de ahí, el movimiento tomó forma con el nombre de #Yo Soy 132 y se hizo extensivo entre los jóvenes universitarios de la capital y algunas otras ciudades del país y del mundo, al grado de realizar numerosas marchas con el propósito, básicamente, de manifestarse en contra del priista y de su partido por considerar que éstos representaban un proyecto político antidemocrático y de regresión autoritaria, lo que llevó a que algunos calificaran el movimiento juvenil como “la primavera mexicana”³. Las constantes movilizaciones de este grupo de manifestantes y de otros sectores que se sumaron a dicha causa en la recta final de la campaña afectaron a la credibilidad del candidato priista, que si bien consiguió una clara diferencia frente a sus adversarios políticos en los resultados electorales finales, tuvo un notable descenso en el apoyo que se esperaba según apuntaban la mayoría de encuestas⁴.

Al asumir la rectoría del gobierno con cuestionada credibilidad, Peña Nieto distendió el reclamo social por la vía política mediante mecanismos de consenso con la oposición para articular un plan reformista de amplios alcances en el que cada agrupación política impulsara prioridades de su propia agenda, lo que dio como resultado del Pacto por México que Peña formalizó al inicio de su gobierno⁵. Sin embargo, dicho pacto en gran medida fue alentado por la situación crítica que prevalecía en ese momento en los principales partidos de oposición como consecuencia de la derrota electoral, lo que propició que los bandos más fuertes al interior de cada partido entraran en disputa. Por

³ Para más detalles sobre la génesis e implicaciones del Movimiento #YoSoy132, véase Alonso (2013) y Rovira (2014).

⁴ El papel de las encuestas fue otro de los aspectos sumamente criticados en la elección de 2012, ya que la mayoría de los grupos encuestadores erraron en sus predicciones, las cuales daban una enorme ventaja al candidato tricolor por alrededor de veinte puntos porcentuales de diferencia, siendo que al final fue de alrededor de seis puntos. Esta deficiencia predictiva se sumó al reclamo de la oposición por considerar que los grupos de encuestadores sesgaron los estudios en beneficio del candidato priista.

⁵ Los resultados del Pacto por México se observaron en un conjunto de reformas estructurales, siendo las de mayor relevancia la Educativa, la Financiera, la Energética, la Fiscal, la Política y la de Telecomunicaciones.

esa razón, los entonces dirigentes Gustavo Madero del PAN y Jesús Zambrano del PRD encontraron mejores incentivos para afianzarse políticamente mediante el entendimiento con el partido gobernante que con las corrientes enfrentadas de sus propios partidos, en este caso la encabezada por el expresidente Calderón en el PAN y la de López Obrador en el PRD.

Lo llamativo de lo concertado en el pacto político interpartidista es que no se hizo extensivo a la integración del gobierno, pues éste fue conformado, en su mayoría, por militantes del PRI y del grupo político del presidente. Es decir, la apertura del gobierno sólo se dio a través del impulso del conjunto de reformas pactadas con la oposición, pero en lo que respecta a su composición permaneció en manos del Ejecutivo y su partido, lo cual favoreció mucho al nuevo presidente, ya que por un lado echó a andar las políticas medulares de su gobierno con el respaldo de la oposición, y por otro, integró un equipo de gobierno cerrado, con personas de su confianza.

El perfil de los secretarios de Estado en el gobierno inaugural de Peña Nieto se caracterizó por la destacada experiencia política del conjunto de los integrantes, la mayoría de ellos en posiciones electivas, pero también en altos cargos de la Administración Pública, así como en el partido. A grandes rasgos, el equipo peñanietista resultó ser de hombres de partido y afines a su figura política. Empero, también fue posible observar matices por el tipo de carrera política que habían desarrollado los integrantes del gabinete, sea por a) haber sido colaboradores del presidente, b) poseer trayectoria en cargos electivos, o c) sumar experiencia política sin estar adscritos a ningún partido.

En cuanto al diseño del gabinete, el presidente realizó una reestructuración ministerial que consistió en el fortalecimiento de las secretarías de Gobernación y la de Hacienda y Crédito Público, así como la supresión de dos secretarías, la de Seguridad Pública y la de la Función Pública, y la sustitución de la Secretaría de la Reforma Agraria por la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con lo que se redujo el número promedio de secretarías que se acostumbraba en sexenios anteriores, de 19, para quedar en 17. Las funciones de la extinta cartera de Seguridad Pública fueron reasumidas por la Secretaría de Gobernación, que las contenía antes de la creación de la SSP en 2000. Para tal efecto, en 2012 se creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la cual absorbió la estructura operativa de la SSP y quedó supeditada a la SEGOB.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de sus amplias facultades en materia económica y presupuestaria, pasó a hacerse cargo de los sistemas de control interno de cada dependencia; con lo que, al igual que Gobernación, adquirió mayores capacidades de influencia sobre el resto los ministerios. Dada la amplitud de atribuciones que concentraron ambas carteras, en términos fácticos pasaron a equivaler

a una especie de figura *vicepresidencial* o de *supersecretarías*, una con preeminencia en materia económica y hacendaria, y la otra en política y seguridad pública.

Acerca de los rasgos sociodemográficos de los secretarios en el gabinete inicial, del total de carteras en el gabinete (17), el 82% (14) fueron asignadas a hombres y el 18% (3) se destinaron a mujeres. La edad promedio de los integrantes del gabinete fue 56 años, la más alta en democracia, siendo que el presidente llegó con 46 años al cargo, lo cual refleja que se hizo acompañar de personajes que superaban en antigüedad la experiencia política del propio mandatario. La región de procedencia de los secretarios fue predominantemente centralizada, con diez de ellos nacidos en la capital del país, dos provenientes del estado de Hidalgo, y uno por parte de las entidades de de Nuevo León, Yucatán, Coahuila, Quintana Roo y el Estado de México.

Sobre el factor educativo, resultó llamativo que los secretarios egresados de universidades públicas superaron a los de instituciones privadas con 10 y 7 respectivamente; y de los 13 que realizaron posgrado, 7 de maestría estudiaron en universidades nacionales frente a 3 de maestría y 3 de doctorado que lo hicieron en el extranjero. La variable educativa cobró relevancia en la medida en que representó un cambio en la tendencia de los últimos gobiernos de incorporar a egresados de universidades privadas y con posgrado en el extranjero, aunque esto puede ser un factor asociado con la edad, pues la mayoría de los integrantes del gabinete han pertenecido a generaciones tradicionales del priismo, identificados por ser egresados de universidades públicas como la UNAM y con estudios de abogado (Smith, 1975, 1979; Camp, 1983).

En ese sentido, en el gabinete de Peña Nieto también volvió a retomar predominio la carrera de abogado, presente en ocho de los integrantes, frente a cinco ministros economistas, dos ingenieros, un médico y un administrador. Así también, de los 17 integrantes del gabinete, 12 pertenecen al PRI y promediaban una antigüedad de 32 años de militancia en el partido, lo cual reiteró la dilatada experiencia en actividades políticas y partidistas del equipo de gobierno peñista⁶.

13.1. El equipo político mexiquense

El entorno directo de Peña Nieto comprendió al grupo de personajes de la política mexiquense mediante los cuales el presidente tuvo oportunidades de desarrollo político o que, por el contrario, fueron sus colaboradores cuando éste llegó a la gubernatura del

⁶ A manera de precisión, la media de años de militancia partidista se tomó a partir de datos proporcionados por nueve secretarios, mientras que en los cinco restantes –Osorio Chong, Idelfonso Guajardo, Enrique Martínez, Gerardo Ruiz y Jorge Carlos Rodríguez–, no se localizó información al respecto. No obstante, es posible que la cifra promedio se mantenga, pues la mayoría de ellos tienen también un largo recorrido al interior del PRI, partido mediante el cual accedieron a variadas posiciones políticas.

estado; es decir, la relación que Peña tejió con este grupo de personalidades se remonta desde sus inicios en política o bien a partir de su etapa como gobernador. La trayectoria política de Peña transcurrió en el Estado de México, su entidad natal, como integrante del Grupo Atlacomulco.

Esta agrupación debe el nombre al municipio donde han nacido y también se han formado numerosos líderes políticos de la entidad, quienes han dado forma a dicho colectivo, el cual se caracteriza por su alto grado de cohesión y lealtad grupal ante lo que esa misma élite territorial ha percibido como amenazas de la élite política nacional, para lo cual, se han apropiado de un conjunto de códigos y comportamientos basados en la lealtad, lo que les ha permitido la continuidad y el posicionamiento de sus integrantes en importantes espacios políticos y de poder (Salazar, 1993; Hernández, 1998a, 1999; Maldonado, 2003; Morales, 2006; Arzuaga et al., 2007; Corona, 2012).

De este grupo compacto, han sido gobernadores de la entidad su fundador Isidro Fabela (1942-1945), así como Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951), Carlos Hank González (1969-1975), Alfredo del Mazo González (1981-1986), Ignacio Pichardo (1989-1993), Emilio Chuayffet (1993-1995) y Arturo Montiel Rojas (1999-2005). Como dato adicional, este último fue el único de todos los anteriores que no llegó a ocupar una secretaría de Estado a nivel nacional.

Además del vínculo político territorial, a Peña Nieto le unen lazos familiares con dos de ellos. Su padre, Gilberto Enrique Peña del Mazo está emparentado con el exgobernador Alfredo del Mazo; y su madre, María del Socorro Nieto, por parte de su abuelo Constantino Nieto Montiel, con el exgobernador Arturo Montiel. De hecho, en la gestión de este último, Peña Nieto escaló en posiciones políticas de relevancia como subsecretario de Gobierno (1999-2000) y después como secretario de Administración (2000-2002). Posteriormente, el propio Montiel promovió a Peña Nieto para que fuera diputado y coordinador parlamentario del PRI en el Congreso estatal (2003-2004) y, finalmente, también lo impulsó para ser su sucesor en la gubernatura del Estado de México (2005-2011), posición que perfiló a Peña hacia el cargo político de mayor envergadura en el país, la presidencia de la República.

La trayectoria política de Peña antes de su llegada a la presidencia fue netamente localista, pero de resonancia a nivel nacional a causa de varios factores, como fueron la enorme cobertura mediática de su figura y vida personal⁷, la favorable percepción del electorado ante sus posibles rivales políticos⁸, gobernar la entidad con el mayor número

⁷ Además del acceso privilegiado que tuvo en medios de comunicación, Peña también se vio favorecido por entablar una relación amorosa durante su periodo final como gobernador con la popular actriz Angélica Rivera, con quien se casó antes de postularse a la presidencia nacional, lo cual le dio muchos réditos en sus bonos de popularidad entre la población.

⁸ Con anterioridad al proceso electivo de 2012, Peña Nieto descolló entre los posibles aspirantes a la candidatura de su partido y ante sus posibles rivales a la presidencia. Al respecto, véanse encuestas

de habitantes y también de simpatizantes priistas del país -de donde históricamente han emergido importantes cuadros del priismo-, además de ser un estado territorialmente importante por estar contiguo a la capital del país y también de enorme relevancia política por ser una entidad que no ha experimentado alternancia y cuyos gobiernos emanados del PRI sumaban más de ochenta años en el poder.

Entonces, quienes gobiernan el Estado de México gozan de una enorme presencia y proyección política dentro del priismo, y cuya relevancia política también tiene alcances en la vida política nacional, más aún cuando este partido se situaba, antes de 2012, del lado de la oposición y no contaba con los reflectores que acapara el partido gobernante. No obstante, lo llamativo es que Peña Nieto se convirtió en el primer presidente emanado del PRI que construyó su reputación política por fuera de la capital del país; es decir, una trayectoria que va de la periferia al centro, y, por ende, tampoco había ocupado posición previa como secretario de Estado, tal y como sucedió con todos los presidentes del viejo régimen.

Los integrantes del grupo político de mayor proximidad al presidente que fueron incluidos en su gobierno se pueden identificar a través de tres fases de la propia trayectoria política del mexiquense: Emilio Chuayffet Chemor (D.F., 1951) y Juan José Guerra Abud (Toluca, 1952) durante la etapa formativa de Peña como político⁹; Luis Videgaray Caso (D.F., 1968), Gerardo Ruíz Esparza (D.F., 1949) y Alfonso Navarrete Prida (D.F., 1963), en su periodo como gobernador; y Miguel Ángel Osorio Chong (Pachuca, 1964) en su etapa como precandidato presidencial.

De este grupo de personajes, Emilio Chuayffet (Educación Pública) ha sido el de mayor experiencia política acumulada en los distintos niveles de gobierno, donde ocupó posiciones como secretario de Educación en el Estado de México durante la gubernatura de Alfredo del Mazo (1981-1986) y de Gobierno en la de Mario Ramón Beteta (1987-1989)¹⁰. Después fue director general del IFE (1990), gobernador del Estado de México (1993-1995) y secretario de Gobernación en la presidencia de Ernesto Zedillo (1995-1998), así como legislador en distintas ocasiones en representación del municipio de

presentadas entre 2010 y 2012 por Consulta Mitofsky, Ipsos, Buendía y Laredo, entre otras casas encuestadoras, así como las publicadas en los diarios de circulación nacional.

⁹ Sin duda, su pariente y exgobernador mexiquense que precedió a Peña en ese cargo de 1999 a 2005, Arturo Montiel Rojas, fue el personaje más importante en el ascenso político de Peña Nieto, pues fue quien lo colocó en posiciones importantes de su gabinete y después lo perfiló como su sucesor en el cargo. Sin embargo, al terminar su periodo como gobernador, Montiel Rojas se apartó de la vida política por el cúmulo de escándalos de corrupción y de enriquecimiento ilícito durante su gestión, acusaciones que fueron diluidas durante la administración peñista, pero que afectaron su imagen política, por lo cual ya no fue tomado en cuenta como personaje cercano a Peña en su aspiración presidencial.

¹⁰ Chuayffet llegó a la secretaría de Gobierno de la entidad por una alianza del gobernador saliente Alfredo del Mazo con su sucesor, Mario Ramón Beteta. Sin embargo, la influencia que ejerció Chuayffet desde esta posición fue tan amplia que se le consideraba el gobernador de facto, pues él “decide, manda y gobierna”. Para detalles al respecto, véase el reportaje: “Se equivocó de candidato” (Proceso, 13-feb-88).

Atacomulco, cuna del grupo político al que también pertenece. En su etapa como gobernador, Chuayffet tuvo el tino de impulsar los inicios políticos de Peña Nieto, ya que lo designó tesorero de su campaña y después pasó a colaborar en la Secretaría de Desarrollo Económico de su gobierno.

Una vez que Peña asumió la presidencia, la colocación de Chuayffet en la Secretaría de Educación Pública llevaba implícito el mensaje de que su papel primordial sería el de contener a la poderosa líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, con quien en 2003 Chuayffet había tenido una confrontación por la disputa de la coordinación parlamentaria del PRI. Al imponerse entonces Chuayffet en la rebelión de los diputados contrarios a la líder sindical, Gordillo renunció al partido y fundó su propia organización, el Partido Nueva Alianza (PANAL), desde el cual accedió a posiciones políticas y fue una importante aliada de los expresidentes panistas Fox y Calderón. En tanto que con Peña Nieto en 2012, Gordillo no logró fijar acuerdos políticos durante la campaña, lo que la llevaron a su defenestración política y posterior encarcelamiento por acusaciones de lavado de dinero a pocos meses de iniciada la gestión peñista, operación concitada por el secretario Chuayffet, el procurador Jesús Murillo Karam y otros liderazgos del partido con la anuencia del presidente¹¹. Por tanto, la labor inicial de Chuayffet en Educación estuvo planeada para ejercer maniobra política más que decisiones técnicas.

En cambio, la nominación de Juan José Guerra Abud (Medio Ambiente y Recursos Naturales) en el gabinete ocurrió mediante una situación atípica, ya que éste fue secretario de Desarrollo Económico en el Estado de México durante la gubernatura de Emilio Chuayffet y en esa posición, Guerra Abud empleó a Peña Nieto como su secretario particular a mediados de la década de 1990. Posteriormente, Guerra Abud renunció a su militancia en el PRI para acomodarse en el PVEM, donde comenzó a destacar hasta llegar a ser uno de los diputados más protagónicos de este partido en la LXI Legislatura (2009-2012), ello a raíz de la estupenda relación que mantuvo con el gobernador mexiquense y que al mismo tiempo desempeñó un papel clave en las negociaciones para que el PVEM fuera en alianza con el PRI en 2012.

Al ser electo presidente, Peña retribuyó el apoyo electoral del PVEM con la colocación de Guerra Abud en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero este nombramiento sólo fue una concesión simbólica a dicho partido, pues Guerra Abud es un personaje de profunda cercanía con el presidente más que con su propio partido, por lo cual, su designación en el gabinete fue una especie de tapujo para simular la correspondencia al PVEM mediante esa anhelada cartera para este partido, que en términos reales quedó tutelada por uno de los fieles al mandatario.

¹¹ “Cae imperio de Elba” (Reforma, 27-feb-13), “De la gloria a la cárcel. La maestra presa es acusada de lavado de dinero” (La Jornada, 27-feb-13) y “Ofrece Peña Nieto gobierno audaz” (Reforma, 01-mar-13).

Respecto al nombramiento de Luis Videgaray en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes de su llegada a la política mexiquense fue asesor en dicho ministerio (1992-1994) con Pedro Aspe como titular; después, en el sexenio de Zedillo, Videgaray continuó como asesor en la Secretaría de Energía (1996), y luego retomó su colaboración con Aspe en la consultoría Protego (2001-2005) (Camp, 2013:9), sitio desde donde entabló relación política con Peña Nieto, ya que en 2004 Videgaray “fue enviado por Aspe para refinanciar la deuda pública del Estado de México”¹². Como resultado de esa colaboración, Peña lo incorporó a su equipo de gobierno en el Estado de México como secretario de Finanzas, Planeación y Administración (2005-2009).

En este cargo, Videgaray se posicionó como el personaje más cercano a Peña Nieto, quien después lo impulsó como diputado federal y así convertirse en uno de los coordinadores –junto con Chuayffet- de la bancada mexiquense en el Congreso (2009-2012), desde donde también orquestó el apoyo parlamentario hacia el proyecto presidencial de Peña Nieto¹³. Posteriormente, Videgaray fue nombrado coordinador y vocero de la campaña y una vez alcanzada la presidencia, Peña lo designó coordinador del equipo económico de transición y después, al asumir el gobierno, secretario de Hacienda y Crédito Público.

De forma coincidente con Videgaray, tanto Gerardo Ruíz Esparza (Comunicaciones y Transportes) como Alfonso Navarrete (Trabajo y Previsión Social) también trabajaron en diversas posiciones de la Administración Pública federal antes de arribar al gobierno mexiquense. En esta entidad Ruíz Esparza fue primero subsecretario general de gobierno (1981-1987), apadrinado por el entonces gobernador y familiar de Peña Nieto, Alfredo del Mazo González, y ya con Peña como gobernador, éste lo designó secretario de Comunicaciones del Estado de México (2005-2011), cartera en la que tuvo continuidad a nivel federal.

Por su parte, Navarrete Prida primero fue Procurador de Justicia del Estado de México en el gobierno de Arturo Montiel (2001-2005) y continuó en el cargo durante el primer año de gobierno de Peña Nieto, quien después lo reubicó como secretario de Desarrollo Metropolitano (2008-2009) y después lo impulsó –al igual que Videgaray- como diputado federal (2009-2012). Al arribar a la presidencia, Peña designó a Navarrete Prida como secretario de Trabajo y Previsión Social.

¹² En ese entonces “Peña Nieto era presidente del Congreso local, por lo que a ambos les tocó negociar la reestructuración de la deuda de la entidad. En medio de reuniones que se prolongaban hasta la madrugada, se conocieron, congeniaron y en menos de un año Videgaray ya formaba parte del círculo íntimo de Peña Nieto” (“Videgaray: un tecnopolítico”, Reforma, 09-sep-12), “De la mano hasta la cima” y “La mano de Pedro Aspe” (Proceso, 2012, edición especial no. 41).

¹³ Se identificó como “bancada mexiquense” a los 45 legisladores federales pertenecientes al Estado de México e identificados con el proyecto político de Peña Nieto durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012). Dicha fracción fue la más numerosa e influyente al interior del PRI y entre grupos de los otros partidos.

Y sobre Miguel Ángel Osorio, prácticamente desarrolló su carrera política en Hidalgo, su entidad natal, donde fue presidente del PRI a nivel regional (1993-1994), después fue subsecretario y también secretario de gobierno en la gubernatura de Manuel Ángel Nuñez Soto (1999-2003), luego diputado federal (2003-2005) y gobernador de la entidad (2005-2011) a la par de Peña Nieto en el Estado de México. En ese periodo que coincidieron como gobernadores, Osorio Chong fue de los primeros personajes en impulsar y respaldar el proyecto político de Peña tanto en el PRI como entre los otros gobernadores del partido a nivel nacional, apoyo que reforzó cuando finalizó su gestión en Hidalgo y fue designado delegado del CEN del PRI en el Estado de México (2011) y después secretario de Organización nacional del PRI (2011-2012), la posición número tres del partido desde donde continuó su labor en pro de la campaña peñista¹⁴.

Desde entonces, Peña lo adhirió como integrante de su equipo político y retribuyó su apoyo al convertirlo en coordinador –junto con Murillo y Videgaray- del equipo de transición, ocasión en que Osorio se encargó de “gestionar la operatividad del Pacto por México, de cuya firma por los principales partidos era muñidor” (CIDOB, 2016), lo que lo convirtió en el principal interlocutor del gobierno y la figura fuerte para dirigir la política interna, por lo cual no resultó sorprendente su nombramiento como número dos del gobierno al frente de la Secretaría de Gobernación.

De hecho, Osorio junto con Videgaray, se convirtieron en los hombres más próximos y mejor posicionados de Peña Nieto desde que inició la campaña por la búsqueda de la candidatura presidencial hasta su llegada al gobierno. A cada uno le tocó desempeñar posiciones estratégicas pero diferenciadas acorde a su propio estilo político. Durante la campaña, a Osorio, de perfil más político y de partido, le correspondió articular las relaciones políticas al interior del PRI; mientras que a Videgaray, como coordinador de campaña, su exposición política fue hacia al exterior del partido.

Al ganar la presidencia, Peña los designó como las figuras centrales del equipo de transición y una vez en el gobierno, los refrendó en las posiciones más importantes. Por un lado, Osorio al frente de la coordinación política (Gobernación), y por otro, Videgaray en el plano financiero y económico (Hacienda y Crédito Público), posiciones que, dadas las atribuciones y capacidad de influencia sobre otras carteras del gobierno, informalmente se les suele asociar como una especie de figura vicepresidencial al interior del gobierno.

¹⁴ El entonces gobernador de Coahuila, Humberto Moreira Valdés, fue otro de los ejecutivos estatales que apoyó reiteradamente la precandidatura de Peña Nieto. Al finalizar su gobierno también en 2011, Moreira fue electo presidente nacional del PRI. Sin embargo, los múltiples escándalos por corrupción asociados a su gestión en el gobierno de Coahuila lo llevaron a dimitir a la dirigencia partidista y ser apartado, además, del equipo político de Peña, coyuntura en la que se reforzó el papel político de Osorio Chong como el interlocutor más importante del partido con los gobernadores priistas.

13.2. Los políticos priistas del gabinete

Aparte del grupo político más próximo al presidente, Peña se hizo acompañar por otro grupo de personajes experimentados del partido, todos ellos con trayectoria política destacada sea en posiciones heterogéneas en el gobierno -Pedro Joaquín Coldwell y Jesús Murillo Karam-, en el parlamento -Jorge Carlos Ramírez Marín, Claudia Ruiz-Massieu Salinas, Idelfonso Guajardo Villarreal y Mercedes Juan López-, o en el ámbito regional -Enrique Martínez y Martínez-. Además, algunos de ellos han sido ligados con algún liderazgo del partido que promovió se llegara al gabinete. Esto se tradujo en que Peña también mantuvo alianzas con otras fracciones y liderazgos más representativos del PRI, ya que algunos integrantes del gobierno han sido identificados sea con el expresidente Carlos Salinas; con la exdirigente nacional del PRI, Beatriz Paredes; o con el entonces líder del partido en el Senado, Emilio Gamboa Patrón, cuyos acuerdos del presidente con cada uno de ellos se vieron reflejados en la composición del gabinete.

Del grupo de priistas nominados al gabinete, los de mayor experiencia política desarrollada por cuenta propia y también cercanos al presidente, fueron Pedro Joaquín Coldwell (Quintana Roo, 1950) y Jesús Murillo Karam (Hidalgo, 1948). El primero inició su trayectoria política como diputado del Congreso estatal de Quintana Roo (1974-1975) y después como secretario general de Gobierno en esa entidad (1975-1979); de ahí pasó a ser diputado federal (1979-1980) y luego retornó a esa región para tomar posesión como gobernador de Quintana Roo (1981-1987). Posteriormente fue designado secretario de Turismo en el gobierno salinista (1990-1993), embajador de México en Cuba (1998-2000), senador por Quintana Roo (2006-2011) y presidente nacional del PRI (2011-2012), posición desde la cual estrechó su cercanía política con Peña Nieto y operó el aparato del partido a favor de éste durante la campaña presidencial de 2012 y en la defensa política de Peña ante las acusaciones de la oposición en el periodo posterior a la elección. Peña Nieto valoró la enorme experiencia de Coldwell y retribuyó su apoyo mediante la titularidad de la Secretaría de Energía en el gabinete.

También de larga andadura política, los primeros cargos de Jesús Murillo fueron en la arena parlamentaria como diputado federal (1979-1982 y 1985-1988) y senador por Hidalgo (1991), su entidad natal, donde posteriormente fue electo gobernador (1993-1998) y de ahí pasó al gobierno federal como subsecretario de Seguridad Pública en la SEGOB (1998). Posteriormente regresó a la arena legislativa como senador (2006-2012) y diputado federal (2012). Al interior del PRI, Murillo fue secretario general en 2007 y antes, en 2005, fue delegado regional del partido en el Estado de México, cuando Peña Nieto fue electo gobernador, ocasión en que ambos estrecharon su relación política. Con posterioridad a la elección de 2012, Peña nombró a Murillo Karam –junto con Osorio y Videgaray- coordinador del equipo de transición en el área jurídica. Los

dotes de Murillo en el ámbito jurídico y en el de seguridad, así como su amplia experiencia política, fueron valorados positivamente por Peña Nieto para ubicarlo como titular de la Procuraduría General de la República.

Por su parte, los secretarios de predominante experiencia parlamentaria y cercanos a otros líderes del partidos fueron Claudia Ruiz-Massieu Salinas (D.F., 1972), Mercedes Juan López (D.F., 1943), Idelfonso Guajardo Villarreal (Monterrey, 1957) y Jorge Carlos Ramírez Marín (Mérida, 1961). Este último inició su trayectoria parlamentaria como diputado local en Yucatán (1993-1994), su entidad natal, y volvió a serlo de 2004 a 2007. A nivel federal, Ramírez Marín fue diputado de la LVIII (2000-2003) y la LXI Legislatura (2009-2012). En 2012 fue vicecoordinador de la campaña de Peña Nieto como parte de las alianzas partidistas que en este caso Peña tejió con la expresidenta del PRI, Beatriz Paredes, de quien Ramírez Marín es identificado como personaje cercano a ella¹⁵. Al llegar al gobierno, Peña nombró a Ramírez Marín como titular de la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de México (SEDATU), cartera que incorporó funciones de la anterior Secretaría de Desarrollo Agrario.

En lo que respecta a Idelfonso Guajardo Villarreal, ocupó diversas posiciones directivas en la Administración Pública federal y también fue subsecretario de Desarrollo Turístico (1997) antes de iniciar su trayectoria parlamentaria, de la que fue diputado federal en dos ocasiones (2000-2003 y 2009-2012) y una vez a nivel estatal en Nuevo León (2006-2009), donde también se desempeñó como jefe de la Oficina Ejecutiva (2003-2006). En la campaña de Peña Nieto fue el encargado de la Vinculación Empresarial; y, posteriormente, éste lo designó secretario de Economía. Su llegada a estas posiciones fue influenciada por su cercana relación con el expresidente Salinas y con Emilio Gamboa Patrón¹⁶, otro de los liderazgos más representativos del partido que apoyó desde un inicio la candidatura de Peña Nieto.

En cambio, Claudia Ruiz-Massieu Salinas –hija del asesinado exsecretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu- fue legisladora en el ámbito federal en los periodos 2003-2006 y 2009-2012, posición que antecedió su nombramiento como ministra de Turismo en 2012. Su llegada a este cargo fue favorecida por el impulso de su tío, el influyente expresidente Carlos Salinas, producto de los acuerdos políticos entre éste y Peña Nieto, dado que Ruiz Massieu carecía de experiencia relacionada con la cartera que le tocó encabezar ni había ocupado posiciones relevantes en la Administración

¹⁵ “Alianzas, cuotas y lealtades” (Reforma, 19-feb-12), “Parte del ‘tutifrutí’ de Peña” (Proceso, 2012, Edición Especial no. 41).

¹⁶ “El ‘ex exiliado” (Reforma, 09-dic-12), “Parte del “tutifrutí” de Peña” y “Sacrificios y reacomodos” (Proceso, 2012, Edición Especial no. 41).

Pública, lo que reforzaba la apreciación de que el expresidente había influido en su nombramiento e incluso en el de otros integrantes del gobierno¹⁷.

Sobre Mercedes Juan López, su llegada al ministerio de Salud fue precedida por una trayectoria administrativa en posiciones directivas en la materia desde inicios de la década de 1980, después fue nombrada subsecretaria de Regulación y Fomento Sanitario (1988-1994), secretaria del Consejo Nacional de Salud (1994-1997) y posteriormente accedió como diputada federal de 1997 a 2000, donde fue secretaria de la comisión de Salud del Congreso, un conjunto de posiciones acordes con la cartera que le fue asignada.

Por su parte, aunque Enrique Martínez y Martínez (Coahuila, 1948) también tuvo experiencia legislativa como diputado federal en la Legislatura LIV (1988-1991) y en la LVII (1997-1999), la mayor parte de su trayectoria política la desarrolló en Coahuila, donde ocupó posiciones como subsecretario de Egresos (1976-1978), presidente municipal de Saltillo (1979-1981) y, casi veinte años después, fue electo gobernador de la entidad (1999-2005). La relación con Peña Nieto se afianzó a raíz de que Martínez fue designado delegado del CEN en el Estado de México en 2007 cuando Peña era gobernador de la entidad. En 2012 ya como presidente, Peña lo incluyó en su gabinete como secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

13.3. Los secretarios apartidistas...y políticos

El tercer grupo distintivo del gabinete correspondió a cuatro secretarios de perfil independiente. Estos personajes no afiliados a ningún partido contaban con amplia experiencia en diversos sectores, María del Rosario Robles Berlanga (D.F., 1956) en el ámbito político, José Antonio Meade Kuribreña (D.F., 1969) en el técnico; en tanto que Salvador Cienfuegos Zepeda (D.F., 1948) y Vidal Francisco Soberón Sanz (D.F., 1953) en el entorno militar. Sobre estos dos últimos, en su nombramiento pesó obviamente su amplia experiencia castrense, pero también la cercanía y confianza con el mandatario.

En su trayectoria, Salvador Cienfuegos (Defensa Nacional) fue General de División en tres diferentes regiones militares, en una de las cuales le correspondió la jurisdicción del Estado de México en un periodo coincidente con la gestión de Peña Nieto, ocasión en la cual forjaron amistad entre ambos. Además, Cienfuegos también sumaba mayor antigüedad como Divisionario frente a otros militares que se perfilaban para el cargo,

¹⁷ En prensa se aseguraba que al menos siete integrantes del gabinete legal y el ampliado tenían cercanía con el expresidente Salinas, quien afianzó su poder mediante los nombramientos de su sobrina Claudia Ruiz-Massieu Salinas, y de Rosario Robles, Idelfonso Guajardo y Luis Videgaray; y en el gabinete ampliado mediante Francisco Rojas (CFE), Emilio Lozoya (PEMEX) y su concuño Antonio González Anaya (IMSS). Véase: "El 'ex exiliado'" (Reforma, 09-dic-12).

por lo que su llegada a la SEDENA no resultó sorpresiva, pues por una parte el presidente refrendaba la confianza puesta en el General Cienfuegos a raíz de que coincidieron en sus labores, y por otra, respetaba la “tradicción” de elegir al Divisionario de mayor antigüedad en el ejército¹⁸.

En contraparte a esta designación, lo sorpresivo se suscitó con la nominación de Vidal Francisco Soberón Sanz como secretario de la Marina, que fue cuestionado porque “no figuraba en el organigrama de altos mandos de la Armada y se convirtió en el primero que llega al cargo tras ser el secretario particular de su antecesor [Mariano Francisco Saynez]”; por lo cual, con su nombramiento podría verse afectada la estructura jerárquica de la Marina, además de que se especuló que su llegada al cargo pudo ser influenciada por Estados Unidos –esto debido a que con el sector marino el gobierno norteamericano se ha coordinado en la estrategia de combate al narcotráfico en ambos países-, pues tan sólo un par de semanas antes de incorporarse al gabinete Soberón Sanz fue ascendido como almirante¹⁹.

En ese sentido, el nombramiento de Soberón fue a la inversa de la aparente tradición de elegir a la autoridad militar de mayor rango y antigüedad; no obstante, la apuesta del presidente era por la continuidad del mismo perfil al frente de la Marina, pues al elegir al colaborador más próximo del antecesor en el cargo, demostraba la confianza puesta en ese grupo militar, del cual el gobierno norteamericano también ha mantenido una cercana colaboración²⁰.

Por su parte, Rosario Robles (D.F., 1956) perteneció por más de una década al PRD, agrupación de la que fue miembro fundadora en 1989, luego diputada federal (1994-1997) y secretaria general de gobierno del primer gobierno electo en la capital (1997-1999), del que después fue designada jefa de Gobierno en suplencia de Cuauhtémoc Cárdenas, que dejó el cargo para competir por la presidencia de la República en 2000 mediante las siglas perredistas. Posteriormente, en 2002, Rosario Robles fue electa presidenta nacional del PRD, pero dimitió un año después por presiones y polarización de los grupos internos del partido (Martínez, 2005:25; 2005a).

Luego, en 2004, Robles renunció a su militancia tras ser acusada por la fracción encabezada por López Obrador de corrupción en el gobierno del D.F., ello a raíz de la de la difusión mediática de varios videos en que aparecieron René Bejarano y Carlos Imaz -entonces personajes cercanos a López Obrador- recibiendo dinero de parte del

¹⁸ “Campea ‘clima’ de sucesión en la Sedena” (Reforma, 21-jul-12), “Pelean 4 grupos relevo en Sedena” (Reforma, 09-ago-12), “Prefieren antigüedad en Ejército” (Reforma, 01-dic-12), “Por la vía de la amistad” (Proceso, 2012, edición especial no. 41).

¹⁹ “Ascienden a Almirante 5 expertos anticrimen” (Reforma, 14-nov-12), “Prefieren antigüedad en Ejército” (Reforma, 01-dic-12).

²⁰ “Estados Unidos se propuso fortalecer a la Marina mexicana” (El Informador, 15-oct-12).

empresario Carlos Ahumada, personaje con el que ella estaba relacionada. Por esa razón, los acusados señalaron que el dinero recibido fue destinado a la exdirigente Robles, lo cual desató un conflicto que llevó a una de las peores crisis al interior del partido y la renuncia de ésta última a su militancia²¹.

Fuera del partido, Robles continuó en el activismo político, particularmente en movimientos de género y de consultoría política; y para el proceso electoral de 2012, realizó un abierto activismo a favor de Peña Nieto, con quien mantenía cercanía desde que éste fue electo gobernador. Peña retribuyó el apoyo y valía política de Robles al incorporarla en el gabinete al mando de la importante cartera de Desarrollo Social con el propósito, según se interpretó, de que mediante la estructura de los programas sociales pudiera introducirse en las bases populares que simpatizan con la izquierda en la capital del país, de las cuales el PRI ha tenido dificultades de acercamiento y Robles conocía ampliamente por sus inicios políticos en ese ámbito territorial²².

También de extensa experiencia, pero en el ámbito técnico, fue la emprendida por José Antonio Meade Kuribreña (Relaciones Exteriores), que –recordemos- ha colaborado en la Administración Pública desde el gobierno zedillista a finales de la década de 1990 y posteriormente en los gobiernos encabezados por el PAN, encumbrándose en el de Felipe Calderón, quien lo ingresó al gabinete primero como titular de Energía (2011) y después como encargado de Hacienda y Crédito Público (2011-2012).

La continuidad de Meade en el gabinete peñista, ahora como secretario de Relaciones Exteriores, estuvo influenciada, en parte, por la cercanía y amistad con Luis Videgaray, la cual data desde que fueron compañeros universitarios en el ITAM y, posteriormente, en la actividad política a ambos les tocó sacar adelante el presupuesto público en la etapa final del gobierno de Calderón; Videgaray como presidente de la Comisión y Presupuesto del Congreso, y Meade como titular de Hacienda y Crédito Público. A la vez, ambos personajes participaron en las reuniones de transición entre gobiernos, Meade en el equipo de Calderón y Videgaray en el de Peña Nieto. Por otra parte, Meade contaba con el aval priista por el seno familiar, dado que su padre, Dionisio Meade, fue un cuadro del partido tricolor del que llegó a ser diputado y funcionario público de primer nivel. Además, por supuesto, en la nominación de Meade Kuribreña en el gabinete peñista se valoró su experiencia y buenos referentes de su actuar público.

A excepción de Meade Kuribreña y los dos secretarios circunscritos al ámbito militar, todos los demás integrantes del gabinete habían transitado por cargos electivos en su andar político. Lo cual denota que el presidente se decantó por un gabinete experimentado en el ámbito político y partidista antes de privilegiar a los de perfil

²¹ Un recuento mínimo del episodio de los videoescándalos se lee en: “Cronología de los videoescándalos” (El Universal, 18-ago-06).

²² “Misión de la Sedesol: ‘resalinizar’ la política social” (Proceso, 2012, edición especial no. 41).

técnico, que si bien la mayoría de los ministros designados también contaba con experiencia en el ramo de la Administración Pública, en sus trayectorias predominó su acceso a posiciones políticas influenciado ello por su pertenencia partidista. En ese sentido, Peña priorizó el perfil político sobre el técnico que había preponderado en los gobiernos anteriores desde mediados de la década de 1980.

13.4. Las remodelaciones intermedias de 2015 y año posterior

En los primeros dos años de gobierno Peña Nieto evitó remodelaciones de gabinete no obstante algunas circunstancias críticas que emergieron durante este periodo inicial²³. No fue sino hasta el tercer año de su gobierno cuando realizó el primer movimiento a consecuencia del escándalo en que se vio involucrado después de que un grupo de periodistas encabezados por Carmen Aristegui revelaron que el presidente residía en una mansión adquirida a uno de los contratistas más favorecidos de su gobierno, de nombre Juan Armando Hinojosa -titular del Grupo Higa-, cuya residencia fue valuada en siete millones de dólares, pero que levantó suspicacias porque el vínculo con Hinojosa data desde que Peña era gobernador en el Estado de México y fue uno de los mayores beneficiarios en contratos de obra pública durante su gobierno en esa entidad. Posteriormente, al arribo de Peña Nieto a la presidencia, el Grupo Higa extendió su influencia a nivel nacional, al serle otorgadas licitaciones de obra pública de mayor envergadura, lo cual llevó a asociar a un posible conflicto de interés y señales de corrupción entre el gobierno y la constructora encabezada por Hinojosa²⁴. Asimismo, medios de prensa nacionales y norteamericanos revelaron que los secretarios más importantes del gabinete, Miguel Ángel Osorio y Luis Videgaray, también habían actuado bajo el mismo *modus operandi* para adquirir sus viviendas²⁵.

Ante la dimensión del escándalo, la reacción del presidente fue de restablecer la Secretaría de la Función Pública –a la cual había quitado el rango ministerial al iniciar

²³ Aunque los eventos críticos durante el gobierno peñista han sido numerosos, se han puesto en evidencia al menos dos ejemplos claros de notorio desgaste de los secretarios más emblemáticos de su gobierno y que el presidente pasó por alto rectificar en su momento. Por un lado, Luis Videgaray y su responsabilidad, como primer titular de las finanzas públicas, ante la crisis económica que se agudizó en el país no obstante la aprobación de la reforma fiscal y la energética –esta última la más ambiciosa y anhelada del gobierno-, las cuales no han repercutido satisfactoriamente como según preveía el propio gobierno. Y el segundo aspecto crítico estuvo ligado al incremento de la violencia y la inseguridad, a lo que abonó la escandalosa fuga del considerado capo más peligroso del mundo, Joaquín “El Chapo” Guzmán, en julio de 2015 de una prisión de alta seguridad y cuya responsabilidad política recayó en el ministro de Gobernación, Miguel Ángel Osorio; lo que, sin embargo, a juicio del presidente no ameritó su remoción del cargo.

²⁴ Para detalles, véase Lizárraga et al. (2015).

²⁵ “Mexico Finance Minister Bought House From Government Contractor” (The Wall Street Journal, 11-dic-14), “New Details Emerge of Mexican Finance Minister’s Property Deal” (The Wall Street Journal, 08-mar-15), “Osorio Chong: el gusto de vivir en las Lomas” (Proceso, 11-abr-15).

su gobierno- como organismo encargado de velar por el buen actuar del gobierno; y, para el caso en cuestión, el presidente ordenó realizar una investigación exhaustiva para precisar si se incurrió en alguna anomalía. Lo anecdótico es que nombró como titular de dicha cartera a un incondicional de su grupo político, Virgilio Andrade Martínez (D.F., 1967), personaje cercano al secretario Videgaray desde las aulas universitarias en el ITAM y quien ha apoyado a Virgilio Andrade en su crecimiento político, lo cual fue sumamente criticado porque éste iba a carecer de independencia para indagar a sus jefes políticos²⁶.

En su trayectoria laboral, Andrade colaboró en asesorías y cargos directivos en la Administración Pública, también fue representante del PRI ante el IFE (1994) y años después fue electo consejero general de dicho instituto (2003-2010). Al terminar su función como árbitro electoral, fue nombrado director de la Comisión Federal de Mejoría Regulatoria (COFEMER) (2012-2015), cargo que antecedió su llegada al gabinete peñista.

El segundo movimiento en el gobierno estuvo relacionado con la desaparición y posible homicidio de los 43 jóvenes estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa, Guerrero, tragedia acaecida la noche del 26 de septiembre de 2014. El desgaste del procurador Jesús Murillo Karam en la averiguación del suceso y tras cometer la pifia de señalar como “verdad histórica” a las conclusiones que llegó la fiscalía a su encargo, siendo que éstas han sido duramente criticadas por organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), creado exprofeso para valorar la calidad del proceso de investigación²⁷, llevaron a que el presidente reubicara a Murillo después de cinco meses de la tragedia y a un mes después de esa desafortunada declaración y del “ya me cansé” que dio como respuesta a los reporteros que cuestionaban su labor.

Así que Murillo se apartó de la PGR para después dirigir la Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano (SEDATU), cuyo anterior titular, Jorge Carlos Ramírez, se incorporó a la competencia electoral para la búsqueda de una curul en la Cámara de Diputados. De hecho, esta fue la única salida del gabinete por motivos electorales en 2015. El lugar de Murillo Karam en la PGR fue ocupado por Arely Gómez González (D.F. 1952), de experiencia técnica en cargos del Poder Judicial desde principios de la década de 1980 y que desde 2012 ocupaba una posición en el Senado, a la cual pidió licencia tras ser avalado su nombramiento por parte de los partidos representados en la

²⁶ “El investigador del amigo, el jefe y la esposa del jefe” (Sin Embargo, 04-feb-15), “Oposición pide renuncia de Virgilio Andrade” (El Universal, 06-feb-15).

²⁷ Para detalles al respecto, véase Valencia et al. (2015, 2016).

misma Cámara de Senadores, pese a críticas de la oposición sobre un posible favorecimiento político al corporativo de Televisa por ser hermana de un alto ejecutivo de dicha empresa²⁸.

La tercera remodelación que realizó Peña Nieto fue de carácter amplio y a sólo tres días antes de presentar su tercer informe de gobierno el 1 de septiembre de 2015, cambios que aludieron a una razón central: el reforzamiento del gobierno mediante la reubicación estratégica de algunos secretarios y la remoción de aquellos más desgastados a fin de “dar un renovado impulso” del gobierno para la segunda mitad del sexenio, lo cual se pudo observar mediante el cambio generacional en los nuevos nombramientos. Para ello, el líder del Ejecutivo realizó diez movimientos, siete en el gabinete principal y tres en el ampliado. En este último fueron designados Renato Sales Heredia como titular de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS); José Reyes Baeza en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y Francisco Guzmán Ortiz en la jefatura de la Oficina de la Presidencia.

En tanto que los cambios en el gabinete central consistieron en cuatro ceses y tres reubicaciones, Claudia Ruiz-Massieu pasó de Turismo a Relaciones Exteriores, José Antonio Mede de ésta última a Desarrollo Social, y Rosario Robles dejó esta cartera para dirigir Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Y quienes se apartaron de sus cargos fueron el titular de esta última, Jesús Murillo Karam, Emilio Chuayffet de Educación, Enrique Martínez de Agricultura, y Juan José Guerra de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Todos ellos eran próximos a Peña y pertenecientes al sector de mayor edad en el gabinete, que en conjunto promediaban 65,5 años de edad al momento de su salida.

En cambio, los nuevos nombramientos apuntaron a un relevo generacional, ya que los nuevos titulares promediaban 45 años al entrar al gobierno. Las designaciones recayeron en Aurelio Nuño Mayer (D.F., 1977), José Eduardo Calzada Roviroso (D.F., 1964), Rafael Pacchiano Alamán (Morelos, 1975) y Enrique de la Madrid Cordero (D.F., 1962).

De los secretarios entrantes, el nombramiento más llamativo fue el de Aurelio Nuño en Educación, quien logró un ascenso meteórico a partir de ganarse la confianza del presidente desde que colaboró con él en la etapa final de la gubernatura en el Estado de México. Nuño llegó al equipo de Peña Nieto por invitación de Luis Videgaray en 2010 y trabajó como asesor en la entidad mexiquense y después en el Congreso al mando de Videgaray. Para el proceso electoral de 2012, Nuño fue el encargado de la estrategia de

²⁸ “Apuntalan cambios a Televisa” (Reforma, 01-mar-15), “Defiende Peña Nieto trayectoria y experiencia” (Reforma, 03-mar-15), “Avalan por unanimidad a Gómez” (Reforma, 03-mar-15).

difusión y mercadotecnia de la campaña, cuya efectividad fue bien valorada por el entonces candidato, quien al llegar a Palacio Nacional lo nombró jefe de la Oficina de la Presidencia, un cargo de suma confianza que Nuño se ganó a pulso por su discrecionalidad y eficacia.

Desde esa posición, Nuño –junto con Osorio- fue considerado el artífice del Pacto por México como encargado de la articulación de acuerdos entre su partido y la oposición. Así que de ser en un inicio vinculado a la figura de Videgaray, la relación cambió al poco tiempo para convertirse en uno de los personajes más cercanos al presidente, quien para la remodelación de gobierno en 2015 no perdió la oportunidad de colocarlo en el gabinete con el fin de que se fogueara y tuviera mayor visibilidad política, e incluso, dada la cercanía tejida entre ambos, perfilarlo como uno de los favoritos en la sucesión²⁹.

En cambio, los otros tres nominados al gabinete ya contaban con experiencia en cargos electivos. José Calzada Roviroso (Agricultura) fue el que acumuló más experiencia, pues además de que ocupó cargos directivos en la Administración Pública, en 2006 fue electo senador por Querétaro y posteriormente gobernador de esa entidad (2009-2015), posición a la que pidió licencia para incorporarse al gabinete.

Por su parte, Enrique de la Madrid (Turismo) -hijo del expresidente Miguel de la Madrid (1982-1988)- también había ocupado distintas posiciones administrativas antes de acceder como legislador federal en 2000. Posteriormente, en el gobierno de Calderón fue designado director de Financiera Rural (2006-2010) y después Peña Nieto lo nombró director del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (2012-2015), posición de la que se apartó para integrarse al gabinete.

Respecto a Rafael Pacchiano Alamán (Medio Ambiente y Recursos Naturales), la mayor parte de su trayectoria laboral transcurrió en el ámbito privado hasta que en 2009 fue postulado por parte del PVEM como diputado federal y en 2012 fue designado subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental. Su llegada a la política estuvo influenciada por su esposa, Alejandra Lagunes, muy cercana a Peña Nieto y encargada de la imagen publicitaria del presidente como directora de la Estrategia Digital Nacional, área adscrita a la Oficina de la Presidencia. Con el nombramiento de Pacchiano, Peña Nieto mantuvo la concesión de la cartera ambiental para un miembro del PVEM, pero al igual que su antecesor Juan José Guerra, nominó a alguien de su confianza.

²⁹ “Sacrificios y reacomodos” (Proceso, 2012, Edición Especial no. 41), “Aurelio Nuño Mayer, negociador de reformas” (Excelsior, 15-dic-13), “Nuño: el hombre de Peña que negoció la reforma educativa” (Milenio, 27-ago-15), “Perfil. Aurelio Nuño Mayer” (El Universal, 27-ago-15), “Peña Nieto modifica su gabinete con miras a las presidenciales de 2018” (El País, 28-ago-15).

En el marco de su tercer informe de gobierno y como parte de las nuevas directrices gubernamentales, el presidente anunció una iniciativa para la creación de la Secretaría de Cultura por considerarle una “prioridad nacional”³⁰. Hasta entonces, existía el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, al cual le correspondía organizar y promover lo concerniente al ámbito cultural. Al finalizar 2015, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial y promulgó la creación de la cartera referida, cuya titularidad recayó en Rafael Tovar y de Teresa (D.F., 1954), personaje de larga trayectoria en el medio y que ha ocupado posiciones como director del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) (1991-1992), presidente del CONACULTA (1992-2000), embajador de México en Italia (2001-2007) y nuevamente presidió CONACULTA por designación de Peña Nieto cuando éste asumió la presidencia nacional, cargo que antecedió su llegada como primer titular del recién creado ministerio cultural.

Al año siguiente, en febrero de 2016, Peña realizó dos cambios en el gabinete ampliado y uno en el central. En el gabinete ampliado nominó a Mikel Andoni Arriola Peñalosa como director del IMSS; y el anterior titular de este instituto, José Antonio González Anaya, pasó a dirigir PEMEX. En el gabinete principal removió a la titular de Salud, Mercedes Juan López, para dar acceso a José Ramón Narro Robles (Saltillo, 1948), el prestigiado médico que acababa de finalizar su periodo como rector de la UNAM (2007-2015), institución en la que tuvo una extensa carrera académica y administrativa hasta llegar a la Rectoría General. En el ámbito público, Narro también se desempeñó como subsecretario de gobierno de Población y Servicios Migratorios de la SEGOB (1994) y de Servicios de Salud y de Coordinación Sectorial en la Secretaría de Salud (1994-1997). La llegada de Narro a Salud fue planeada así por el presidente para inyectar liderazgo en el sector y encarar la emergencia de los virus del zika y del dengue.

Posteriormente, en julio de 2016, Virgilio Andrade, titular de la Secretaría de la Función Pública, presentó su renuncia al presidente en vísperas de la promulgación de las leyes que dieron pie a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Se apartó del gabinete con el objeto de que esta nueva institución se compaginara con el nombramiento de otro secretario ratificado por el Senado, ello para dotar de credibilidad al nuevo organismo y evitar que el secretario saliente, mermado por las críticas a su gestión, opacara la apertura de dicho instituto³¹.

³⁰ “Anuncia el Presidente de la República la creación de la secretaría de cultura” (La Jornada, 03-sep-15).

³¹ “Renuncia Virgilio Andrade a la SFP” (La Jornada, 18-jul-16), “Renuncia Virgilio Andrade a la Secretaría de la Función Pública (El Universal, 18-jul-16).

No obstante, el ministerio que Andrade dejó vacante fue ocupado por otro personaje del gobierno, la procuradora Arely Gómez, reubicada de la PGR a la SFP. El espacio en la PGR fue cubierto por Raúl Cervantes Andrade (D.F., 1963), que ocupaba un escaño en el Senado e identificado como un personaje cercano al presidente, a quien asistió como estratega jurídico en la campaña presidencial de 2012. Cervantes contaba también con experiencia como diputado federal de la LVIII (2000-2003) y de la LX (2006-2009) Legislatura, cargos a los que accedió por la vía de representación proporcional. Como parte del último ciclo de reformas políticas, los nombramientos de ambos titulares fueron ratificados por el Senado de la República³².

La siguiente dimisión en el gabinete fue la del poderoso ministro de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, la cual estuvo engarzada a los efectos políticos de la visita a México del entonces candidato presidencial del Partido Republicano de Estados Unidos, Donald Trump, a finales de agosto de 2016. La polémica visita del candidato norteamericano fue promovida por el ministro Videgaray con el consentimiento del presidente, pero con la desaprobación de la titular de Relaciones Exteriores, Claudia Ruíz Massieu, y del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.

Asimismo, el rechazo generalizado de la opinión pública y de la población mexicana a la amistosa recepción por parte del Ejecutivo mexicano al candidato Trump, así como las posteriores declaraciones de éste último, en las que persistieron sus críticas hacia los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, revirtieron el propósito original de la reunión, que era persuadir al abanderado republicano de la importancia de los mexicanos que residen en la unión americana y del Tratado de Libre Comercio con este país, temas en los que Trump ha sido recurrentemente adverso desde que inició su campaña presidencial en lo concerniente a la relación bilateral entre ambos países.

La acentuación antagónica de Trump en sus posicionamientos respecto a México con posterioridad a su visita terminaron por derrumbar al artífice de la reunión, Luis Videgaray, el hombre más poderoso e influyente del gobierno peñista, cuya dimisión fue interpretada como un reconocimiento implícito del propio ministro de las consecuencias adversas de la desafortunada visita del magnate norteamericano³³.

³² Raúl Cervantes obtuvo 82 votaciones favorables y 3 en contra, y Arely Gómez recibió el respaldo de 95 senadores y 3 en contra. Pese a que contaron el respaldo mayoritario de los senadores, dichos nombramientos fueron sumamente cuestionados por más de 120 organismos civiles mediante una carta pública en que denunciaron la falta de independencia política de tales personajes para encabezar esas posiciones, así como la discrecionalidad del presidente y los senadores en dichos nombramientos (Cuestionan ONG a titulares de PGR y la SFP, Reforma, 29-oct-16).

³³ "Luis Videgaray abandona el Gobierno de México tras la polémica reunión con Trump" (El País, 07-sep-16), "Renuncia Videgaray, el hombre fuerte de Peña Nieto" (El Universal, 07-jul-16), "Sale Videgaray de Hacienda" (Reforma, 07-sep-16), "Ligan renuncia a visita de Trump" (Reforma, 07-sep-16). Con posterioridad a la salida de Videgaray, Donald Trump declaró: "La gente que organizó el viaje a México ha sido forzada a dejar el gobierno. Así de bien lo hicimos" ("Se atribuye Trump renuncia de Videgaray", Reforma, 07-sep-16); aunque después matizó sus comentarios y lamentó la renuncia de

Videgaray fue relevado en el cargo por José Antonio Meade, quien ocupaba la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social, pero tampoco era ajeno al ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues años antes le había tocado dirigirlo en la etapa final del gobierno calderonista. Con su reincorporación a esta cartera, Meade sumó su quinto nombramiento ministerial y se afianzó como uno de los hombres más experimentados de los últimos dos gobiernos.

En tanto que la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social fue cubierta por Luis Enrique Miranda Nava (Estado de México, 1956), hombre de estrecha cercanía política y de amistad con el presidente, de quien fue secretario de gobierno en el Estado de México y a la llegada presidencial en 2012, Peña lo nombró subsecretario de Gobernación, cargo en el que se mantuvo hasta su ascenso como ministro de gobierno³⁴.

En un balance general sobre los movimientos ministeriales, una parte importante de los reajustes en el gabinete de Peña Nieto apuntaron, en primera instancia, al reemplazo paulatino del predominio de personajes eminentemente políticos por el ingreso de personalidades que combinaron la experiencia técnica con la política, que dio como resultado el reforzamiento de un perfil de carácter híbrido, el de los tecnopolíticos. Para ello, también resultó importante el cambio generacional en buena parte de los nuevos nombramientos, particularmente patente en los cambios efectuados al iniciar la segunda mitad del periodo de gobierno.

En cambio, los movimientos en el gabinete de 2016 se caracterizaron por el reemplazo de algunos ministros cuya gestión había acumulado un notorio desgaste. Y en lo que respecta al diseño ministerial, de las 17 carteras con que inició el gobierno peñista, éstas se incrementaron a 19 a causa de la reactivación de la Secretaría de la Función Pública y la creación de la Secretaría de Cultura, pensadas también como una de las prioridades del gobierno para la parte complementaria del mandato.

13.5. Conclusión

El gabinete inicial de Peña Nieto estuvo compuesto por políticos ampliamente experimentados, la mayoría de ellos con trayectoria en cargos electivos, partidistas, administrativos y también en el ámbito local. Por ejemplo, resultó llamativo que más de una tercera parte de los integrantes habían sido gobernadores, algo novedoso en la composición del gabinete en gobiernos priistas, ya que anteriormente quienes eran

Videgaray, al que calificó de un “brillante ministro” y con quien “se hubieran hecho tratos maravillosos, donde ambos, México y Estados Unidos se hubieran beneficiado” (“Donald Trump lamenta la renuncia de Luis Videgaray”, El Universal, 08-sep-16).

³⁴ “Perfil. Luis Enrique Miranda Nava” (El Universal, 07-sep-16), “La hora del compadre de Peña Nieto” (El País, 08-sep-16).

partícipes del gobierno central solían desarrollar su carrera en el ámbito federal, es decir, en la capital del país; en tanto que la ruta política de los integrantes del gabinete peñista se caracterizó por intercalar experiencia en distintas arenas y niveles de gobierno. No obstante, en comparación con los gobiernos anteriores del periodo democrático, con Peña Nieto el perfil ministerial estrictamente tecnocrático se desdibujó para dar auge nuevamente al de índole político, caracterizado por acumular experiencia en múltiples cargos electivos y, en menor medida, también en el ámbito administrativo.

Otro rasgo distintivo es que Peña priorizó incorporar al gabinete a figuras emblemáticas de su partido, en que también hubo influencia de reconocidos liderazgos del PRI –como Salinas, Gamboa, y Paredes- que promovieron a personas de su entorno político para que fueran incluidos en el gabinete; esto a manera de cohesionar a distintas fuerzas del partido en torno a la figura de Peña Nieto, aunque con todos ellos mantenía cercanía política. De hecho, fue tal la influencia del presidente en la composición del gabinete, que pese a que el PRI formuló una coalición electoral con el PVEM, la cartera de Medio Ambiente prometida a este partido fue asignada a un expriista muy cercano al mandatario, que en su momento fue su jefe político, por lo que no reflejó una auténtica concesión al partido aliado. Por su parte, los secretarios de perfil independiente también mantenían vínculos políticos con Peña Nieto, por lo que se consideraron personajes de su círculo de confianza.

Posteriormente, las remodelaciones de gabinete emprendidas por el presidente atendieron a dos criterios; por un lado, el cambio generacional entre los ministros de larga trayectoria que abandonaron sus posiciones y los secretarios entrantes que contaban con un promedio de edad de veinte años menor respecto a sus antecesores, lo que, por otra parte, conllevó también a un reemplazo del perfil eminentemente político por uno que combinara la experiencia técnica con la política; es decir, el del talante tecnopolítico. En ese sentido, el jefe del Ejecutivo trazó una estrategia de gobierno dividida en dos periodos. La primera mitad de su gobierno fue acompañada por políticos experimentados que contribuyeron a pactar el conjunto de reformas estructurales con la oposición; y después, tras un notable desgaste en algunos de ellos, convocó a priistas de nuevo cuño para implementar esas reformas en la parte complementaria de su gobierno. No obstante, en los reemplazos, el presidente siguió privilegiando a la militancia del partido que a la vez son personajes de su círculo de confianza personal, lo que lleva a situar a su gabinete como uno trazado a su propio arbitrio.

Capítulo XIV

¿Qué diferencia a los ministros de España y México? Rasgos sociodemográficos y variables político-institucionales en el ascenso ministerial

Resumen

En consonancia con el enfoque clásico en el análisis político de conocer quiénes son y qué cualidades poseen quienes hacen de la política su profesión, en este capítulo se agrupan los datos de los ministros estudiados en España y México en torno a dos ámbitos que coadyuvan a entender el proceso de ascensión en la ruta ministerial: el primero comprende los rasgos sociodemográficos y el segundo refiere al entorno político-institucional de los ministros. La información correspondiente al ámbito sociodemográfico está compuesta por cinco rasgos: el género, la edad, la región de procedencia, el tipo de estudios universitarios y el grado de escolaridad de los ministros. En tanto que las variables del orden político-institucional se agrupan también en torno a cinco aspectos: los tipos de trayectoria que anteceden la llegada a un ministerio, la militancia partidista, el perfil y vínculos políticos de los ministros, el tiempo de permanencia de éstos en el gabinete, y, en su caso, las posibles causas de su dimisión.

Rasgos sociodemográficos de los ministros en España y México

14.1. La composición de los gabinetes ministeriales por género

Al igual que como ocurre en la mayoría de las arenas políticas, los gabinetes ministeriales analizados reflejan una notable asimetría de género en su composición, que, en un balance general, ha sido mayoritariamente predominante a favor de los hombres tanto en España (73%) como en México (86%) (tabla 14.1). Sin embargo, al paso del tiempo en ambos países se ha observado una tendencia en el incremento de la participación femenina en los Consejos de Ministros. En España, el primer nombramiento de una mujer ministra fue el de la republicana Federica Montseny durante el periodo de guerra civil (1936-1937); y el siguiente se postergó hasta en democracia, en la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo (1981), quien destinó la cartera de Cultura a Soledad Becerril Bustamante (Linz, Jerez y Corzo, 2003:80).

Posteriormente, el gobierno inaugural de Felipe González en 1982 estaba conformado en su totalidad por hombres, situación que se modificó hacia al final de su segunda legislatura, cuando fueron creadas las carteras de Asuntos Sociales y de Portavoz del Gobierno en la remodelación de 1988, cuyas titulares fueron Matilde Fernández y Rosa Conde, respectivamente. Después, en su cuarta y última legislatura, tuvieron cabida tres mujeres más, Carmen Alborch (Cultura), Ángeles Amador (Sanidad y Consumo) y Cristina Alberdi (Asuntos Sociales). La participación de estas cinco mujeres equivalieron al 9,8% del total de los participantes en el Consejo de Ministros durante el gobierno felipista (1982-1996).

En cambio, en el gobierno de José María Aznar (1996-2004) se elevó la participación femenina a un 34,4% (11) con el ingreso de cuatro mujeres en su primera legislatura y siete durante su segundo periodo de gobierno. Quien vendría a ser más decisivo en la búsqueda de equilibrios de género en el gabinete fue el socialista Rodríguez Zapatero al efectuar una nominación equitativa de 50% (9) de las carteras destinadas a mujeres y el otro tanto para hombres al iniciar su gobierno. Incluso, en la apertura de su segunda legislatura (2008), por vez primera en la historia política española, el número de mujeres en el gabinete superó al de hombres con una tasa del 53% (9) frente al 47% (8) de estos últimos.

Con la llegada del gobierno popular encabezado por Mariano Rajoy, descendió nuevamente la participación femenina en el gabinete a un 29,4% (5) durante su primera legislatura, pero lejos se estaba ya del escenario de un Consejo de Ministros copado de hombres como fue durante los primeros gobiernos en democracia. En la apreciación de Rodríguez (2011), el incremento de la presencia de mujeres estaría influenciado por factores como la modernización social de España; la progresión de mujeres en otros grupos de la élite política, particularmente en el parlamento; y el papel de los partidos

para favorecer este cambio, impulsados por un efecto de *contagio* para disminuir las brecha de género (Rodríguez, 2011:237-243)¹.

Gráfico 14.1. Ministros de gobierno por sexo al inicio de legislatura en España (%)

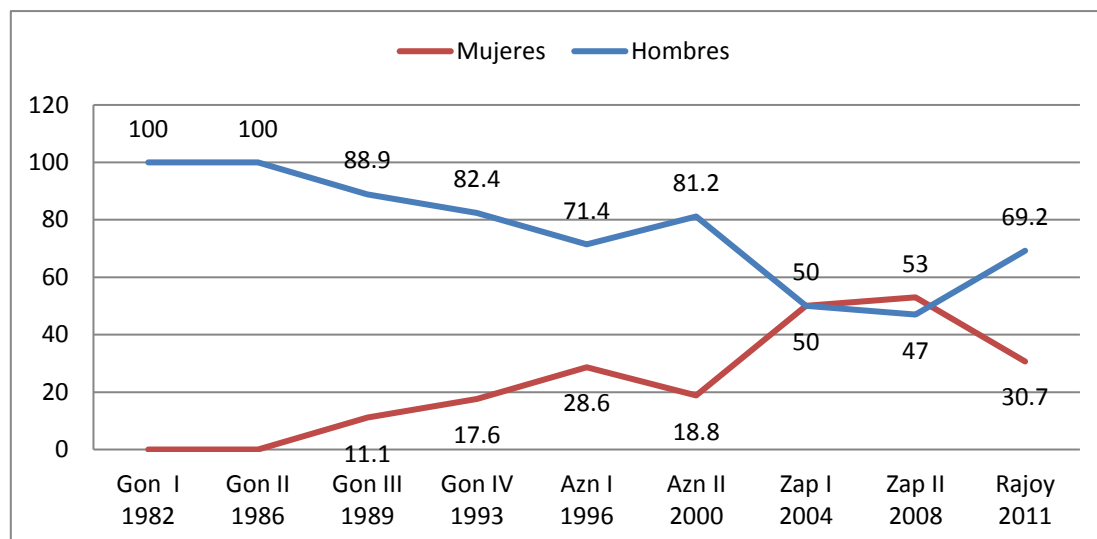


Tabla 14.1. Composición por género en los gabinetes de España y México²

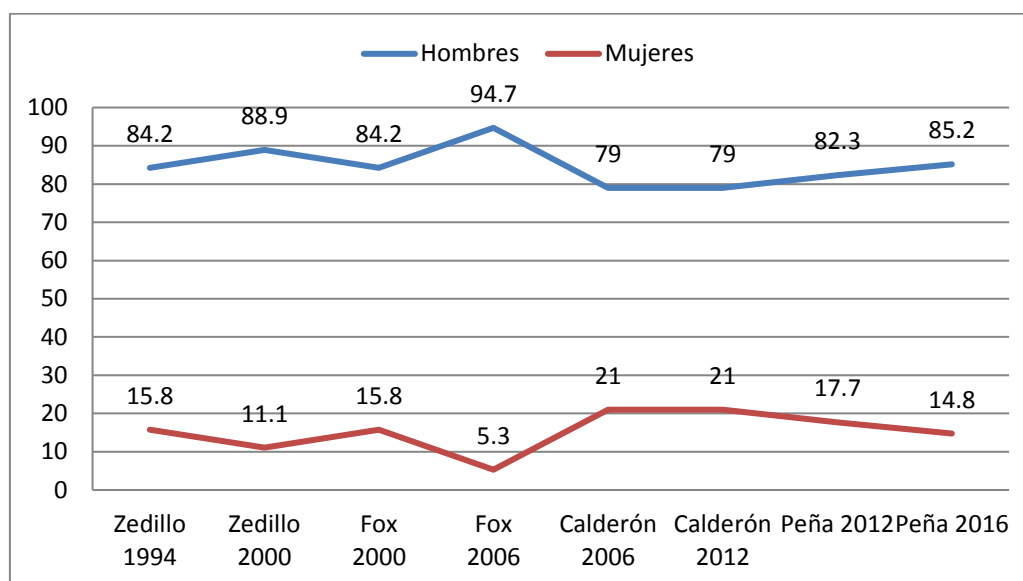
¹ En la arena parlamentaria ha sido notorio el incremento constante de la participación de mujeres tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, cuya participación en 1977 representó el 6% y el 2,4% respectivamente, y para la IX Legislatura de 2008 alcanzó niveles de 36,3% y 28,8% en sendas cámaras (Jerez, Linz y Real-Dato, 2013:839).

² En el cómputo no fueron doblemente contabilizados aquellos ministros que se apartaron del gabinete pero que reingresaron en el gobierno encabezado por el mismo presidente, como fue Tomás de la Quadra-Salcedo, que tuvo participación en dos fases distintas en el gobierno de Felipe González; y Javier Arenas, que participó en las dos legislaturas presididas por Aznar, pero de manera interrumpida. En México, también hubo reingreso en los casos de Esteban Moctezuma en la presidencia de Zedillo, y de José Ángel Córdova en la presidencia de Calderón. En cambio, sí volvieron a ser contabilizados en el análisis aquellos ministros que fueron designados por segunda ocasión con otro presidente. En España fue el caso de los socialistas Manuel Chaves, Pedro Solbes y Alfredo Pérez Rubalcaba, que tuvieron participación en las presidencias de Felipe González y de Rodríguez Zapatero; así como los populares Ana Pastor, Cristóbal Montoro y Miguel Arias Cañete, con nombramientos ministeriales en las presidencias de José María Aznar y de Mariano Rajoy. En México, sucedió con los priistas Emilio Chuayffet y Luis Téllez, el primero con participación en los gobiernos de Zedillo y de Peña Nieto, y Téllez en el de Zedillo y el del panista de Felipe Calderón. Por su parte, los panistas que tuvieron participación en los gobiernos de Fox y de Calderón fueron Alberto Cárdenas, Francisco Mayorga, Josefina Vázquez, Abelardo Escobar, Rodolfo Elizondo y Eduardo Medina-Mora. Así como el del independiente José Antonio Meade, de experiencia ministerial en las presidencias de Calderón y de Peña Nieto. Este mismo criterio se aplica en algunos de los análisis sucesivos, cuando se evalúe la composición ministerial por periodo presidencial.

Gobiernos	Hombres		Mujeres		Total	
España	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Felipe González (1982-1996)	90,2	(46)	9,8	(5)	100	(51)
José María Aznar (1996-2004)	67,6	(23)	34,4	(11)	100	(34)
Rodríguez Zapatero (2004-2011)	56,4	(22)	43,6	(17)	100	(39)
Mariano Rajoy (2011-2016)	70,6	(12)	29,4	(5)	100	(17)
Total	73	(103)	27	(38)	100	(141)
México						
Ernesto Zedillo (1994-2000)	88,2	(30)	11,8	(4)	100	(34)
Vicente Fox (2000-2006)	88,6	(31)	11,4	(4)	100	(35)
Felipe Calderón (2006-2012)	82,5	(33)	17,5	(7)	100	(40)
Enrique Peña (2012-2016*)	85,2	(23)	14,8	(4)	100	(27)
Total	86	(117)	14	(19)	100	(136)

En México, en cambio, la tasa de carteras ocupadas por hombres suele superar el 80% desde que dio inicio el periodo de apertura democrática, ya que antes del gobierno electo en 1994 y durante el transcurso del siglo XX, todos los ministerios fueron encabezados por hombres, a excepción de la primera mujer designada ministra, Rosa Luz Alegría, en la parte complementaria del gobierno del presidente José López Portillo en 1980; y de dos mujeres más, María de los Ángeles Moreno y María Elena Vázquez, que fueron integrantes del gabinete salinista (1988-1994). Con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia del país, durante su gobierno se duplicaron el número de mujeres en un gabinete a cuatro, que equivalieron al 11,8% de quienes integraron su equipo de gobierno. Su sucesor en el cargo, Vicente Fox, mantuvo el mismo número de participación de mujeres en el gabinete. Posteriormente, Felipe Calderón incrementó el número de mujeres ministras a siete, que representaron el 17,5% de los miembros de su equipo de trabajo. En tanto que en la primera mitad del gobierno de Peña Nieto se han designado a cuatro mujeres como titulares ministeriales, que en términos porcentuales equivalen al 14,8% de los integrantes del gabinete. No obstante, se ha observado que los presidentes mexicanos concluyen sus respectivos gobiernos con menos mujeres ministras que con las que inician su mandato (gráfico 14.2).

Gráfico 14.2. Ministros por sexo al inicio y al final de los gobiernos en México (%)



Como observación adicional al tema de género en política, si bien las posiciones ministeriales no son de carácter representativo, éstas distan de asemejarse de la composición poblacional referente al sexo en ambos países, ya la que población española está compuesta por 50,9% de mujeres y 49,1% de hombres; en tanto que en México el sector femenino representa el 51,2% de la población y el masculino el 48,8%³, por lo que la integración de los gabinetes ministeriales de estos países no es un referente de equidad de género al situarlo en proporción con sus respectivas distribuciones poblacionales por país.

14.2. La edad de los ministros

Los nombramientos ministeriales representan para muchos de los que participan en política la coronación de su carrera (Blondel, 1985); y, a este respecto la edad contribuye a revelar en qué momento de una trayectoria política se logra dicho propósito. El acceso al ministerio es asociable a una edad que supera los cuarenta años, ello en el supuesto de que para ese entonces quien es designado ministro ha reunido algún tipo de experiencia previa digna del encargo a desempeñar en el gabinete. Extraño es, por tanto, que alguien acceda a un Consejo de Ministros sin poseer algún tipo de experiencia previa y de edad inferior a treinta y cinco años; es decir, que sea un novicio en las lides políticas.

La edad promedio histórica (del S. XVIII a 1996) en que un ministro accede al cargo en España es de 49,9 años (Cuenca y Miranda, 1998:18); y en el periodo de estudio, de 47,9 años al momento de constituirse el gabinete inicial de cada presidente (tabla 14.2).

³ Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) actualizadas al 01 de enero de 2016 para el caso de España y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del censo poblacional de 2010 en México.

Sin embargo, existen variantes generacionales según el gobierno en turno, pues ahí la edad de los ministros es próxima a la de los propios presidentes cuando asumen el cargo; es decir, suelen pertenecer al mismo grupo generacional, e incluso, en algunos casos el presidente y sus ministros establecen relaciones desde la etapa universitaria o sus inicios en política.

El presidente que tuvo mayor lejanía generacional respecto a su equipo de gobierno fue José Luis Rodríguez Zapatero, de 43 años, cuya edad era seis años menor al promedio de sus ministros de gobierno (49,1), muchos de ellos de amplia experiencia en política y en la Administración Pública. Esta brecha de edad se redujo con el presidente Aznar, también de 43 años, que fue superado por casi cuatro años más de edad promedio de los integrantes de su gabinete (46,9). En cambio, el más joven de los presidentes, Felipe González (40), era un año y medio menor al promedio de edad de sus ministros (41,5). En tanto que Mariano Rajoy, el presidente en democracia de mayor edad (56), eligió como miembros de su gabinete a personajes cercanos y colegas políticos que compartían contemporaneidad generacional (55).

Un rasgo adicional es que la edad promedio de los ministros ha incrementado con cada presidente, acaso porque éstos han privilegiado a personajes de mayor experiencia política al constituir su equipo inicial de gobierno, lo cual quizá se deba también, de acuerdo con la apreciación de Rodríguez (2011:250), por la posibilidad de que la juventud de la élite ministerial española, mayormente notoria con la llegada de los socialistas en 1982, fue una excepción histórica que tenderá a debilitarse con el tiempo.

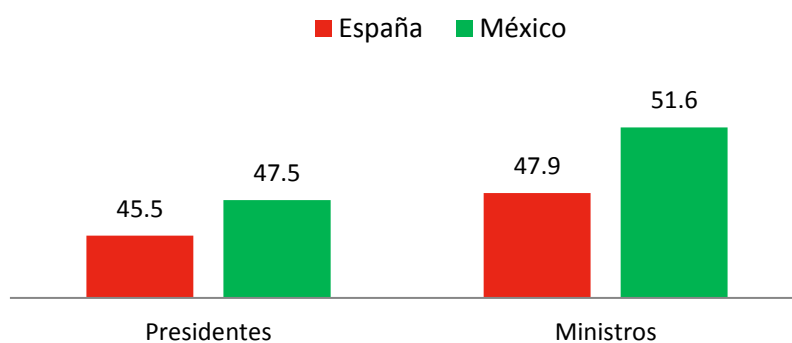
Tabla 14.2. Edad de presidentes y ministros al constituirse el gabinete inicial

Presidentes (edad)	Edad mínima	Edad máxima	Promedio
España			
Felipe González (40)	34	56	41,5
José María Aznar (43)	38	62	46,9
José Luis Rodríguez (43)	42	61	49,1
Mariano Rajoy (56)	40	67	55
Promedio total: 45,5	38,5	61,5	47,9
México			
Ernesto Zedillo (42)	40	64	47,3
Vicente Fox (58)	39	67	51,7
Felipe Calderón (44)	39	73	51,4
Enrique Peña (46)	40	69	56
Promedio total: 47,5	39,5	68,2	51,6

En México, en cambio, se observa una situación diferente, ya que existe una diferencia entre la edad promedio de los presidentes, de 47,5 años, y la de los ministros de gobierno, de 51,6 años; a excepción de Vicente Fox, cuya edad (58) era superior a la de media de sus ministros de gobierno (51,7). En contraparte, con los otros presidentes ha resultado a la inversa, pues éstos son menores en un rango de cinco a diez años que los integrantes de su gabinete; siendo Enrique Peña el de mayor brecha generacional respecto a sus ministros, con una edad de 46 años al asumir el cargo y la de sus integrantes del gabinete promediaba 56 años, un trecho de diez años que se explica porque un sector de quienes eligió como ministros había acumulado una amplia experiencia política e incluso, algunos de ellos habían sido mentores políticos del propio presidente.

Entre México y España existe mayor cercanía en la edad promedio de sus presidentes, 47,5 y 45,5 años respectivamente, que entre la de los ministros, pues en España (47,9) suelen ser en promedio tres años y medio más jóvenes que sus homólogos mexicanos (51,6) al momento en que tiene comienzo cada gobierno (gráfico 14.3).

Gráfico 14.3. Edad promedio de presidentes y ministros al constituirse el gobierno



14.3. El origen geográfico de los ministros

El lugar de nacimiento de los ministros, además de ser un indicador demográfico, también tiene una connotación en clave política que puede reflejar, entre otros aspectos, los acuerdos entre el presidente y líderes regionales, así como la inclusión en el gabinete de personajes originarios de las comunidades de mayor desarrollo y peso político, como son la capital y las grandes metrópolis, donde suele centralizarse el poder político. Esto último ha sido el rasgo más reiterado al situar el lugar de origen de los ministros de España y México, donde se observa mayor predominancia de los procedentes de la capital que de otras regiones. En ese sentido, se constata el *efecto capital* que alude al peso del centro del país en la selección de ministros (Rodríguez, 2011:268). No

obstante, también puede haber matices de las nominaciones ministeriales por ubicación geográfica en función de la proporción poblacional, la influencia partidista y la extensión territorial (Linz, Jerez y Corzo, 2013:974-975).

En España, los ministros nacidos en Madrid comprenden al 27,7% del conjunto de ellos durante el periodo analizado, el porcentaje más elevado históricamente, ya que antes del periodo democrático, la cifra histórica había oscilado entre el 4,76% y el 24,5% de ministros procedentes de la capital, los primeros correspondientes al reinado de Fernando VII, y los segundos a los integrantes del gobierno franquista (Cuenca y Miranda, 1998:43). Sin embargo, en el periodo de este estudio, cada presidente ha variado dicha proporción de los ministros procedentes de la capital (tabla 14.3). Por ejemplo, Rodríguez Zapatero fue el presidente que incluyó menos ministros originarios del centro del país, con sólo 18% de ellos durante su gobierno. Por su parte, Felipe González elevó la cifra de los ministros madrileños al 25,5% y José María Aznar al 35,3%. En tanto que con Mariano Rajoy los nacidos en Madrid han representado el 41,1% de los integrantes de su gabinete en su primera legislatura.

En consecuencia, el número de ministros originarios de la capital ha sido superior respecto a los nacidos en otras comunidades en los gobiernos de todos los presidentes analizados, a excepción del gobierno de Rodríguez Zapatero, que empató la cifra del 18% de los ministros capitalinos con un porcentaje similar de ministros provenientes de Andalucía. En la presidencia de Felipe González, las Comunidades que siguieron en número a los ministros nacidos en la capital fueron tres: Cataluña, Valencia y País Vasco con el 9,8% cada una del total de los integrantes del gabinete durante su mandato. En el gobierno de José María Aznar, después de los originarios de la capital, tuvieron mayor peso los procedentes de Castilla y León, equivalentes al 14,7% de los miembros de su gabinete, lo cual en parte se explica por la trayectoria política que Aznar realizó en dicha Comunidad antes de ser electo presidente y cuyos vínculos políticos con algunos de sus ministros lo remiten a esta región. De forma coincidente con Aznar, el segundo sitio de procedencia de los ministros de Mariano Rajoy en su primera legislatura fue Castilla y León, equivalentes al 23,5% de los integrantes de su gabinete.

Un aspecto significativo por destacar es que en las cifras de la tabla 14.3 sólo fue considerada la Comunidad de nacimiento de los ministros, pero en variadas ocasiones ocurrió que la trayectoria política de éstos fue desarrollada en un territorio distinto al que son originarios. De hecho, uno de los aspectos que contribuyó a la designación de algunos de ellos fue su influencia política en la región en que fueron acogidos. Ejemplos concretos fueron el de Manuel Chaves, ministro de gobierno en las presidencias de los socialistas Felipe González y Rodríguez Zapatero, que nació en Ceuta y cuya trayectoria política predominó en Andalucía, donde presidió la Junta de la Comunidad por casi veinte años.

En la presidencia de José María Aznar hubo casos semejantes, como el del ministro Francisco Álvarez-Cascos, que nació en Madrid pero su recorrido político inicial fue en Asturias, territorio al que representó como senador y diputado de las Cortes Generales; y el de Eduardo Zaplana, que aunque nació en la Región de Murcia, su trayectoria política cobró relevancia en la Comunidad Valenciana, donde fue presidente de la Generalidad y también diputado y senador de la Cortes por la misma comarca. En el gobierno de Rodríguez Zapatero se distinguieron los casos de José Montilla, originario de Córdoba; y de Celestino Corbacho, nacido en Badajoz, pero ambos con anclaje político de larga andadura en Cataluña; y el de Leire Pajín, proveniente del País Vasco, pero con carrera política desarrollada en la Comunidad Valenciana. En la presidencia de Mariano Rajoy se observó una situación similar con el ministro Jorge Fernández Díaz, nacido en Valladolid, pero con arraigo político en Cataluña.

Tabla 14.3. Región de nacimiento de los ministros (%)

Gobierno	Madrid	Andalucía	Cataluña	Valencia	Galicia	Castilla y León	País Vasco	Otras	Total	
España									%	n
González (1982-1996)	25,5	7,8	9,8	9,8	2	7,8	9,8	27,4	100	51
Aznar (1996-2004)	35,3	11,7	8,8	2,9	5,9	14,7	2,9	17,6	100	34
Rodríguez (2004-2011)	18	18	5,1	10,2	12,8	10,2	10,2	15,4	100	39
Rajoy (2011-2016)	41,1	11,8	0	0	0	23,5	11,8	11,8	100	17
Total	27,7	12	7	7	5,7	12	8,5	20	100	141
México	Ciudad de México	Estado de México	Veracruz	Jalisco	Puebla	Guana-juato	Nuevo León	Otras	Total	
Zedillo (1994-2000)	64,7	2,9	0	0	2,9	2,9	0	26,5	100	34
Fox (2000-2006)	37,1	0	2,9	11,4	5,8	8,6	11,4	22,8	100	35
Calderón (2006-2012)	45	0	5	10	5	5	0	30	100	40
Peña Nieto (2012-2018)	62,9	7,4	0	0	0	0	3,7	25,9	100	27
Total	51,4	2,2	2,2	5,9	3,7	4,4	3,7	26,5	100	136

En México, el porcentaje de ministros nacidos en la capital representa el 51,4% del total de la muestra analizada, casi el doble que en España (27,7) y muy por encima de los ministros procedentes de otras regiones del país, como por ejemplo Jalisco, que ocupa el segundo lugar con el 5,9% de los ministros nacidos en esta entidad, pero cuya cifra es bastante alejada de la que representan los originarios de la capital mexicana. De hecho, la cifra de los ministros nacidos en la Ciudad de México se incrementó aún más en los gobiernos priistas de Ernesto Zedillo y de Peña Nieto, con un porcentaje superior al 60% de los integrantes de su gobierno. En cambio, en los gobiernos panistas encabezados por Fox y por Calderón, el porcentaje de los ministros nacidos en el centro del país se redujo al 37,1, y al 45%, respectivamente (tabla 14.3).

Una posible explicación sobre esta diferencia radica en que históricamente los gobiernos priistas se alimentaron de cuadros surgidos de las altas esferas de la Administración Pública Federal y de las universidades capitalinas, que solían aglutinar, predominantemente, a personas nacidas en la capital del país, región que históricamente ha concentrado el grueso de los vínculos políticos, educativos y laborales. Esto tuvo que ver, además, con la ausencia prolongada de un régimen político democrático; por lo cual, los cuadros políticos del priismo eran conformados en la capital del país, donde se centralizaba la política nacional, pues ante la ausencia de competitividad electoral no se requería sumar apoyos de liderazgos regionales del partido, sino los conformados por el propio presidente en turno, cuya trayectoria política de éstos a lo largo del siglo XX era prioritariamente en la Administración Pública, siendo una posición en el gabinete la ruta de acceso en la sucesión presidencial. Con Zedillo, el último de los presidentes del antiguo régimen, aún permanece invariable la estructura de la centralización política, pues aunque poco más del 30% de sus ministros provenía de entidades federativas distintas a la capital, muchos de ellos se habían formado política y educativamente en el centro del país. Por tanto, no fueron más que excepciones los ministros incluidos al gabinete que tuvieran trayectoria política ajena al centro del país.

Los gobiernos panistas, en cambio, alcanzaron el poder como resultado de la competitividad electoral institucionalizada en México a finales del siglo XX, con lo cual, los dos presidentes provenientes de este partido, Fox y Calderón, tuvieron que recompensar con posiciones en el gabinete los apoyos políticos y electorales obtenidos en los bastiones de mayor arraigo panista. Por ejemplo, Vicente Fox fortaleció su gabinete en la parte complementaria de su gobierno con exgobernadores panistas procedentes de Jalisco y Nuevo León, quienes a su vez, influyeron en el presidente para incluir a cuadros políticos propios en el gabinete. Felipe Calderón, por su parte, al inicio de su gobierno también retribuyó el apoyo político y electoral de algunos liderazgos del partido al incluirlos en el gabinete, donde de nueva cuenta el panismo jalisciense estuvo representado por dos de sus exgobernadores, uno de ellos, Alberto Cárdenas, ya con experiencia ministerial en el gobierno foxista. Y en el caso del priista Enrique Peña,

elevó aún más las cuotas territoriales con la inclusión de seis exgobernadores en el gabinete, algo insólito en los gobiernos emanados del PRI; aunque también, muchos de ellos tenían experiencia parlamentaria, partidista y en la Administración Pública Federal.

Otro punto más a destacar es que los presidentes también incluyeron en su gobierno a colaboradores pertenecientes a la misma región que son originarios, como fueron los panistas del grupo Guanajuato ligados a Fox; los panistas michoacanos de donde es oriundo Calderón; y los priistas del Estado de México que es la entidad de donde procede Peña Nieto. Por otro lado, también hubo ministros originarios de otra región, pero que colaboraron con los presidentes en su entidad de nacimiento y de la que fueron gobernadores; por ejemplo, así ocurrió cuando Fox gobernó Guanajuato y reclutó a Ramón Martín Huerta, procedente de Jalisco; y a Luis Ernesto Derbez, originario de San Luis Potosí. Asimismo, cuando Peña Nieto gobernó el Estado de México, incluyó en su equipo de gobierno a Luis Videgaray, a Gerardo Ruiz y a Alfonso Navarrete, quienes provenían de la capital del país y que posteriormente tuvieron continuidad con Peña Nieto en el gabinete presidencial.

Por último, es importante destacar que pese a las diferencias en la organización territorial entre México y España, el primero como Estado federalizado y el segundo como Estado Autonómico, en España se aprecia mayor extracción de ministros por fuera de la capital que en México, ello aunque ninguno de estos países esté obligado a designar ministros por su origen territorial. Sin embargo, a criterio del Ejecutivo en turno, en España es mayormente visible la incorporación de ministros de acuerdo con su trayectoria e influencia política regional, lo cual, constata la tesis de Rodríguez (2010) de que en un gobierno descentralizado la extracción ministerial ocurre desde diversas arenas, ello en detrimento de la típica carrera parlamentaria observada en otros países con gobiernos de esta naturaleza⁴. En tanto que en México decrece notablemente el perfil de ministros con trayectoria territorial dado el predominio de las élites políticas altamente concentradas en la capital, las cuales acaparan el acceso a posiciones políticas y de las altas esferas de la Administración Pública.

⁴ En modo coincidente, Genieys (2004) sustenta que el Estado de las Autonomías reconocido en la Constitución de 1978 ha intensificado la relevancia y participación de las élites periféricas en la búsqueda de reconocimientos y beneficios territoriales.

14.4. Estudios universitarios de los ministros

El tipo de carrera universitaria elegida por los ministros de gobierno es también un referente que en ocasiones incide en que con posterioridad a la formación educativa se opte por una trayectoria política como profesión⁵. En los casos mexicano y español las carreras predominantes entre los ministros que han ocupado una cartera en el gabinete son dos: derecho y economía. Cualquiera de estas carreras o alguna afín en suma han sido estudiadas por más del 65% de los integrantes de los gabinetes ministeriales en ambos países (tabla 14.4). En España, predomina la carrera de derecho en más del 40% de las veces. Esta cifra se eleva a más del 50% al añadir a quienes cuentan con dos carreras y una de ellas es la de abogado, que por lo general hace mancuerna con la de economía. Esta última ocupa el segundo sitio de los estudios de los ministros españoles presente en el 19,1% de ellos.

Sin embargo, también se observaron gradualidades en el tipo de formación educativa según el gobierno en turno. Los ministros en los gobiernos socialistas son los que registraron mayor diversidad en los tipos de estudios de grado, pues la carrera de abogado, sin bien continuó siendo predominante, representó el 37,2% de los estudios de los integrantes del gabinete de Felipe González; y disminuyó al 33,3% en las legislaturas de Rodríguez Zapatero. En contraparte, en la presidencia de este último incrementaron los ministros egresados de carreras del ámbito de sociales y humanidades. En cambio, en los gobiernos de los populares se reforzó el perfil de los ministros abogados, pues en la presidencia de José María Aznar estos equivalieron al 53% y en la primera legislatura de Mariano Rajoy al 47% de los integrantes del gabinete. En el balance general, las carreras de abogado y de economía aglutinan alrededor del 80% de los estudios de quienes detentan un cargo ministerial en España. Si se amplía el rango analítico al inicio del periodo democrático (1976) y se incluye la doble titulación, la carrera de derecho alcanza un porcentaje del 57,5 y las del área económica el 32,9% de las carreras cursadas por los ministros (Linz, Jerez y Corzo, 2013: 976).

⁵ Así también, es importante considerar que “el título universitario no es un requisito en sí mismo de entrada a la política, pero inviste de cierta autoridad moral a la vez que puede saciar la vanidad de un político en momentos de plenitud de su propia carrera política o incluso es carta de presentación para un puesto futuro al edulcorar un currículum que puede ser insuficiente para el nivel requerido de las nuevas tareas” (Alcántara, 2012:177).

Tabla 14.4. Estudios universitarios de los ministros (%)⁶

Gobiernos	Abogados	Economía y afines	Ingeniería, ciencias, y afines	Sociales y humanidades	Medicina y salud	Dos o más carreras	Otras	Sin estudios prof.	Total	
España									%	n
González (1982-1996)	37,2	23,5	9,8	5,8	1,9	19,6	0	1,9	100	51
Aznar (1996-2004)	53	11,7	8,8	5,9	5,9	14,7	0	0	100	34
Rodríguez (2004-2011)	33,3	20,5	5,1	10,4	5,1	23	0	2,6	100	39
Rajoy (2011-2015)	47	17,6	5,9	0	5,9	23,5	0	0	100	17
Total	41,1	19,1	7,8	6,4	4,2	19,8	0	1,4	100	141
México	Abogados	Economía y afines	Ingeniería, ciencias y afines	Sociales y humanidades	Medicina y salud	Dos o más carreras	Otras	Sin estudios prof.	Total	
Zedillo (1994-2000)	32,4	38,2	0	11,8	2,9	5,9	8,8	0	100	34
Fox (2000-2006)	34,3	37,1	22,9	0	2,8	0	0	2,8	100	35
Calderón (2006-2012)	25	37,5	15	12,5	2,5	2,5	5	0	100	40
Peña (2012-2018)	48,1	18,5	11,1	3,7	7,4	7,4	3,7	0	100	27
Total	33,8	33,8	12,5	7,4	3,7	3,7	4,4	0,7	100	136

En México, en cambio, se equilibró el predominio entre las carreras afines a economía y la de derecho, presente en el 33,8% de los ministros respectivamente, que en suma ambas se acercaron al 70% del tipo de estudios que poseen quienes encabezan un ministerio. No obstante, al igual que en España, se observaron algunas variaciones según el gobierno en cuestión. Mientras que los gobiernos de Zedillo y Calderón mantuvieron cierta proximidad en cuanto al perfil educativo de los ministros en áreas de economía, derecho y ciencias sociales, en el gobierno de Fox se observó una descompensación de ministros con estudios en este último rubro. En contraparte, en el

⁶ Las cifras también comprenden a quienes realizaron estudios universitarios pero que no los concluyeron o no obtuvieron el grado académico.

mismo gobierno foxista incrementaron los ministros con formación en ingeniería y áreas afines, un perfil que no fue incluido en la presidencia de Zedillo. En tanto que en el gobierno de Peña se revirtió el predominio de los economistas por el de los abogados. Por otra parte, en los cuatro gobiernos se mantuvo invariable el área formativa en medicina a quien le ha correspondido encabezar el Ministerio de Salud, una costumbre que proviene desde los gobiernos del antiguo régimen. Otro aspecto que suele reiterarse es que los ministros de la Defensa y de la Marina provienen del ámbito militar y en ese entorno es donde realizan sus estudios formativos.

14.5. Escolaridad de los ministros

La escolaridad de los ministros también revela información importante en cuanto a su nivel de formación académica y oportunidades de desarrollo educativo. Salvo contadas excepciones, la mayoría de los ministros de gobierno en España y México cuentan con estudios universitarios (tabla 14.5). En España, el nivel de estudios predominante entre los ministros analizados es de grado universitario en 44,7% de ellos, seguido por los que poseen grado doctoral, que representan el 36,9%; y luego los que tienen estudios de máster, que equivalen al 14,9% de los ministros. Las mayores tasas de escolaridad entre ministros se observaron en los gobiernos de los socialistas Felipe González y Rodríguez Zapatero, en ambas presidencias con una cifra cercana a la mitad de los integrantes de tales gabinetes con título de doctor.

En cambio, en los gobiernos del PP encabezados por José María Aznar y por Mariano Rajoy decreció la tasa de ministros con estudios doctorales al 23,5% y al 11,7, respectivamente; pues en tales gobiernos predominaron los ministros que sólo poseían grado de licenciatura en alrededor del 60% de los miembros del gabinete. Una característica adicional es que la mayoría de los integrantes de los gabinetes ministeriales en España realizó sus estudios universitarios en escuelas públicas del país y, de los que cuentan con posgrado, hay una proporción ligeramente superior de los que estudiaron en escuelas nacionales, pero también un sector importante de quienes lo hicieron en el extranjero, en su mayoría en la región europea y en menor medida en Estados Unidos⁷.

⁷ Durante el periodo democrático 1976-2011 los ministros que realizaron estudios formativos en el extranjero fueron el 23%. De estos, 9,9% estudió en Francia, 8,2% en Reino Unido, 4,6% en Italia, 2,3% en Alemania y 7,6% en Estados Unidos (Linz, Jerez y Corzo, 2013:978).

Tabla 14.5. Escolaridad de los ministros (%)⁸

Gobiernos	Grado	Maestría	Doctorado	Estudios inconclusos	Total	Total
España					%	N
González (1982-1996)	43,1	9,8	45	2	100	51
Aznar (1996-2004)	58,9	14,7	23,5	2,9	100	34
Rodríguez (2004-2011)	28,3	15,3	48,7	7,7	100	39
Rajoy (2011-2015)	58,8	29,4	11,7	-	100	17
Total	44,7	14,9	36,9	3,5	100	141
México	Grado	Maestría	Doctorado	Estudios inconclusos	Total	Total
Ernesto Zedillo (1994-2000)	26,5	26,4	47	-	100	34
Vicente Fox (2000-2006)	37,1	37,1	22,9	2,9	100	35
Felipe Calderón (2006-2012)	30	42,5	27,5	-	100	40
Enrique Peña (2012-2016*)	26	55,5	18,5	-	100	27
Total	30,1	39,8	29,4	0,7	100	136

En México, el grado de estudios predominante entre los ministros de gobierno ha sido de maestría, presente en el 39,8% de ellos; le siguen los que poseen título universitario, que son el 30,1%; y ligeramente más abajo se encuentran los ministros que han concretado estudios doctorales, que equivalen al 29,4%. No obstante, hubo variaciones significativas en cada gobierno en cuanto al nivel de escolaridad de los ministros. En el gobierno de Ernesto Zedillo, por ejemplo, fue en el que tuvieron mayor acogida personajes con grado doctoral, los cuales comprendieron casi la mitad de los integrantes del gabinete (47%), seguido por un porcentaje similar de los ministros con título de grado y los que poseían de maestría, con 26,5% en sendos sectores. Con Fox se redujo la presencia de ministros con doctorado a la mitad de los que tuvo Zedillo, a sólo 22,9% de los integrantes de su gobierno; predominaron, en cambio, los ministros con título de maestría y los de licenciatura por partes iguales, en 37,1% de ellos respectivamente.

⁸ La tabla 14.5 comprende el grado universitario de los ministros de gobierno cuya información fue obtenida mediante fuentes periodísticas, oficiales y fichas curriculares elaboradas por los propios ministros. Empero, es probable que algunos posean un título superior al registrado, pero en este estudio sólo se considera el dato obtenido mediante dichas fuentes.

En el gobierno de Calderón tuvieron mayor presencia los ministros que contaban con título de maestría, que equivalieron al 42,5% de los integrantes de su equipo de gobierno, nivel de estudios seguido por los que sólo poseían grado universitario (30%), y casi el mismo número de los que habían realizado doctorado (27,5). En el gobierno de Peña se ha elevado la cantidad de ministros con estudios de maestría, presente en el 55,5% de los miembros de su gabinete; grupo seguido por los que solo poseen título de grado, que representan un 26% de los ministros; y posteriormente aquellos ministros que obtuvieron grado doctoral, equivalentes al 18,5% de los integrantes del gabinete peñista.

A diferencia de lo que sucede con la élite ministerial española, cuya formación universitaria suele efectuarse en instituciones públicas, los secretarios de Estado en México están divididos en proporciones aproximadas entre quienes realizan sus estudios universitarios en escuelas públicas y quienes cursan el grado en instituciones privadas. A su vez, de los ministros mexicanos que optan por estudiar un posgrado nacional, en su mayoría lo han realizado en universidades privadas de élite; y quienes estudian en el exterior, suelen hacerlo en universidades estadounidenses y europeas.

14.6. Profesión de los ministros españoles

La profesión predominante de los ministros españoles ha sido en el ámbito público, pero con variantes en la composición de cada gobierno (gráfico 14.4). Durante el periodo de la monarquía parlamentaria (1976-2011), el 63% de los ministros ha tenido ocupaciones en el sector público (Linz, Jerez y Corzo, 2013:983). Y en lo que respecta a las otras profesiones, resulta llamativo una presencia importante de ministros dedicados a la docencia universitaria en los gobiernos socialistas superior al 30%; profesión prácticamente ausente en los gobiernos encabezados por el PP, que en contraparte a los socialistas, han mantenido cuotas importantes de ministros provenientes del ámbito privado. Otra de las profesiones predominantes que han ejercido los ministros antes de su llegada al cargo, es la del ejercicio de la abogacía, presente en más del 30% de éstos en democracia (Linz, Jerez y Corzo, 2013:979).

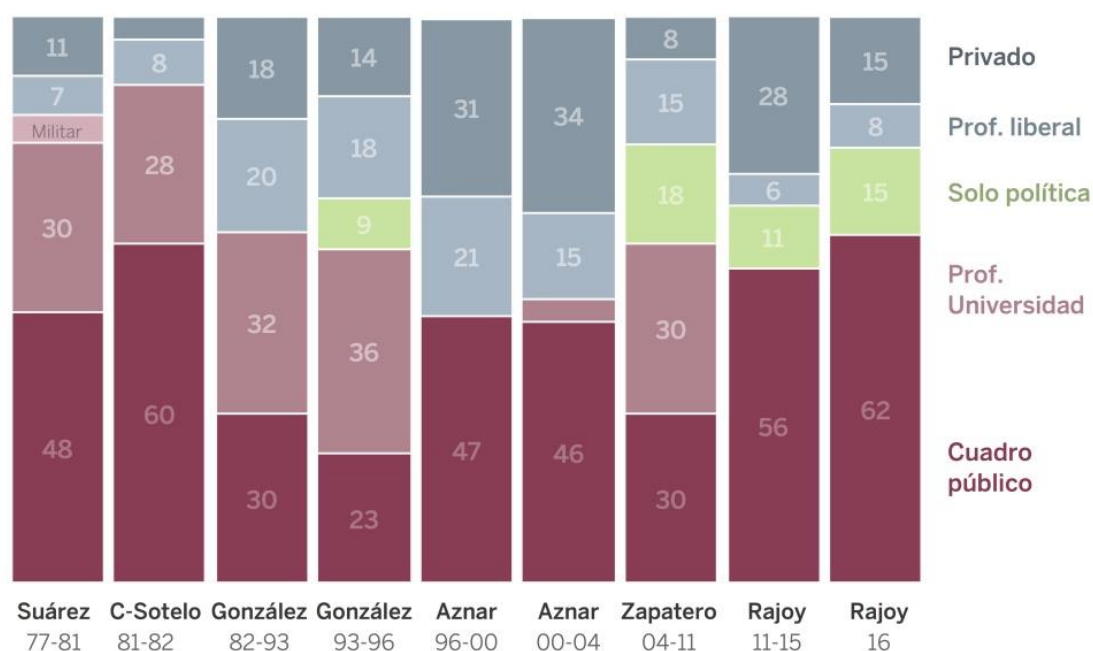
Por otra parte, también es de llamar la atención que aquellos dedicados desde un principio exclusivamente a la política, son una minoría reducida, como se observa en la gráfico 14.4. De hecho, se ha enfatizado que la diversificación de las profesiones en el cuerpo ministerial respondió al cambio democrático, pues durante el franquismo preponderaba el personal del ámbito público y del militar en el gabinete, situación que fue transformada desde los primeros gobiernos electos, en el que prácticamente quedó

apartado el sector militar⁹; y, por otra parte, “el establecimiento de un sistema parlamentario de partidos fuertes debería de haber contribuido a debilitar el predominio del funcionariado, al abrir un canal que facilita la entrada en el gobierno de profesionales liberales y cuadros de la empresa privada” (Rodríguez, 2011: 260). No obstante, el sector burocrático volvió a cobrar auge a partir de la segunda legislatura de Zapatero asociado a la profesionalización de la política en un marco de modernización y consolidación de la democracia de partidos (Rodríguez, 2011: 260).

Gráfico 14.4. La profesión de los ministros en España

La profesión de los ministros

Porcentaje de ministros según su profesión principal



Fuente: Rodríguez Teruel (2011) y elaboración

K. LLANERAS / EL PAÍS

Fuente: Rodríguez y Llaneras (2016)

⁹ Anteriormente, desde la época del sexenio revolucionario hasta la finalización del franquismo (1868-1975), el porcentaje de militares en el gabinete era notable, en algunos casos hasta el 30% en el periodo de Restauración y de menor intensidad durante la segunda República, con sólo 4% de perfil militar; en tanto que en el régimen de Franco, la presencia de militares en el gabinete promedió 18% (Linz, Jerez y Corzo, 2013: 935).

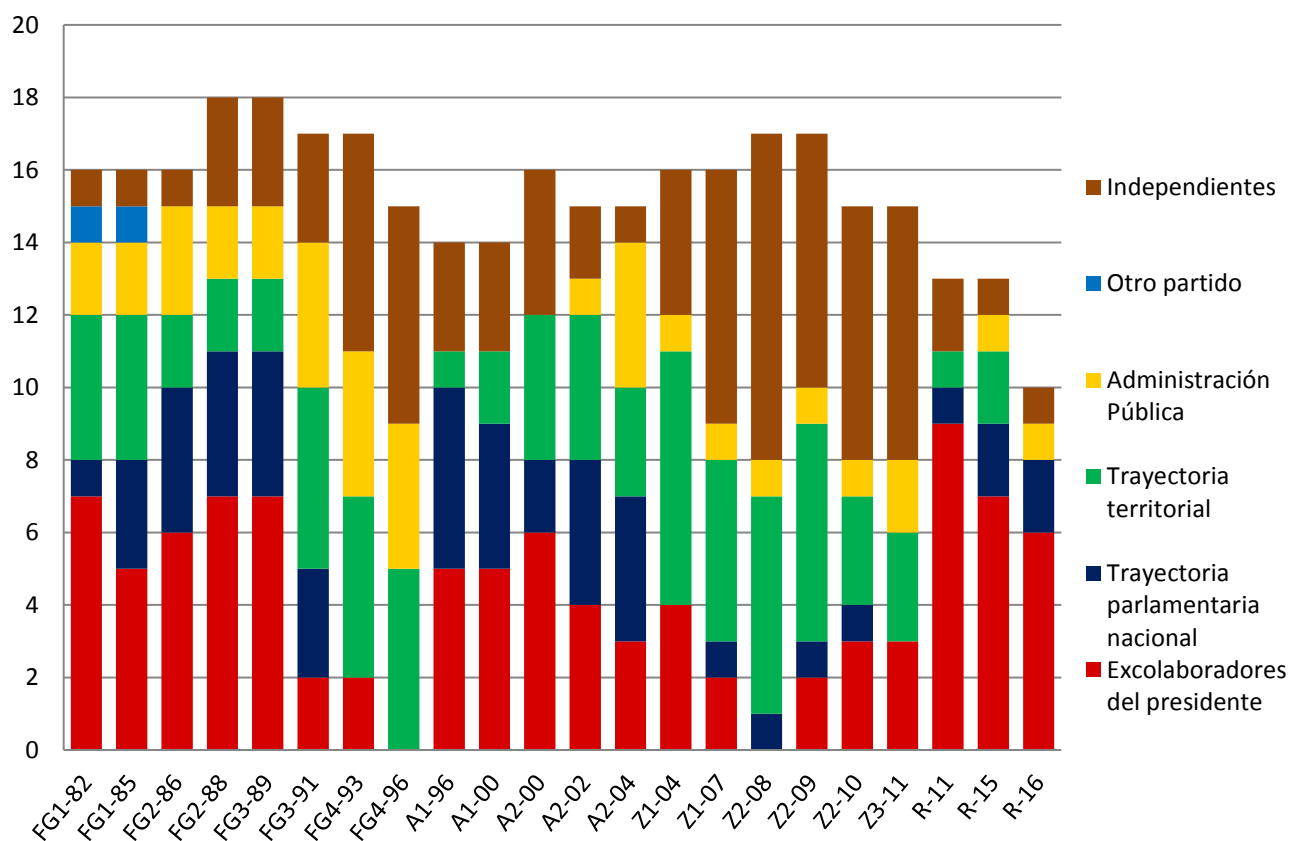
Aspectos político-institucionales en el ascenso ministerial

14.7. Los perfiles político-partidistas de los ministros

Uno de los puntos centrales de esta investigación se enfocó en identificar cuál es el perfil y vínculos político-partidistas de los ministros de gobierno en las democracias española y mexicana. Para ello fueron consideradas un conjunto de categorías que permiten distinguir cuál es el tipo de perfil predominante en función de la trayectoria, la filiación partidaria y la posible relación de colaboración con el presidente. De lo anterior, vale aclarar que en buena parte de las ocasiones la trayectoria que antecede a los ministros no es homogénea y bien puede contener experiencia en posiciones de diversa índole que podrían situarle en lo que se considera una carrera política híbrida (aspecto que se aborda en el siguiente epígrafe); sin embargo, entre las posibles rutas de la andadura política de los ministros, alguna predominó sobre las otras en función del tiempo y/o influencia de la posición ocupada, o bien por el tipo de relación política de los ministros con el presidente o su partido, aspectos que delinean el perfil político predominante del ministro al momento de su nombramiento.

Posteriormente, las remodelaciones sucesivas de gabinete supusieron una serie de factores que motivan el cambio, como son las crisis políticas y coyunturales que se tengan que afrontar, los escándalos y desgaste de los ministros, competición por otra posición política, así como un posible reajuste en la estrategia de gobierno, lo cual implica que cambien los perfiles políticos de los ministros de acuerdo con las prioridades –o necesidades- que tenga el presidente para conducir su gobierno. Los gráficos 14.5 y 14.6 identifican el perfil político de los ministros de gobierno e ilustran el proceso de cambio de dichos perfiles durante los mandatos presidenciales al inicio y conclusión de cada gobierno, así como el año que en su caso se hubiesen realizado remodelaciones amplias de gabinete.

Gráfico 14.5. Perfiles y vínculos político-partidistas de los ministros de gobierno de España (1982-2016)



En España se han registrado cambios visibles en los perfiles ministeriales con cada uno de los mandatarios en turno. Felipe González se estrenó como presidente del gobierno con un equipo de trabajo compuesto principalmente por cercanos colaboradores que lo habían acompañado en la Ejecutiva del PSOE a partir de que asumió su encargo como secretario general de dicho partido a mediados de la década de 1970. En las legislaturas sucesivas como presidente, Felipe González emprendió diversas remodelaciones de gobierno que repercutieron en el cambio del perfil de sus ministros. Por ejemplo, en su segunda legislatura cobraron mayor auge personajes de experiencia parlamentaria y otros de perfil independiente. En tanto que en el transcurso de la tercera y la cuarta legislatura, producto de las crisis políticas y de escándalos de corrupción, renovó casi el total de su plantilla de ministros y cerró su mandato con un gabinete compuesto exclusivamente por un sector de personajes de trayectoria y/o influencia territorial, otro de técnicos y otro más de perfil apartidista; un gabinete ya sin presencia de ninguno de sus antiguos colaboradores, quienes fueron apartados paulatinamente por razones y circunstancias diversas.

La presidencia de José María Aznar se distinguió porque en su primera legislatura se hizo acompañar por una mayoría de ministros distribuida entre anteriores colaboradores del propio presidente y por políticos del PP de experiencia predominantemente parlamentaria, perfiles que mantuvo casi sin modificar durante dicha legislatura. Al inicio de la segunda legislatura, Aznar añadió dos carteras más al gabinete, incrementó el número de ministros de perfil independiente y duplicó los de trayectoria en la arena autonómica. Posteriormente, a partir de la remodelación de gobierno efectuada en julio de 2002 comenzó una progresiva transformación en la composición del gabinete, en el cual, al finalizar el mandato aznarista hubo un notable incremento de ministros de perfil técnico y, en contraparte, una reducción de excolaboradores y de perfil apartidista.

Por su parte, José Luis Rodríguez Zapatero inauguró su gobierno con una presencia predominante de ministros de trayectoria de mayor peso regional o ligados a alguno de esos liderazgos, lo cual, como se ha mencionado con anterioridad, pudo simbolizar una estrategia del presidente para reagrupar aliados mediante diversos liderazgos territoriales del partido. A este tipo de perfil, le siguió un grupo de colaboradores del presidente que lo habían acompañado desde que asumió la secretaría general del PSOE en 2000, que equivalían a una cuarta parte de los integrantes del nuevo gabinete; y otro tanto similar de personajes de perfil técnico que no pertenecían a las filas del partido. Para 2007, antes de finalizar la primera legislatura encabezada por Zapatero, se observó un notable incremento de los ministros de perfil independiente y en contraparte se redujeron el número de excolaboradores del presidente en el gabinete.

Esta estrategia fue refrendada por el propio Zapatero al inicio de su segunda legislatura en 2008, en la cual los ministros de perfil independiente pasaron a ser el sector más numeroso del gabinete con presencia en más de la mitad de las carteras. En cambio, el perfil de ministros más afectado fue el de los excolaboradores del presidente, que para ese momento dejaron de tener participación en el gabinete. A partir de 2009, como consecuencia de la crisis económica que sacudió al país, Zapatero realizó varios reajustes en la integración ministerial y con ello volvieron a adquirir fuerza ministros experimentados de perfil político y otros allegados al presidente, quienes fueron los encargados de intentar sortear los efectos de la crisis y su repercusión en la baja credibilidad del gobierno.

Finalmente, la X Legislatura de la democracia española, que fue encabezada por Mariano Rajoy, se distinguió porque éste se hizo acompañar de un equipo de trabajo compuesto mayoritariamente por personajes ligados a su figura, quienes han sido sus colaboradores en algún momento de su larga travesía política y que en conjunto equivalieron a casi el setenta por cien de los integrantes del gabinete. No obstante, en el gabinete inicial también hubo cabida para dos personajes no afiliados al PP y otro par de

posiciones para miembros del partido, aunque todos ellos también gozaban de la confianza y cercanía con el presidente. Rajoy finalizó dicha legislatura con ajustes mínimos en el que salieron tres de sus excolaboradores y un independiente; en contraste, reforzó la línea del partido cubriendo esos espacios con ministros de variados perfiles. Posteriormente, en el período en que el gobierno encabezado por Rajoy permaneció en funciones en la XI Legislatura e inicios de la XII se suscitaron tres dimisiones adicionales, pero dado que en esta condición el presidente está impedido para realizar nombramientos, el despacho de las carteras vacantes fueron cubiertas de manera provisional por otros integrantes del gabinete. Dada la estrechez de vínculos entre el presidente y sus ministros, el primer gobierno de Rajoy ha sido el más acondicionado en torno a la figura del presidente durante la era democrática española.

En el caso mexicano ha sido notoria una variabilidad en los patrones de designación ministerial que emprendió cada presidente (gráfica 14.6). Ernesto Zedillo, por ejemplo, incluyó prioritariamente a personajes con trayectoria política y técnica a nivel federal. En ese sentido, Zedillo dio continuidad al patrón de designación ministerial que caracterizó al régimen priista, que consistió en nombrar a actores experimentados en la política y/o en la Administración Pública nacional. El propio Zedillo poseía una carrera ascendente en el ámbito de la Administración Pública y los excolaboradores que nombró ministros habían sido sus subordinados o compañeros de gabinete en el gobierno salinista, del que Zedillo fue ministro de Programación y Presupuesto (1988-1992) y de Educación Pública (1992-1993). Otro rasgo que distinguió a la gestión zedillista es que fue el primer líder del Ejecutivo en nombrar como ministro a un personaje perteneciente a otro partido político, una clara señal de que para ese entonces el poder comenzaba a fraccionarse entre una pluralidad de fuerzas políticas. Otra característica visible en la presidencia de Zedillo es que al final de su mandato priorizó incorporar a ministros de perfil técnico en detrimento de quienes anteriormente habían sido sus colaboradores, cuyo perfil se redujo significativamente respecto al inicio de su gobierno.

El gobierno de la alternancia encabezado por Vicente Fox representó un cambio radical en la conformación de gobierno hasta antes visto, ello principalmente porque no obstante que el presidente Fox pertenecía a las filas del PAN, se deslindó del partido en la integración de su gobierno, pues en un inicio solamente incluyó a un panista de larga militancia. En contraste, Fox privilegió adherir al gabinete a personajes de perfil apartidista, algunos de ellos ligados al sector empresarial y sin experiencia alguna en política ni en la Administración Pública. Conforme transcurrió su gobierno se observó un cambio paulatino en el perfil ministerial, pues fueron apartados algunos de esos ministros que carecían de experiencia política por personas ahora sí allegadas al partido, ya que además de que el presidente requería de éste para mantener su apoyo político y parlamentario, por otra parte cubría el vacío de la inexperiencia política de los ministros

salientes con otros que contaban con talante político, bajo la expectativa de que ello le representaría mayor eficacia gubernativa para su mandato.

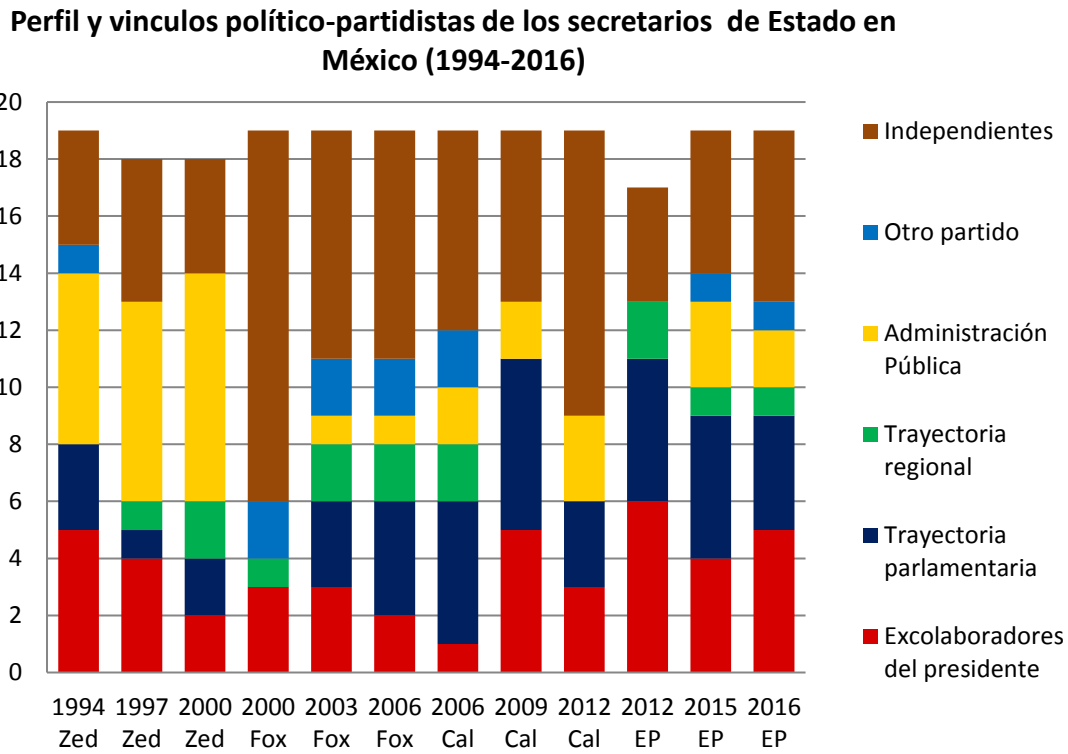
Si bien el panismo continuó en el poder para el siguiente sexenio, hubo un cambio cualitativo entre el gobierno de Fox y el encabezado por Felipe Calderón, quien mermado por una severa crisis de legitimidad en su elección, se vio en la necesidad de obtener respaldo mediante alianzas con diversos sectores del panismo tradicional y también con otros personajes provenientes del PRI, a quienes correspondió con espacios en el gabinete. No obstante, una vez que se afianzó en el gobierno emprendió una transformación en la composición de su equipo de trabajo en la cual se desprendió de sus aliados políticos para dar espacio a sus principales allegados. Con ello, Calderón decidió conformar el núcleo de su gobierno mediante una fracción política que él mismo encabezaba, pues buena parte de los integrantes que fue incorporando al gabinete se caracterizaban por su juventud y por haber sido colaboradores del líder del Ejecutivo en algún punto de su trayectoria política. Empero, hacia el final de su mandato el presidente perfiló a algunos de sus allegados a otras posiciones políticas, ante lo cual, dichas salidas fueron compensadas con un incremento significativo de ministros de perfil técnico y apartidista, pero también cercanos a su figura.

Posteriormente, con el retorno del PRI al poder de la mano de Peña Nieto se intentó retomar algunos legados del antiguo régimen como fue la composición del gabinete por personajes de larga andadura política, muchos de ellos con sólida experiencia en diversas esferas del poder, lo que incluía tanto mentores del propio presidente como subordinados en su paso por la gubernatura en la entidad mexiquense. Además -aunque no se observa en la gráfico 14.6 por identificárseles con un determinado perfil político-partidista-, casi una tercera parte de los integrantes del gabinete habían sido gobernadores, un distintivo que ha caracterizado al gobierno peñista, pues además de que incorporó a expertos del área administrativa y de la política nacional, tejió alianzas con personajes de influencia territorial. Ello puso de manifiesto un cambio en la composición ministerial respecto al viejo régimen, ya que ante la ausencia de un prisma que aglutinó el poder en la figura presidencial durante muchas décadas, a su paso a la oposición, el PRI dispersó su poder entre los gobernadores, los cuales, como nuevos actores de relevancia en la política nacional, hicieron valer su fortaleza política como aliados indispensables de Peña Nieto en la búsqueda del retorno al poder presidencial.

En ese sentido, en la actualidad, el presidente difícilmente puede integrar su equipo de trabajo sólo con personajes de largo recorrido en la Administración Pública Federal y afincados en la capital del país como solía suceder anteriormente, sino que en el marco de competitividad electoral existente, el líder del Ejecutivo requiere formular alianzas al interior de su partido e inevitablemente tiene que hacerlas extensivas a algunos de los liderazgos territoriales. No obstante, en la parte intermedia de su mandato se han

realizado ajustes en los que se ha desplazado el perfil político de algunos ministros por el de técnicos, tanto del partido como independientes.

Gráfico 14.6. Perfil y vínculos político-partidistas de los secretarios de Estado en México



En un balance general, los gabinetes de España y México han sido constituidos por una variada gama de perfiles de quienes han sido designados ministros de gobierno. Existe, sin embargo, un distintivo que aporta el presidente en turno al encauzar la composición ministerial de acuerdo con las prioridades políticas de su gobierno, así como por las condiciones contextuales y de tipo institucional presentes al momento de asumir su mandato. Ello fortalece la noción de que el presidente es quien tiene preeminencia en los sistemas políticos de ambos países, pero no por ello su dominio político no deja de estar abierto a un conjunto de apoyos, acuerdos y negociaciones con otras fracciones y liderazgos del partido, cuyo reflejo más evidente es que en la composición del gabinete y también en los reacomodos subsiguientes intervienen diversos factores a veces no del todo coincidentes con el parecer del propio presidente.

La modificación de perfiles denota el proceso de cambio –sea en las políticas, prioridades o intereses- de un gobierno respecto a su integración inicial. Acaso por eso y pese a que la composición ministerial queda supeditada a una atribución presidencial, los gabinetes reflejan un semblante eminentemente democratizado, producto de la

pluralidad de perfiles que los constituyen, con todo y que la cualidad principal que ha sido objeto de análisis en este estudio es la condición monopartidista de los gabinetes, los cuales también plasman diversos matices y procesos de cambio en su integración.

14.8. Las trayectorias previas de los ministros

Los patrones de trayectoria política más recurrentes que anteceden la llegada a un ministerio en España y México son tres: el primero corresponde a una trayectoria ascendente o de nombramientos en altos cargos de la Administración Pública –como son las Secretarías de Estado en España y las Subsecretarías de gobierno en México– que son la puerta de acceso al gabinete más reiteradas. La segunda vía combina experiencia en dos arenas políticas; por un lado la parlamentaria que es complementada sea con experiencia en la Administración Pública, la arena Ejecutiva regional¹⁰, posiciones importantes del partido –secretaría, vicesecretaría o miembro de la Comisión Ejecutiva– o experiencia anterior como ministro de gobierno. Finalmente, el tercer tipo más recurrente de trayectoria previa al acceso ministerial consta de experiencia en al menos tres de las arenas políticas referidas en el punto anterior. En conjunto, estas tres vías comprenden más del 75% de las pautas de acceso al gabinete en ambos países (gráfico 14.7).

Tanto en México como en España se observó que las rutas de acceso al ministerio tienen un anclaje desde diversas arenas políticas; es decir, predomina una trayectoria heterogénea, lo cual denota un considerable grado de dedicación a la actividad política por parte de sus titulares antes de asumir el cargo¹¹. En España, históricamente existió un notable predominio parlamentario en la experiencia previa de los ministros, el cual se revirtió abruptamente en la fase del franquismo, pues más del 90% de los ministros

¹⁰ La arena Ejecutiva regional comprende, para el caso español, los cargos de presidencia de Comunidad, consejero, alcalde o concejal; y, para el caso mexicano, las posiciones de gobernador, secretario estatal, presidente municipal o regidor.

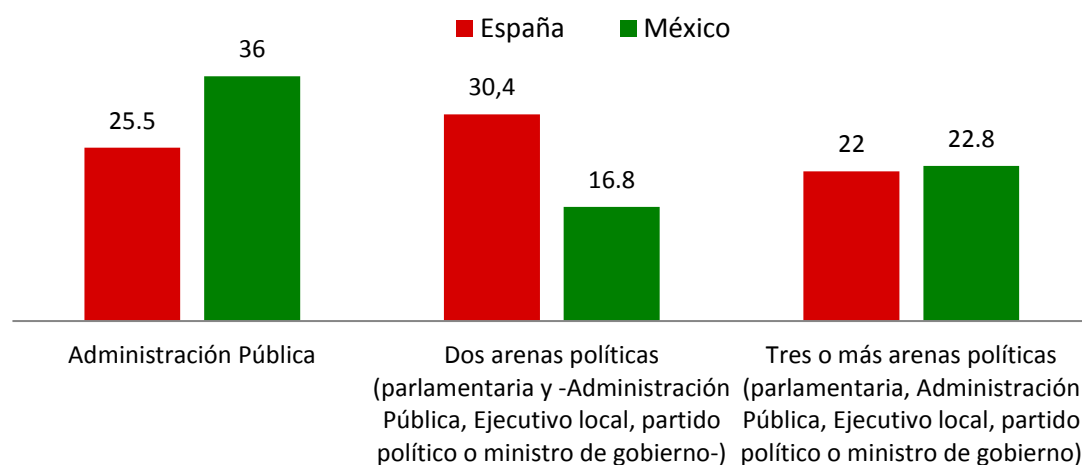
¹¹ A este respecto, vale la pena recuperar la apreciación de Josep Borrell, exministro y exdirigente socialista, sobre lo que a su juicio implica la dedicación a la actividad política y la manera en que ha cambiado a lo largo del tiempo. En una entrevista sobre el tema, Borrell refirió que “la política es una actividad que no debería ser una profesión, pero desgraciadamente cada vez lo es más. Es una actividad muy exigente, muy demandante. No tienes tiempo libre. No puedes decir: ‘el fin de semana me quedo en casa y todo’. Yo no desearía volver a vivir como la vive un líder político, porque no tiene ningún tiempo para él. Es muy exigente. Pero probablemente las personas que hoy se dedican a la política tienen una procedencia más endogámica de la que se tenía en nuestra época. Hoy surgen del interior de los partidos políticos. Se meten en las juventudes del partido en cuestión y van ascendiendo en la jerarquía orgánica sin probablemente tener demasiada experiencia del mundo real [...], sin tener un bagaje humano, un conocimiento de la vida como es”. Véase, entrevista de la Fundación Juan March a Josep Borrell (20-feb-17): <http://www.march.es/videos/?p3=1&p5=Josep%20Borrell&l=1>

franquistas no había tenido experiencia parlamentaria (Linz, Jerez y Corzo, 2013:988). En cambio, en democracia, el tipo de experiencia previa se diversificó, favorecido ello por el nuevo contexto de competitividad y descentralización política. Un ejemplo manifiesto de la diversificación de las rutas ministeriales fue la creación de las Comunidades Autónomas durante la monarquía parlamentaria, lo cual ha significado el paulatino asentamiento de una nueva ruta de acceso al gobierno central desde el ámbito autonómico (Rodríguez, 2010; Linz, Jerez y Corzo, 2013: 989).

En el periodo que comprende este estudio, la vía de acceso ministerial más frecuente en España ha sido una combinación de experiencia en dos arenas políticas, que por lo general es la parlamentaria en complemento sea con experiencia en la Administración Pública, en el ámbito Ejecutivo autonómico, en cargos importantes del partido o con antecedentes previos como ministro de gobierno, combinación presente en 30,4% de los ministros españoles analizados. A este tipo de trayectoria le sigue, en segunda instancia, la de aquellos que sólo han mantenido experiencia en cargos importantes de la Administración Pública, que representan el 25,5% de los nombramientos ministeriales. En tanto que el tercer tipo de trayectoria más frecuente amalgama una combinación de experiencia en al menos tres arenas políticas, siendo los patrones más usuales una combinación de experiencia parlamentaria, en la Administración Pública y en el ámbito autonómico o local, cuya mixtura se ha observado en el 22% de quienes han tenido un nombramiento ministerial.

En México, esos tres tipos de trayectoria también son los más reiterados, sólo que cambian el orden de las frecuencias. La arena de donde más proceden los ministros de gobierno es la de la Administración Pública, ya que el 36% de los casos observados contaba con algún tipo de experiencia o trayectoria en este ámbito con anterioridad a su acceso al gabinete. El segundo patrón de trayectoria más reiterada consta de experiencia en tres arenas políticas, que pueden ser una combinación sea de cargos parlamentarios, en el partido, en el ámbito regional, y/o en la Administración Pública, pauta presente en el 22,8% de los nombramientos ministeriales analizados. El tercer tipo de trayectoria más repetitiva que antecedió la llegada al gabinete fue una combinación de experiencia parlamentaria con cualquiera de las otras arenas políticas, que representó el 16,8% de los puentes de acceso al gabinete.

Gráfico 14.7. Tipos de trayectorias más frecuentes que anteceden el acceso ministerial



Por otra parte, al segmentar el análisis de las trayectorias por gobierno, se observa que éstas se han modificado conforme al presidente en cuestión (tabla 14.6). En España, por ejemplo, en la presidencia de Felipe González el acceso al gabinete estuvo antecedido, predominantemente, por una carrera en la Administración Pública o haber sido designado en posiciones clave para el acceso ministerial, como son las secretarías de Estado. Los ministros provenientes del ámbito de la Administración Pública representaron el 35,3% de los integrantes de los gabinetes de Felipe González. Ello se entiende dado la duración de su mandato como presidente de gobierno, el más extenso en democracia, y cuyos remplazos en el gabinete solían orientarse hacia personajes experimentados de la Administración Pública, algunos de los cuales se formaron en el curso del gobierno felipista. Este tipo de trayectoria fue seguida por un 31,4% de ministros que anteriormente habían tenido experiencia parlamentaria, pero intercalada sea en cargos importantes del partido, en la Administración Pública o en el ámbito regional.

En el gobierno de Aznar también predominaron los ministros de experiencia exclusiva en el ámbito de la Administración Pública, pero en una cuantía menor a la registrada en el gobierno de González, ya que con Aznar representó el 20,6% de los integrantes de su equipo ministerial. Un porcentaje similar de ministros correspondió a un sector que contaba con experiencia en al menos tres arenas políticas, pues a veinte años de iniciado el periodo democrático, cuando el PP arribó al poder, gran parte de los cuadros ministeriales de Aznar habían logrado intercalar experiencia parlamentaria sea en la Administración Pública, en el ámbito regional y/o en posiciones claves del partido. El tercer tipo de trayectoria más repetitiva en el gabinete aznarista combinó experiencia

parlamentaria con posiciones del ámbito autonómico o local, patrón de carrera política observada en el 17,6% de los ministros de Aznar, en cuyo gobierno se diversificaron las combinaciones de trayectorias que antecedieron la llegada al gabinete.

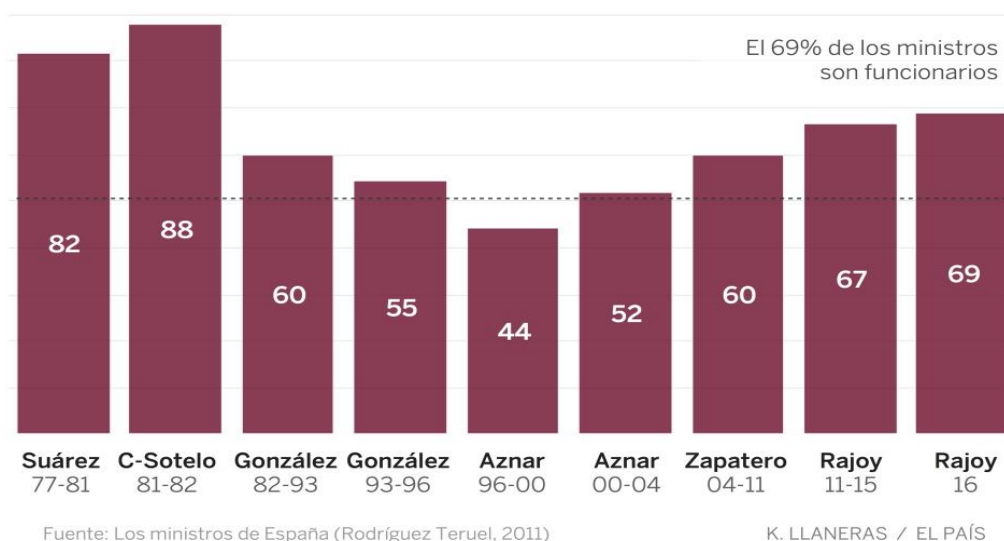
En la presidencia de Zapatero se afianzó el tipo de carrera política multinivel, pues más de una cuarta parte de los integrantes del gabinete, el 25,6%, poseía experiencia en al menos tres arenas políticas, pauta que fue seguida por tres tipos de trayectoria, en que cada una representó al 17,9% de los integrantes del gabinete: la primera compaginó experiencia parlamentaria y del ámbito regional, la siguiente correspondió a una trayectoria exclusiva en la esfera de la Administración Pública, y el tercer tipo de trayectoria, la cual fue novedad en este gobierno, agrupó a un conjunto de personajes con experiencia ajena al ámbito público; es decir, no contaban con actividad laboral en instituciones públicas.

Y en el primer gobierno encabezado por Rajoy, acaso por ser el presidente de mayor experiencia política acumulada en la era democrática, la mayoría de sus ministros de gobierno también gozaba de una larga andadura en diversos ámbitos de la política, pues más de la mitad de los integrantes de su gabinete, el 52,9%, contaba con experiencia política multinivel, en que además de poseer una carrera parlamentaria, también habían logrado tener participación en la Administración Pública, en la arena local e incluso algunos de ellos como ministros de gobierno y/o en posiciones relevantes del partido. A este tipo de trayectoria, le siguió un grupo menor de ministros que sólo contaban con experiencia en la Administración Pública, el cual representó el 23,5% de su gabinete, el tipo de trayectoria de una sola arena más frecuente entre quienes han sido nombrados ministros de gobierno en España. Además, la Administración Pública es el ámbito que ha predominado entre el conjunto del cuerpo ministerial de España, pues se estima que más del 60% de sus titulares ha tenido experiencia como funcionario público (gráfico 14.8).

Gráfico 14.8. Ministros funcionarios en España

Ministros funcionarios

Porcentaje de ministros que son funcionarios



Fuente: Rodríguez y Llaneras (2016)

Tabla 14.6. Tipos de trayectorias más frecuentes que anteceden el acceso ministerial por gobierno en España y México (%)

Gobiernos	Adminis- tración Pública	Carreras políticas previas transversales y multinivel				Out- siders	Otras vías	Total	
		Parlamen- tario y arena local	Parlamen- tario y Admon. Pública	Parlamenta- rio y cargos en el partido	Tres o más arenas políticas			%	N
González (1982-1996)	35,3	7,8	11,8	11,8	9,8	1,9	21,6	100	51
Aznar (1996-2004)	20,6	17,6	8,8	11,8	20,7	2,9	17,6	100	34
Rodríguez (2004-2011)	17,9	17,9	7,8	0	25,6	17,9	12,9	100	39
Rajoy (2011-2016)	23,6	11,7	11,7	0	53	0	0	100	17
Total	25,5	13,5	9,9	7	22	6,5	15,6	100	141

México	Adminis- -tración Pública	Parlamen- tario y arena local	Parlamen- tario y Admon. Pública	Parlamenta- rio y cargos en el partido	Tres o más arenas políticas	Out- siders	Otras vías	Total %	N
Zedillo (1994-2000)	50	0	8,8	2,9	23,5	2,9	11,8	100	34
Fox (2000-2006)	20	5,7	5,7	0	22,8	20	25,7	100	35
Calderón (2006-2012)	47,5	5	5	7,5	15	2,5	17,5	100	40
Peña (2012-2018)	22,2	11,1	18,5	0	33,3	0	14,8	100	27
Total	36	5,1	8,8	2,9	22,8	6,6	17,6	100	136

Del mismo modo que en España, los patrones de acceso a un ministerio en México han sido cambiantes en cada gobierno (tabla 14.6). Zedillo conformó un gabinete predominante tecnócrata, en el cual el 50% de sus integrantes sólo poseían experiencia en la arena de la Administración Pública. A este tipo de trayectoria le siguió una cuarta parte de los ministros (23,5%) que poseían experiencia en al menos tres ámbitos políticos, que en combinación con los perfiles emanados de la Administración Pública comprendieron casi tres cuartas partes de las posiciones en el gabinete zedillista.

Con Fox, en cambio, los tipos de trayectorias predominantes fueron tres: los primeros contaban con experiencia en al menos tres arenas políticas, que equivalieron al 22,8% de los integrantes del gabinete, quienes en su mayoría fueron nombrados en la parte complementaria del gobierno foxista. A éstos, le siguieron perfiles sin ningún tipo de experiencia en algún organismo público, sino que en su mayoría provenían del sector empresarial y contaban con experiencia gerencial, los cuales representaron el 20% de los integrantes del gabinete; en tanto que el otro 20% tenía como antecedente algún tipo de experiencia en la Administración Pública.

En la presidencia de Calderón, al igual que en la de Zedillo, volvieron a adquirir relevancia los ministros con trayectoria predominante en la Administración Pública, equivalentes al 47,5% de los miembros de su gobierno; perfil que fue proseguido por quienes poseían experiencia en al menos tres arenas políticas, equivalentes al 15% de los integrantes del gobierno; y en tercer sitio, el 7,5% de los integrantes con antecedentes en la Administración Pública y en posiciones partidistas. Finalmente, en el gobierno de Peña han tenido mayor acogida los perfiles de larga andadura en múltiples esferas políticas, observado en el 33,3% de sus ministros; tipo de perfil seguido por un

22,2% de los integrantes con experiencia predominante en la Administración Pública; y en tercer sitio, un 18,5% de los ministros que ha combinado labores en este último sector con experiencia parlamentaria.

En el balance general, las trayectorias predominantes que anteceden la llegada a un ministerio en España y en México constan o bien de una carrera predominante en posiciones de la Administración Pública o una combinación de trayectorias de variados matices. Sin embargo, las trayectorias conjuntas deben ser objeto de una observación más aguda, puesto que en no pocas ocasiones la trayectoria política previa de algunos ministros es discontinua e intercalada con otros ámbitos profesionales, generalmente ligados a la esfera privada como pueden ser el empresarial, el académico y el de la consultoría.

Incluso, en algunos de los nombramientos ministeriales se observó que las trayectorias previas de los titulares habían sido predominantemente ajenas al sector público, pero que en un gobierno específico ingresan en altas posiciones de la Administración Pública y en el transcurso del mismo acceden al gabinete en suplencia de otro ministro. Ello se observa en quienes tienen como cargo previo un nombramiento como subsecretario de gobierno en el caso mexicano, y de secretario de Estado en el español. Por eso es muy importante el matiz referente al tiempo de permanencia en las posiciones políticas previas y si quienes llegan a ser ministros constan de una carrera política anterior constante y en ascenso o fijada en una sola posición.

Otro distintivo a considerar en el análisis comparativo de las trayectorias tiene que ver con la compatibilidad simultánea en el ejercicio de diversas posiciones políticas. Al respecto, en el parlamentarismo español es permitida la ocupación simultánea de algunos cargos políticos, como puede ser en el parlamento a la vez que en la directiva del partido, en ciertos cargos ejecutivos o en el propio gabinete; una condición impedida en el sistema político mexicano, lo cual reduce las posibilidades de realizar una trayectoria política intercalada en el mismo periodo de tiempo, y, por ende, se constriñe la posibilidad de ampliar la experiencia en más arenas políticas.

Por otra parte, en México también existe otra limitación dado el periodo fijo, sin posibilidades de reelección, en la ocupación de cargos públicos –a excepción de los legisladores y presidentes municipales, que a partir de las elecciones de 2018 los primeros pueden reelegirse hasta por tres veces consecutivas y los segundos por un periodo más-, lo que obliga, una vez concluido el periodo de ocupación de un cargo a competir por otro tipo de posición si se quiere permanecer en la actividad política, razón por la cual se fomenta la diversificación de las trayectorias políticas a largo plazo, en tanto que en España también se estimula la apertura a una experiencia política heterogénea, pero de manera simultánea y permanente.

14.9. Afiliación y años de militancia de los ministros en el partido gobernante

Afiliación de los ministros al partido gobernante

La pertenencia partidista es otro factor de importancia en las trayectorias políticas, y, por ende, en la nominación ministerial, ya que ante la ausencia de adscripción partidista difícilmente se puede acceder a posiciones políticas en una democracia de partidos con la misma oportunidad que ofrece el respaldo de una organización destinada para tales propósitos. Tanto en España como en México se aprecia una notable mayoría de ministros afiliados al partido gobernante (tabla 14.7). Sin embargo, el porcentaje ha sido superior en España en un 75,9% frente al 62,5% de los nombramientos de ministros adscritos al partido gobernante observado en México.

Los presidentes de España priorizan nominar a personajes de su partido como ministros de gobierno, pues a excepción de Rodríguez Zapatero, cuya tasa porcentual de ministros adscritos al PSOE rondó el 61,5%, los otros tres presidentes –González, Aznar y Rajoy– tuvieron tasas similares superiores al 80% de sus ministros adscritos al partido gobernante y una horquilla entre el 17,6% y el 19,6% de los ministros restantes sin vínculos partidarios, lo cual denota que los gobiernos de España poseen un carácter predominantemente partidista en su composición.

No obstante, también es importante señalar que la no afiliación partidista no limita la posibilidad de involucramiento en actividades políticas e incluso partidarias, acaso siendo los ejemplos más emblemáticos los de los vicepresidentes en el gobierno inicial de Zapatero, Pedro Solbes y María Teresa Fernández de la Vega, que pese a no estar adscritos a las filas del socialismo eran figuras con experiencia política y vinculadas a los procesos internos de dicho partido. Así también, se observaron variados casos de ministros apartidistas que una vez en el cargo se afiliaron al partido que los nominó y continuaron su carrera política con el impulso de tal organización.

Tabla 14.7. Ministros afiliados al partido gobernante y los externos (%)

Gobiernos	Ministros afiliados	Ministros no afiliados	Total	
España			%	N
Felipe González (1982-1996)	80,4	19,6	100	51
José María Aznar (1996-2004)	82,4	17,6	100	34
José Luis Rodríguez (2004-2011)	61,5	38,5	100	39
Mariano Rajoy (2011-2016)	82,4	17,6	100	17
Total	75,9	24,1	100	141

México				
Ernesto Zedillo (1994-2000)	82,4	17,6	100	34
Vicente Fox (2000-2006)	42,9	57,1	100	35
Felipe Calderón (2006-2012)	57,5	42,5	100	40
Enrique Peña (2012-2016*)	70,3	29,7	100	27
Total	62,5	37,5	100	136

En el caso mexicano, la nominación de ministros partidistas ha sido superior en los gobiernos encabezados por el PRI que en los del PAN. Ello se explica, en parte, por la densa estructura del antiguo régimen que acaparó tanto el acceso a posiciones políticas como los altos cargos de la Administración Pública, desde donde se accedía al gabinete. Es notorio, por ejemplo, que el último presidente del régimen priista, Ernesto Zedillo, se hizo acompañar en su gabinete por el 82,4% de ministros provenientes del PRI. No obstante, con todo y el enorme peso del partido, Zedillo fue el primer presidente en dar apertura a personajes de perfil externo al partido tricolor para componer su gabinete.

En contraparte, la versión opuesta a un gabinete partidista fue el orquestado por Vicente Fox, con sólo el 42,9% de los ministros en su gobierno pertenecientes al PAN, precisando que en su mayoría fueron integrados en el transcurso del sexenio, además de que otros que iniciaron como independientes en el camino convergieron como panistas. Su sucesor en el cargo, Felipe Calderón, aprovechó la experiencia de cuadros del panismo insertos durante el gobierno foxista e incrementó el número de partidarios panistas en el gabinete al 57,5%. Enrique Peña, por su parte, entremezcló viejos cuadros formados en el antiguo régimen con un sector de nuevo cuño del priismo para la composición de su gobierno, los cuales han comprendido el 70,3% de las posiciones del gabinete.

Empero, es importante hacer mención que la integración de los gabinetes analizados han reflejado una diversificación de los perfiles ministeriales, ello en el sentido de los presidentes no necesariamente se apoyan en figuras de su partido para gobernar, sino que, como se ha observado, también recurren a perfiles externos como pueden ser tecnócratas, militantes de otro partido, empresarios o líderes de organismos no gubernamentales para la constitución de su equipo de gobierno, lo cual pone de manifiesto un nuevo semblante del presidencialismo mexicano bajo un contexto de competitividad política.

Años de militancia de los ministros en el partido gobernante

Por otra parte, también existen diferencias y gradualidades en cuanto a la antigüedad en la militancia partidista de los ministros (tabla 14.8). En la media general, los secretarios de gobierno de México poseen mayor antigüedad partidista, equivalente a 20,1 años, que la de los ministros españoles, de 15,9 años. En cambio, existe un punto de coincidencia en los años de militancia promedio de los presidentes en ambos países, equivalente a 23 años pertenencia partidista cuando llegan al poder. Sin embargo, los años de militancia partidista que promedian los ministros de gobierno al momento de su nombramiento reflejan variabilidad según el presidente en turno.

En España, por ejemplo, los ministros de gobierno durante el mandato de Felipe González promediaron 12,1 años de militancia partidista en el PSOE, tomando en cuenta que algunos poseían una afiliación reciente cuando fueron nominados al gabinete, pues sólo habían pasado pocos años de la reapertura democrática cuando el PSOE se convirtió en el partido gobernante y algunos de ellos se sumaron a sus filas una vez que el partido estaba posicionado en el poder; en tanto que otro sector poseía mayor antigüedad en el partido, algunos desde que el PSOE aún permanecía en la clandestinidad política. Ejemplo de ello fue su propio dirigente, Felipe González, quien acumulaba veinte años de antigüedad en el partido al momento de ser investido presidente.

Los ministros de gobierno en la presidencia de José María Aznar promediaron 13,6 años de militancia partidista, un poco más de quienes integraron el gabinete felipista, pero con el distintivo de que el PP tenía una cantidad inferior de años de existencia que el PSOE, aún contando que muchos de sus militantes provenían de AP, cuya organización fue fundada en 1976 y que además transcurrieron veinte años para que dicho partido, reconvertido en el PP, llegara a gobernar, un lapso de tiempo en el que se fueron sumando militantes. Es por ello que algunos ministros llegaron al gabinete con escasos años de activismo en el partido, y, en ese sentido, los años de militancia promedio de los ministros fueron inferiores a los 17 años de membresía partidista acumulados por el presidente Aznar, quien también reclutó a cuadros políticos propios una vez que se consolidó en la dirigencia del partido.

A la vez que los dos principales partidos de España, el PSOE y el PP, se alejaban en el tiempo del histórico 1977, año en que se asentaron las bases de la reapertura democrática, un sector importante los ministros de gobierno en las presidencias de Rodríguez Zapatero y de Mariano Rajoy también sumaron antigüedad dentro en las filas partidistas y cuando arribaron al gabinete como ministros algunos poseían más de treinta años de militancia. Otros más, los de menor edad, no superaban el lustro de años de pertenencia al partido. Sin embargo, dada la antigüedad acumulada por los más viejos militantes, los años de afiliación de los ministros en la presidencia de Rodríguez

Zapatero promediaron 20,6 años, cifra superada por el propio Zapatero, con 25 años de pertenencia al PSOE cuando fue electo presidente. Caso similar sucedió con los ministros de gobierno de Mariano Rajoy, quienes acumularon una antigüedad promedio de 22,8 años al momento de su nombramiento, en tanto que el presidente sumaba más de tres décadas de estar adscrito a las filas de los populares. En ese sentido, los presidentes en España suelen superar el número de años promedio de membresía partidista respecto a sus ministros de gobierno.

Tabla 14.8. Promedio de años de afiliación partidista del presidente y sus ministros al ingresar al gabinete

Presidentes y años de afiliación partidista	Promedio de años de afiliación partidista de los ministros	Desviación Estándar	N	Número de casos sin información	Total de ministros afiliados al partido gobernante
España					
Felipe González (20)	12,1	6,1	37	4	41
José María Aznar (17)	13,6	5,3	24	4	28
José Luis Rodríguez Zapatero (25)	20,6	10,3	17	7	24
Mariano Rajoy (30)	22,8	7,6	11	3	14
Promedio (23)	15,9	8,2	89	18	107
México					
Ernesto Zedillo (23)	22,3	8	25	3	28
Vicente Fox (12)	15,4	8,9	15	0	15
Felipe Calderón (28)	13,8	10,8	22	1	23
Enrique Peña (28)	30,2	10,4	15	4	19
Promedio (22,7)	20,1	11,1	77	8	85

En México, en cambio, el promedio de años de militancia partidista también ha sido notablemente superior en los ministros de gobierno surgidos del PRI que en los del PAN. Ello, como se ha expuesto antes, está asociado a la influencia del antiguo régimen priista en el acceso a las posiciones de poder. Los ministros del presidente Ernesto Zedillo, de perfil prioritariamente tecnócrata, acumularon una media de 22,3 años de filiación partidista, casi idéntica a los 23 años de pertenencia al partido que sumaba Zedillo cuando fue electo presidente. En tanto que los ministros de Peña Nieto, algunos

de ellos de larga andanza en el partido tricolor superior a los 40 años de experiencia política, promediaron 30 años de militancia partidista, ligeramente arriba de los 28 años que como miembro del partido tenía Peña al arribar al poder.

Por su parte, los ministros de los gobiernos panistas tuvieron un promedio de 15,4 años de afiliación partidista en la presidencia de Fox y de 13,8 años en la de Calderón. Pese a que el PAN es un partido fundado en 1939, comienza a ser políticamente competitivo al finalizar la década de 1980, por lo cual, los cuadros más politizados se forman apenas unos años antes de que este partido arribara al poder. Incluso, se ha hecho mención que quienes han acaparado las posiciones de poder desde el partido, han sido los de la fracción conocida como neopanistas, cuya afiliación en el PAN se origina a partir de que este partido comienza a desplegar políticamente (Loaeza, 1999). Por eso no es de extrañar que muchos de los integrantes de los gabinetes panistas no superaran la década de años de militancia partidista; además, ocurrió que varios ministros se afiliaron al partido una vez que accedieron al gabinete. Lo que sí fue distintivo entre los presidentes surgidos del PAN es que Fox, identificado con el ala neopanista del partido, tenía tan sólo 15 años de militancia cuando fue electo presidente; en tanto que Calderón, vinculado al sector tradicional del partido, del que incluso su padre participó en la fundación del mismo, tenía 28 años de participar en las filas del panismo cuando llegó a la presidencia del país.

14.10. La finalización de la encomienda ministerial

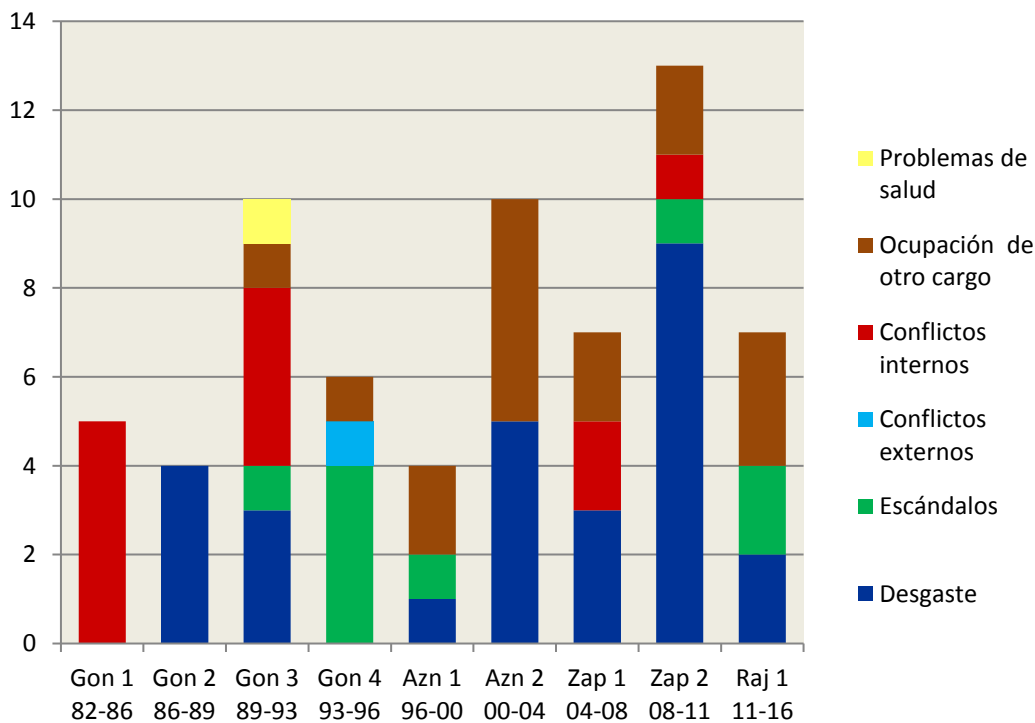
La conclusión de la responsabilidad ministerial obedece a razones diversas. Los estudios que han abordado la dimisión de ministros de gobierno refieren que las salidas están asociadas a eventos críticos de orden coyuntural, que pueden ocurrir “en cualquier momento”, o bien a aspectos del plano institucional, como son las reglas y los resultados electorales, la composición parlamentaria o las características específicas de los gobiernos. Dada la estabilidad de los regímenes español y mexicano, las causas de las dimisiones ministeriales anticipadas en estos países suelen suscitarse más por tipos de motivos de orden circunstancial, como puede ser desgaste en el ejercicio del cargo, conflictos al interior del gobierno, escándalos, postulación u ocupación de otra posición política o por motivos de enfermedad.

El número total de dimisiones en el transcurso de los gobiernos ha sido de 66 ministros en España y de 65 en México, pero existe una distinción proporcional debido al lapso de años analizado y el sistema político en cuestión de cada país. En España, la posibilidad de reelección que consta su régimen político ha permitido que los presidentes en turno busquen repetir en el cargo y así lo han logrado todos ellos por al menos un periodo más. El más extenso de todos los mandatos ha sido el de Felipe González, que encabezó

cuatro legislaturas y, por ende, es el que ha tenido mayores núcleos de continuidad de su equipo ministerial inicial, algunos de los cuales llegaron hasta su cuarta legislatura; pero también, por la misma razón de la amplia temporalidad en el poder, el gobierno de González ha registrado el mayor número de dimisiones anticipadas de ministros, con un total de 25 durante las cuatro legislaturas, siendo los motivos principales de cese el desgaste en el ejercicio del cargo, los conflictos internos y los escándalos políticos.

Este gobierno fue seguido por el del también socialista Rodríguez Zapatero en cuanto al mayor número de dimisiones acumuladas por gestión, con un total de veinte, cuyas salidas estuvieron asociadas, principalmente, al contexto de la crisis económica que azotó a España durante su mandato, lo cual implicó reajustes de gobierno de mayor amplitud. En contraparte, los gobiernos con el menor número de dimisiones ministeriales se observaron en las presidencias encabezadas por los populares José María Aznar y Mariano Rajoy; el primero con un total de catorce remociones en el transcurso de sus dos mandatos; y Rajoy, con siete dimisiones en su primer periodo como presidente, cuatro de éstas sucedieron en el intervalo de su primer legislatura y tres durante el largo periodo que permaneció en funciones. Los movimientos con cada presidente obedecieron a razones diversas, sólo que a diferencia de los gobiernos socialistas en los presididos por los populares no se identificaron cambios vinculados a conflictos al interior del equipo de gobierno (gráfico 14.9).

Gráfico 14.9. Causas y número de dimisiones anticipadas de ministros de gobierno en España por periodo de mandato presidencial (1982-2016)



Por otra parte, hay un segundo tipo de movimientos que no suelen ser tomados en cuenta y que ocurren cuando el presidente es reelecto y algunos ministros que venían de la fase previa ya no tienen continuidad en el gabinete (tabla 14.9). En ese sentido, la remodelación del gabinete compaginada con una nueva investidura presidencial podría interpretarse como una respuesta a los resultados electorales, en el que el presidente realiza los ajustes que considera pertinentes para revitalizar al gabinete de cara al nuevo ciclo de gobierno.

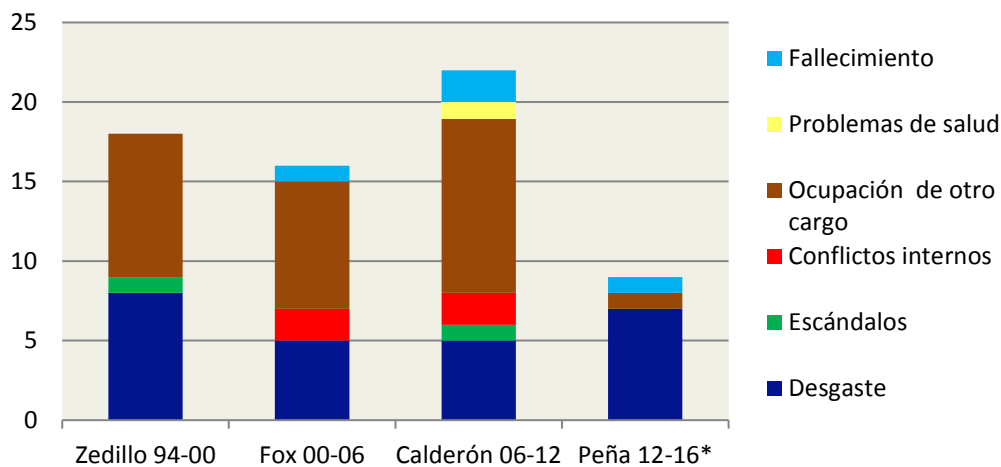
Tabla 14.9. Número de ceses de ministros en el transcurso y al final de cada gobierno

Gobierno	Ceses en el transcurso del gobierno	Ceses durante investidura en reelección
España		
González I (82-86)	5	4
González II (86-89)	4	0
González III (89-93)	10	8
González IV (93-96)	6	Alternancia
Aznar I (96-00)	4	6
Aznar II (00-04)	10	Alternancia
Zapatero I (04-08)	7	4
Zapatero II (08-11)	13	Alternancia
Rajoy (11-16)	7	3
Total	66	25
México		
		Sin reelección
Zedillo (94-00)	18	-
Fox (00-06)	16	-
Calderón (06-12)	22	-
Peña (12-16*)	9	-
Total	65	-

En México, en cambio, el número de ceses ministeriales por gobierno suele ser superior que en España, ello influenciado por el impedimento constitucional de reelección presidencial y cuyo mandato fijo obliga al presidente a emprender cuanto movimiento considere pertinente dentro del periodo sexenal que dura el mandato. Generalmente, cuando no media crisis o escándalo que implique la remoción específica de algún ministro, los presidentes suelen realizar el mayor número de ajustes ministeriales en la parte intermedia de su gobierno, a manera de reforzar o reencauzar las políticas centrales del gobierno para la parte complementaria; así como en el penúltimo año del

gobierno, cuando algunos integrantes del gabinete deciden competir por otra posición electoral y tienen que renunciar al ministerio con antelación, ello por obligación constitucional en función del cargo al que se pretenda postular. En su caso, también se dimite para competir en las primarias de su partido. La designación o competición por otro cargo político es la causa más repetitiva por la que dimiten los ministros de gobierno en México (gráfico 14.10).

Gráfico 14.10. Causas y número de dimisiones de ministros de gobierno por presidente en México (1994-2016)



*La cifra no es definitiva puesto que la conclusión del gobierno peñista está prevista para noviembre de 2018.

Finalmente, el tiempo de permanencia promedio de los ministros de gobierno por periodo presidencial suele ser mayor en España que en México con respecto a la proporción promedio de duración de cada mandato. En España, el promedio de duración de una legislatura oscila entre los tres y medio y cuatro años, y el de los ministros de gobierno en funciones -sin considerar el tiempo acumulado de quienes tienen experiencia previa o que repiten el cargo- es de poco más de dos años y medio por legislatura (tabla 14.10)¹².

¹² La duración media histórica de los ministros españoles (1868-2011) es de 40,2 dos meses y de 38,2 meses durante el periodo democrático (Linz, Jerez y Corzo, 2013:965). Empero, esta medición considera el tiempo acumulado de experiencia ministerial de aquellos ministros que tienen continuidad por más de una legislatura.

En otras palabras, los ministros de gobierno en España tienen una tasa de permanencia del 70,4% del lapso de la legislatura. Aunque tales cifras varían según el gobierno en cuestión, se ha observado que en la primera legislatura de cada presidente la duración promedio ministerial suele ser superior al 75% del periodo legislativo; en tanto en las legislaturas sucesivas de los mandatarios reelectos el margen de permanencia ministerial descende; es decir, los cambios de ministros se acrecientan y son de mayor inmediatez que en las legislaturas de inicio, acaso por el desgaste acumulado del ejercicio del poder.

En México, en cambio, el mandato presidencial es fijo por seis años y la duración promedio de los ministros de gobierno es ligeramente superior a los tres años, que si bien es una cifra por encima de la media de permanencia de los ministros españoles, ésta se modifica al comparar la proporción respecto la temporalidad de los gobiernos, que en México equivale a un promedio de permanencia ministerial del 51,8% de la duración total del sexenio, porcentaje inferior al 70,4% de los ministros en España respecto a la duración promedio de sus legislaturas (tabla 14.10).

A este respecto, la condición de no reelección presidencial en México influye en elevar el número de dimisiones ministeriales en el sentido de que quienes se apartan del cargo buscan continuar con su carrera en alguna otra arena política. No obstante, se ha observado una situación excepcional en la permanencia de los titulares de las carteras de seguridad de la Defensa y de la Marina, la cuales suelen ser dirigidas por personal militar y cuyos titulares han permanecido durante el sexenio de cada gobierno, ello debido a que al no contar con perfil político no poseen trayectoria ni aspiraciones de continuidad en esta índole.

Tabla 14.10. Promedio de permanencia de los ministros por legislatura o gobierno¹³

Gobierno	Duración de legislatura o gobierno	Promedio de permanencia ministerial		Tasa de permanencia ministerial ¹⁴	N
		Meses	Desviación estándar	Porcentaje	
España	Meses	Meses	Desviación estándar	Porcentaje	
González I (82-86)	44	34	12,9	77	21
González II (86-89)	40,5	31	10,7	76,5	22
González III (89-93)	43,5	29	13,4	66,6	27
González IV (93-96)	34,5	27	11,1	78,2	22
Aznar I (96-00)	48	37	15,9	77	18
Aznar II (00-04)	48	30	14	62,5	25
Rodríguez I (04-08)	48	33	14,7	68,7	23
Rodríguez II (08-11)	45	26	12,5	57,7	28
Rajoy I (11-16)	58,5	44	15,7	75,2	17
Promedio total	45,4	32	14,1	70,4	303
México					
Zedillo (94-00)	72	38,2	22,9	53	34
Fox (00-06)	72	39,1	22,9	54,3	35
Calderón (06-12)	72	34,2	20,3	47,5	40
Peña (12-16)	Sin concluir	-	-	-	-
Promedio total	72	37,3	22	51,8	109

¹³ La valoración promedio de la permanencia ministerial es a partir del periodo de duración de cada gobierno, que para el caso de España comprende el lapso entre cada investidura presidencial, lo cual incluye el tiempo en que un gobierno permanece en funciones cuando cesa. El N de casos observados en España se incrementó notablemente puesto que se está valorando el número total de ministros por legislatura, algunos de los cuales tienen experiencia previa o repiten en el cargo cuando el presidente es reelecto. No se añade permanencia extra cuando existe doble titularidad de ministros en las carteras de gobierno.

¹⁴ La tasa de permanencia ministerial valora el porcentaje de permanencia promedio de los ministros respecto a la duración total de cada legislatura o gobierno, esto es: Duración del gobierno / Promedio de permanencia de los ministros.

En el balance general del análisis comparado de los ministros de gobierno en España y México se han puesto de manifiesto aspectos coincidentes pero también de divergencia entre los perfiles ministeriales, tanto en los rasgos sociodemográficos como los de carácter político-institucional, así como las distintas variabilidades respecto a cada mandato presidencial y los soportes institucionales que rigen la vida política de cada país. A manera de breve recapitulación, en lo correspondiente al ámbito sociodemográfico, se ha observado una creciente participación de mujeres en los Consejos de Ministros, particularmente en España, pero cuya participación es aún alejada del predominio promedio de hombres en el gabinete, de 73% en la región ibérica y de 86% en territorio mexicano. La edad promedio de los ministros ronda los 48 años en España y por encima de los 50 en México; además, los presidentes de ambos países suelen ser algunos pocos años más jóvenes que la edad media de sus ministros.

Un punto llamativo es que en España se aprecia una mayor distribución del origen territorial de los ministros, ya que de la capital procedieron un poco más de la cuarta parte del conjunto de ministros analizados (27,7%), seguidos por las comunidades de Andalucía y de Castilla y León que congregaron al 12% de los ministros respectivamente; en tanto que en México, de organización federal, paradójicamente los ministros nacidos en la capital representaron más de la mitad de su totalidad (51,4%) y una diferencia descomunal respecto a la segunda entidad de procedencia, que es Jalisco, con un equivalente al 5,9% de ministros pertenecientes a esta región.

En el tema de la escolaridad, casi la totalidad del universo de ministros de ambos países cuenta con estudios de grado y de éstos poco más de la mitad de ministros en España ha realizado posgrado y alrededor del setenta por cien por parte de los ministros mexicanos. Y en lo referente al tipo de estudios universitarios realizados por los ministros de ambos países, se observó un enorme predominio de las carreras de abogado y de economía superior al 70% en México y al 80% en España al conjuntar ambas áreas.

En el ámbito de las variables político-institucionales, se destaca que las trayectorias predominantes en una sola arena corresponden al ámbito de la Administración Pública, presente aproximadamente en una cuarta parte de los ministros de España (25,5%) y en el 36% de los secretarios de Estado en México; empero, la mayoría de ministros en ambos países cuenta con experiencia en al menos dos arenas, en un porcentaje cercano al 58% en los ministros de España y del 53% en los de México.

En su mayoría, los ministros de ambos países están adscritos al partido gobernante en un equivalente al 75% en España y al 62,5% en México; sin embargo, los ministros españoles poseen 15,9 años en promedio de militancia partidista, menor a los 20 años promedio que suelen acumular sus homólogos mexicanos. Los perfiles de carácter político-partidista se caracterizan por su heterogeneidad aún y bajo la condición monopartido del gabinete, pero llama la atención la condición cambiante de éstos

durante el curso del gobierno, siendo lo más emblemático en la mayoría de los casos observados la disminución de la presencia de quienes fueron los colaboradores más cercanos de los presidentes hacia la recta final de sus respectivos mandatos.

En lo referente a las dimisiones anticipadas de los ministros, éstas acontecen por razones diversas; empero, predomina el desgaste en el ejercicio del cargo como motivo para la salida de los ministros en el caso español, en tanto que en México en mayor medida obedece por razones de ocupar otra posición política, aunque con este movimiento también se oculta un posible desgaste político en no pocos casos.

Finalmente, la tasa de permanencia promedio de los ministros por periodo de gobierno es superior en España en alrededor del 70%, y en México se reduce en aproximadamente al 52%; ello influenciado –como se ha hecho notar con anterioridad– por la naturaleza de los regímenes políticos de cada país, en que el periodo fijo de gobierno que rige en México alienta la movilidad anticipada de ministros en tanto que en España se prolonga dado la posibilidad de continuidad permanente de sus gobiernos.

XV. Conclusiones generales

Esta investigación se propuso objetivos relativamente modestos relacionados con conocer quiénes son los ministros de gobierno y de qué manera llegan al cargo en cuestión. En los hechos, tales planteamientos reflejaron un sustrato de elementos sobre lo que implica la integración de gabinetes en condiciones de partido único y la correspondiente relación entre el presidente y su grupo de colaboradores, así como algunas de las posibles razones que pondera un mandatario en la selección de su equipo de gobierno. Ello ha dado pie a variados matices analíticos que posibilitan discernir aún más sobre el tema en cuestión, algunos de los cuales se compendian a continuación en correspondencia con los objetivos e hipótesis planteados para este estudio.

Uno de los puntos centrales de este trabajo se focalizó en examinar cuáles son los perfiles políticos de los ministros que han sido parte de los gabinetes unipartidistas de España y México en democracia. Mediante esta investigación se ha constatado que los perfiles ministeriales son de carácter diverso y que, en efecto, éstos pueden distinguirse a partir del tipo de trayectoria previa, la afiliación partidaria y la relación política establecida con el presidente. En términos concretos, la trayectoria previa permitió identificar el tipo de posiciones y experiencia acumulada del ministro (sea en cargos ejecutivos, parlamentarios, partidistas y/o en la Administración Pública en uno o distintos niveles de gobierno); a su vez, la adscripción partidaria posibilitó acreditar si se accedió a tales posiciones a título individual o mediante la plataforma de un partido u otro tipo de organización; en tanto que los vínculos previos de carácter político-laboral entre ministros y presidente puso de manifiesto el grado de cercanía entre éste y su grupo de colaboradores, relación que también repercutió en la integración del equipo de gobierno.

Ahora bien, a partir de lo anterior, se precisa que la mayor parte de los ministros han realizado en su haber político y profesional una combinación de posiciones con anterioridad a su acceso al gabinete, pues más de la mitad de ministros de España (58%) y de México (52,6%) cuenta con experiencia previa en al menos dos arenas políticas. En menor medida, también hay quienes han mantenido una trayectoria fija en una sola arena, particularmente en el ámbito de la Administración Pública, rubro de mayor predominancia en ambos países, pero con mayor amplitud en México, en donde se ha forjado un notorio asentamiento de una élite tecnocrática.

En España, el perfil y el tipo de reclutamiento político de la élite ministerial durante el periodo constitucional ha tenido transformaciones importantes respecto a etapas históricas previas (Linz, Jerez y Corzo, 2013). La ampliación de los canales de

reclutamiento que ha favorecido la diversificación de experiencias y trayectorias en el acceso ministerial ha sido como consecuencia de lo que Rodríguez (2011) identificó como la democratización del sistema político, lo cual ha incrementado el nivel de politización partidista e institucional; la descentralización del Estado, condición que ha impulsado el reclutamiento desde un ámbito multinivel; y un tercer aspecto relacionado con la modernización de la sociedad, cuyos efectos se han reflejado en el cambio del perfil social de los ministros (Rodríguez, 2011:468-474).

En México, las trayectorias de carácter híbrido realizadas por los ministros también han sido alentadas por un contexto de competitividad y de descentralización política instituida en décadas recientes; pero además, esta dinámica de diversificación de itinerarios políticos ha obedecido a razones formales de tipo institucional, ya que históricamente se ha impedido la reelección en cargos políticos y quien pretende permanecer en la actividad en cuestión tiene que alternar entre varias arenas para ejercer dicha labor, lo que implica el tener que apartarse con anticipación de su cargo para competir por otra posición o en las primarias del partido.

No obstante, son las condiciones de competitividad y de descentralización política en ambos países lo que mayormente ha contribuido a ampliar los canales para la diversificación de trayectorias en diferentes ámbitos. De modo que quien arriba a la titularidad de un ministerio suele acumular experiencia previa en al menos dos arenas políticas. Esto abona al contexto democrático de competitividad política, ya que para el caso en cuestión lo sensato es que el presidente elija a los individuos mejor cualificados para el cargo y que en la medida de lo posible éstos posean capital político como prueba de su experiencia y capacidades acumuladas. Ello tiende a ser así, dado que sólo en contadas excepciones una posición ministerial es asignada a alguien que carece de trayectoria previa o nulo conocimiento en la materia del ministerio que encabezará. Por tanto, quien es asignado a un cargo de esta naturaleza le antecede un patente itinerario de posiciones y su consecuente acumulación de experiencia, lo cual lleva a situarles como profesionales de la política (Alcántara, 2012).

En las trayectorias previas de los ministros también se pudo constatar que la afiliación partidista es notoriamente relevante –mas no indispensable- para acceder al gabinete. Aquellos que han realizado una carrera política a través de la pertenencia a un partido amplían sus posibilidades de convertirse en ministrables. En España se incrementa dicha posibilidad dada la articulación institucional entre partido y gobierno, cuyo vértice de engarce es conducido por el propio presidente, quien dirige al partido antes de acceder al gobierno y durante su permanencia en el mismo. Es por esa razón que la militancia partidista adquiere suma importancia en la selección ministerial, ya que el presidente

traza vínculos de manera anticipada con gente de su partido que son quienes le acompañarán en la organización y la estrategia electoral para conquistar el acceso al poder, contexto que suscita que estos mismos compañeros de partido se posicionen dentro de un primer círculo de potenciales ministros.

Además del liderazgo que ejerce al interior de su partido, el poder exclusivo que recae en el líder del Ejecutivo para la nominación de su equipo de gobierno le permite, a su vez, emprender una selección de carácter extrapartidaria; es decir, de personajes no adscritos al partido y que no necesariamente poseen trayectoria en el ámbito público. Esta situación hace posible eludir cualquier tipo de reclutamiento partidista-electoral en la selección ministerial, lo que ocasiona que puedan ser nominados al cargo perfiles apartidistas y carentes de experiencia política.

En el caso de México, dado la no indispensable dirección del partido por parte del presidente, ello concede mayor holgura para que éste pueda reforzar su gobierno con personajes no pertenecientes al partido en el poder mediante un mecanismo de cooptación, algunos de los cuales se afilian con posterioridad al partido. Sin embargo, al igual que en España, en México también predominaron los ministros de carrera política y/o técnica impulsada por su adscripción partidaria, lo cual convalida que los partidos continúen siendo una plataforma que acrecienta las posibilidades de acceso a cargos ministeriales.

La articulación entre la estructura de partido y la fuerte presencia presidencial también ha tenido efectos en la integración del gabinete, ya que los mandatarios de ambos países suelen equilibrar la composición ministerial entre personas de su cercanía -algunos de ellos sin filiación partidista- y miembros del partido que a veces no son próximos a su figura. De esta relación pudieron advertirse diferentes gradualidades en la integración ministerial según el mandatario en cuestión, ya que en ambos países pudo observarse un amplio dominio de algunos presidentes sobre su partido que se tradujo igualmente en mayor control en el gobierno; en tanto que los hubo también quienes controlaban el partido, pero que permitieron el acceso de otras expresiones políticas en el gabinete; y, finalmente, mandatarios cuyo predominio en el partido fue más reducido y que eso mismo repercutió en el acceso al gobierno de otras fracciones con quienes el propio presidente configuró una alianza que respaldara su gestión. No obstante, en España, producto de su arreglo institucional, se observó un mayor control de los presidentes hacia su partido que lo ocurrido en México, cuya conversión en los últimos dos decenios a un modelo de competitividad política ha repercutido en que el partido gobernante tenga mayor independencia respecto al jefe de gobierno.

Aunque si bien los partidos que han gobernado en México han mantenido un elevado grado de disciplina y lealtad en torno a la figura del presidente, ésta no ha sido de manera incondicional como acontecía durante el periodo hegemónico priista. Dicho de otra manera, en los gobiernos actuales se observa un alineamiento del partido con las directrices políticas del presidente, pero las dinámicas de competitividad vigentes inclinan a los mandatarios a realizar ciertas alianzas con liderazgos y fracciones del partido, la mayoría de las veces con personajes de amplia experiencia política o de fuerte presencia en el ámbito territorial. En ese sentido, el otrora esquema de poder estrictamente centralizado en torno al líder del Ejecutivo, ha pasado a ser más abierto y tiende a ajustarse de acuerdo a las circunstancias políticas, cuyo aspecto más visible de cambio es que los presidentes en turno han destinado carteras ministeriales a distintas expresiones de su partido bajo un nuevo marco de pluralidad política.

Del mismo modo, dicho contexto de apertura democrática ha llevado a los presidentes de los cuatro gobiernos analizados en México a extender invitaciones a integrantes de otros partidos para sumarse a su equipo de gobierno; y, en el caso concreto de los mandatarios panistas, se hizo con el propósito de constituir un cogobierno, aunque en los hechos no se pudo concretar conforme a lo esperado. No obstante, es una señal de cambio en las dinámicas políticas, ya que tal situación no había ocurrido antes, cuando el PRI era el partido predominante. En la actualidad, en cambio, las condiciones de gobierno en minoría obligan a tener acercamientos y negociaciones con más fuerzas políticas, un mecanismo mediante el cual se intenta atenuar la condición minoritaria en el Congreso y, por consiguiente, ampliar los márgenes de gobernabilidad.

En el caso de España, también ha sido posible divisar ciertos matices en la composición del gobierno según las dinámicas internas que se gestan en cada partido, algunas de las cuales pudieran remitir a su propio estilo organizativo. A manera de ejemplo, los gobiernos del PP se han distinguido por ser más centralizados y verticales en torno a la figura de su dirigente, cuyo efecto de dicha disciplina es que prácticamente han estado ausentes expresiones de conflicto o discrepancia al interior del gobierno, o si las hubiese, no han tenido resonancia al exterior. En cambio, en los gobiernos socialistas se ha observado mayor apertura a distintas expresiones y liderazgos del partido no del todo coincidentes con el parecer del presidente; es decir, en tales gobiernos ha sido perceptible cierto grado de conflictividad e incluso disentir de algunos ministros respecto a la figura presidencial, un aspecto que no se ha hecho manifiesto en los gobiernos encabezados por los populares; lo cual, finalmente, también incide en la composición del gobierno.

Por otra parte, a raíz de las interacciones que se gestan al interior del gobierno, ello propicia el auge y afianzamiento de corrientes y de liderazgos que también repercuten en la integración ministerial, tal y como pudo constatarse en ambos países. Así ha sido

por parte de algunas de las fracciones y de los personajes fuertes al interior del gobierno, quienes comenzaron a poner en evidencia su capacidad de influencia para promover a personajes afines en el gabinete. Una interpretación de esto es que una vez que se está dentro del gobierno y hay continuidad en el mismo, algunos actores políticos comienzan a descollar y a tener mayor influencia política; así también, en ocasiones el presidente se ve en la necesidad de ceder espacios de acuerdo con sus prioridades y coyunturas que le corresponda afrontar. En consecuencia, el poder que el presidente ejerce al interior del gobierno es susceptible de modificarse bien sea hacia una mayor apertura que promueva el protagonismo de sus subordinados, o por el contrario, virar hacia una concentración estrictamente personal, la del propio mandatario, sobre el control gubernamental.

En el proceso de selección ministerial también se pudo constatar la importancia de la trayectoria previa del presidente y los vínculos que trazó durante su andadura política con colaboradores que a la postre fueron designados ministros de gobierno. De tal forma, los vínculos laborales pasados entre el presidente y sus ministros resultaron cruciales en su nominación, cuyas relaciones de socialización política y laboral incrementan notoriamente las posibilidades de acceso al gabinete. En ese sentido, ha sido fundamental el tipo de experiencia previa del presidente en la configuración del gabinete, ya que todos los mandatarios en turno incorporaron a su equipo de gobierno a personajes provenientes de las arenas políticas por las que transitaban con anterioridad. Cada uno de los espacios en que los presidentes fueron partícipes se convirtieron en fuentes desde las cuales procedieron ministros de gobierno favorecidos por la relación de colaboración previa con el presidente.

Lo anterior lleva a enfatizar que las pautas reiteradas en el acceso a la presidencia contribuyen también, de manera indirecta, en la selección ministerial. En el caso de España, puesto que existe un patrón notoriamente arraigado de acceso al gobierno, el presidente ineludiblemente realiza un tránsito previo como líder de partido, posición que le apremia a conformar un entorno cercano de colaboradores, que en este caso emergen de la Comisión Ejecutiva del partido y, en su caso, de otras experiencias pretéritas. Por consiguiente, los cargos en la directiva del partido son de notoria importancia para el acceso ministerial. Si bien la mayoría de los ministros cuentan con experiencia en otras posiciones políticas, es el entorno de cercanía que brinda una posición en el Comité Ejecutivo del partido lo que estrecha los lazos políticos con el presidente. Esta apreciación se constata con aquellos personajes que sólo contaban con tal cargo en el partido antes de acceder al gabinete. Además de la dirección del partido, aquellos mandatarios que han asumido otro tipo de posiciones, como la presidencia de una Comunidad (Aznar) o la titularidad de algún ministerio (Rajoy), tales cargos

contribuyen a ampliar su experiencia política y, por ende, el margen de procedencia de los posibles ministrables para su gobierno.

En lo que respecta al caso mexicano, por muchos años el itinerario a la presidencia nacional fue precedido por cargos electivos o en la Administración Pública por parte de los aspirantes, pero cuya trayectoria era coronada mediante una posición ministerial, que durante décadas representó la puerta de acceso por excelencia en la sucesión presidencial, una vía por la cual llegaron todos los mandatarios emanados del régimen priista (1932-1994). Con posterioridad, y como consecuencia del rediseño del marco de competencia electoral a partir de la década de 1990, la pauta de acceso al poder presidencial ha experimentado cambios, ya que en el entramado institucional vigente los presidentes en turno han transitado por un *cursus honorum* diferenciado sea por contar con experiencia previa en diversas arenas (Calderón), o bien por mantener una trayectoria predominantemente local (Fox y Peña) o en la Administración Pública (Zedillo), ámbitos desde los cuales fueron reclutados algunos de sus respectivos ministros.

Derivado de esas experiencias, cuando los presidentes asumen el cargo suelen ya contar con un núcleo próximo de allegados y que en muchas ocasiones son quienes llegan a tener mayor influencia y protagonismo al interior del gobierno. En España, los vicepresidentes del gobierno han reflejado ese papel, el de ser una de las figuras más próximas al presidente con anterioridad a que éste arribara al cargo; y, una vez en el poder, pasan a ser los segundos al mando, los cuales ejercer una función de coordinación interministerial que les dota de una condición política superior respecto a los otros integrantes del gabinete. En México, tal responsabilidad recae en el ministerio más importante, el de Gobernación, que es la cartera encargada de la política interna, cuya titularidad suele asumirla un operador político de capacidad probada y que es muy próximo al presidente, el hombre de toda su confianza y quien también suele ser un colaborador de antaño.

Además de las trayectorias previas de los presidentes, el contexto político electoral suscitado antes de que tomaran posesión del cargo, así como las coyunturas críticas que, en su caso, emergieron durante sus respectivos mandatos, tuvieron una notoria influencia en la selección de determinados perfiles para la integración del gabinete. Por un lado, un escenario de legitimidad y de fortaleza política en torno al presidente suele favorecer la integración de un gabinete *presidencializado* en el que el líder del Ejecutivo traza un equipo político con personajes próximos a su figura; en cambio, al suscitarse acontecimientos críticos ello repercute en la selección de perfiles ministeriales aptos para hacer frente a la ocasión, en cuya configuración ministerial los presidentes fueron proclives a conformar alianzas políticas con otros liderazgos del partido –y, en casos

excepcionales, con miembros de otras organizaciones-, lo cual condujo a desplegar un gabinete más *partidizado*.

En España, tales configuraciones de gabinete se constataron durante las alternancias de gobierno. Por ejemplo, las sólidas mayorías con las que arribaron González en 1982 y Rajoy en 2011 coadyuvaron a configurar un equipo de gobierno acorde a sus pretensiones; en cambio, este escenario se modificó con los gobiernos en minoría de Aznar en 1996 y de Zapatero en 2004, quienes se hicieron acompañar por aliados y liderazgos del partido no del todo identificados a su círculo próximo de colaboradores. Empero, la situación cambió en contextos opuestos. Por ejemplo, después de las elecciones generales de 1993 y tras el cúmulo de escándalos, conflictos y creciente descrédito político de los socialistas en el poder, González efectuó un viraje en la selección ministerial que consistió en abrir la puerta a independientes de prestigio y nuevos aliados territoriales de su propio partido. Aznar, por su parte, a partir de la mayoría parlamentaria conseguida en 2000, diseñó un equipo de gobierno a voluntad propia en el que paulatinamente emprendió un desplazamiento generacional e incluyó a cuadros de su entorno político más contiguo¹.

En tanto que en México, el escenario crítico con que arribaron Zedillo en 1994 y Calderón en 2006 los orilló a ampliar los canales de apoyo y legitimidad mediante la incorporación de personajes pertenecientes a un partido opositor, así como de independientes de prestigio y de aliados políticos de sus respectivos partidos. En cambio, el contexto de amplio respaldo electoral con que tomaron posesión del cargo Fox en 2000 y Peña en 2012 se tradujo en un equipo de gobierno confeccionado a criterio propio de los mandatarios. De ello se deduce que aunque preexistan reglas e instituciones que regulan el acceso al poder, el contexto repercute en la configuración de los gabinetes, lo cual refleja variabilidad entre éstos aún y bajo su condición monopartidista como los casos analizados. Por tanto y a modo de parafraseo de una de las máximas de José Ortega y Gasset, la formación de gobiernos también queda condicionada en función de '*el presidente y su circunstancia*'.

No obstante aunque por condiciones contextuales específicas se observaron concesiones de posiciones ministeriales a fracciones y liderazgos del partido, e incluso a personalidades desligadas del partido en el poder, los mandatarios tanto de España

¹ Un ejemplo ilustrativo de cómo el contexto político-electoral importa en la composición del gobierno se aprecia en el argumento que Aznar expresó a Federico Trillo para que se apartara de la presidencia del Congreso de los Diputados e ingresara al gabinete a raíz de los resultados electorales favorables a los populares en 2000, que con un asomo de ironía le mencionó: «Lamento decirte que, con mayoría absoluta, ya no te necesito en las Cortes» (Cernuda y Jáuregui, 2004:123).

como México han tenido un indudable control de la composición de su gobierno. A este respecto, la expresión que Linz usó para referirse a los ministros de gobierno como “las criaturas” del presidente en un régimen de esta naturaleza (1991:63), también puede hacerse extensiva para el parlamentarismo español, dada la fortaleza política del presidente y su facultad en la conformación de su equipo de gobierno; ello en detrimento de las condicionantes de un parlamentarismo típico, cuyos ministros se han caracterizado más por ser “colegas” del premier que sus subordinados (Linz, 1991:63). Ello hace perceptible que la monarquía parlamentaria española se asemeje más un modelo presidencialista de gobierno en lo referente a la selectividad ministerial.

Lo anterior, aunado a la creciente apreciación sobre la personalización de la política, genera la impresión de que el estilo político personal de los presidentes en turno también repercute en la integración del gobierno. En tal caso, podría especularse que según su interpretación deontológica de la política les lleve a elegir ministros acorde con su propio parecer; estimulado ello, entre otros aspectos, por sus criterios, ideales, afinidades, experiencias, convicciones y formas personales de entender la política. En ese sentido, los presidentes ejercerían lo que podría identificarse como política de retrato, en que mediante la nominación de sus ministros reflejen cierto semblante de lo que políticamente aspiran representar.

Por otra parte, si bien el anhelo de todo presidente es seleccionar a los mejores hombres y mujeres para la buena conducción de su gobierno, a veces es inevitable que algunos nombramientos produzcan resultados contraproducentes, al igual que en ocasiones el presidente también es orillado a distraerse de sus funciones centrales para mediar entre conflictos y rivalidades entre los integrantes de su gobierno, contrarrestar protagonismos personales, e intentar encontrar soluciones efectivas o al menos una búsqueda equilibrios entre posiciones encontradas y disputas que pueden repercutir en su gestión. Así que además de la tarea gubernativa, el presidente debe requerir de un cultivado oficio y talante político capaz de resolver las problemáticas que surjan al interior del gobierno, cuyos efectos de su buen hacer pueden ser traducibles en cohesión interna e incluso mejor gobernabilidad.

Ahora bien, si los problemas en el gobierno escalan a una situación complicada, en última instancia el presidente puede echar mano de las “válvulas de escape” que consta a través de la remoción ministerial. En el caso de este estudio, una parte importante de las dimisiones y ceses ministeriales se suscitaron en función de situaciones asociadas, principalmente, a lo que se identificó como mal desempeño y desgaste en el ejercicio del cargo por parte de los ministros salientes, así como por la competición u ocupación de otra posición política. También, en menor medida, ocurrieron dimisiones a causa de

escándalos de corrupción, conflictos al interior del gobierno entre los propios ministros o con el presidente, y, en contadas excepciones, por problemas de salud o fallecimiento de algún ministro. Por consiguiente, la remodelación de gabinete es el mecanismo que emplea el presidente para renovar la plantilla de ministros y, en su caso, replantear aquellas políticas fallidas de su gobierno.

En España, por lo general, los reajustes de mayor amplitud se ejecutan tras una crisis política o de afectación económica, pero también por desgaste en el ejercicio del cargo y cuando el presidente es reelecto por otro periodo, lo cual conlleva reiniciar su gobierno con retoques en el equipo de trabajo. En México se suelen identificar cambios aislados de ministros por problemas puntuales asociados a desgaste en el ejercicio del cargo o por escándalo político; en tanto que las remodelaciones amplias de gabinete se concentran en la etapa intermedia del sexenio, así como una salida más pronunciada de ministros en la parte final del gobierno, cuyas renuncias están motivadas por la búsqueda de otra posición política y se empalman con el calendario electoral. Esto pone en evidencia el debilitamiento del presidente (*lame duck*) en la etapa final de su mandato, ya que los controles institucionales imposibilitan la reelección, y por ende, la escasa posibilidad de continuidad del equipo de trabajo en el gobierno entrante, lo que obliga a quienes pretenden continuar con su carrera política a apartarse anticipadamente del gabinete.

En un balance general, hemos observado que las nominaciones en gran parte de las ocasiones responden a razones de experiencia y de capacidades de los ministros acorde con la posición por asumir, pero también algunas designaciones obedecen a motivos de lealtad, pago de favores políticos o incluso para sosegar conflictos vía la concesión de posiciones en el gobierno. Ello porque también es a través de las designaciones ministeriales que se tejen acuerdos e intercambios políticos complejos y que a veces son distantes o contrarios a las pretensiones del mandatario para la conducción de su gobierno. A este respecto, debe reconocerse que el acceso a un cargo ministerial conjuga una serie de factores que en ocasiones son difícilmente perceptibles para su análisis. No obstante, el formato descriptivo en que ha sido abordada la élite ministerial en el presente estudio coadyuvó a conocer al conjunto de sus integrantes en lo correspondiente a sus rasgos sociodemográficos, vínculos e historial político.

Por último y en correspondencia con lo señalado anteriormente, algunos de los retos y pendientes en el seguimiento de la temática abordada en este trabajo apuntarían, en primera instancia, a profundizar en el análisis ministerial en voz de sus propios protagonistas mediante entrevistas personales a quienes forman parte de la élite

ministerial, lo cual contribuiría a enriquecer el análisis desde una óptica más próxima a las realidades de los personajes que son partícipes de este entorno político.

Así también, como segundo punto, quizá sería oportuno hacer extensivo el análisis a los posibles efectos que tienen los perfiles ministeriales en el ejercicio del gobierno; que, dicho de otra manera, se procure responder si es posible concatenar los tipos de perfiles ministeriales con la correcta ejecución de las políticas trazadas por un gobierno. En tal caso, ¿sería posible considerar una especie de profesionalidad ministerial que repercute en el desempeño de un gobierno? Los ministros vistos como variable explicativa pueden ofrecer respuesta a inquietudes de esta índole.

Finalmente, un tercer aspecto por cubrir se centraría en la fase de terminación de la encomienda como ministro. En este punto sería adecuado indagar si en efecto la posición ministerial es el momento cumbre de una carrera política, para lo cual es ineludible cuestionarse sobre qué prosigue cuando concluye dicha labor. Explorar en las posibles rutas posministeriales sería otro de los pasos pertinentes a considerar en el análisis de quienes han tenido acceso a las posiciones más importantes y decisivas de un gobierno.

Bibliografía

Ackerman, John (2009). "En busca de la legitimidad perdida: instituciones electorales y democracia en el México actual" en: Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (comps.). México: el nuevo escenario político ante el bicentenario. Ediciones Universidad de Salamanca.

Ackerman, John (2009a). "Democracy and Protest in Contemporary Mexico", en: Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.). Mexico's Democratic Challenges. Woodrow Wilson Center for International Scholars. Washington, D.C.

Adler-Lomnitz, Larissa y Gil-Mendieta, Jorge (2002). El neoliberalismo y los cambios en la elite de poder en México. *Redes-Revista Hispana para el análisis de redes sociales*. Número 1. Universidad Autónoma de Barcelona.

Albala, Adrián (2009). Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). CIDOB editions. Barcelona.

Alberdi, Cristina (2001). El poder es cosa de hombres. Ed. La Esfera de los Libros. Madrid.

Alcántara Sáez, Manuel (ed.) (2006). Políticos y política en América Latina. Ed. Siglo XXI. Fundación Carolina. Madrid.

Alcántara Sáez, Manuel (2012). El oficio de político. Ed. Tecnos. Madrid.

Alcántara Sáez, Manuel (2013). De políticos y política: profesionalización en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, no. 41 (enero/junio), pp. 19-44. FLACSO-México.

Alcántara Sáez, Manuel (2014). Neuropolítica: una aproximación a la micropolítica. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 35, pp. 31-55.

Alcántara Sáez, Manuel (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, no. 73, enero-abril 2017, pp. 187-204. UAEM. Estado de México.

Alderman, R.K (1976). The Prime Minister and the Appointment of Ministers: An Exercise in Political Bargaining. *Parliamentary Affairs*, vol. 29, no, 2, pp. 101-34. Oxford Journals.

Alemán, Eduardo y Tsebelis, George (2012). Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas. *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 50, no. 2, pp. 5-32. Universidad de Chile.

Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Santiso, Carlos (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. BID.

Almunia, Joaquín (2001). Memorias políticas. Ed. Aguilar. Madrid.

Alonso Sánchez, Jorge (2013). Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132. *Desacatos. Revista de Antropología Social*, no. 42, mayo/agosto de 2013. CIESAS. México.

Altman, David (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, vol. 6, no. 3, pp. 259-283.

Altman, David y Castiglioni, Rossana (2009). Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 18, núm. 1, pp. 15-39. Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Álvarez Conde, Enrique (1990). El régimen político español. Ed. Tecnos. Cuarta edición. Madrid.

Álvarez, José Luis (2014). Los presidentes españoles. LID Editorial. Madrid.

Amorim Neto, Octavio (1998). "Cabinet formation in presidential regimes: an analysis of 10 Latin American countries". Paper presented on Meeting of the Latin American Studies Association. Illinois.

Amorim Neto, Octavio (2000). "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislative no Brasil". *Dados*, vol. 43, no. 3. Rio de Janeiro.

Amorim Neto, Octavio (2006). The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*. Vol. 39, No. 4, may 2006. Sage Publications.

Amorim Neto, Octavio y Strøm, Kaare (2006). Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisans Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, vol. 36, issue 4, pp. 619-643. Cambridge University Press.

Amorim Neto, Octavio y Samuels, David (2010). Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective. *RIEL. Revista Ibero-Americana De Estudos Legislativos*, vol. 1, no.1. Belo Horizonte.

Amorim Neto, Octavio (2012). "El presidencialismo moderno en Brasil" en: Jorge Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Madrid.

Andeweg, R. B. (2000). "Party Government, State and Society: Mapping Boundaries and Interrelations" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Andeweg, R. B. (2000a). "Political Recruitment and Party Government" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Andeweg, Rudy B. (2014). "Cabinet Ministers: Leaders, Team Players, Followers?" en: R.A.W. Rhodes and Paul't Hart (eds.). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford University Press.

Anduiza, Eva y Liñeira, Robert (2006). "El sistema electoral y la calidad de la democracia" en: Antonia Martínez (ed.). *Representación y calidad de la democracia en España*. Ed. Tecnos. Madrid.

- Aparicio, Miguel (1983). Introducción al sistema político y constitucional español. Ed. Ariel. Barcelona.
- Aragón Reyes, Manuel (2002). ¿Un parlamentarismo presidencialista? *Claves de Razón Práctica*, no. 123, pp. 42-49.
- Aristóteles (1989). *Ética Nicomaquea*. Política. Ed. Porrúa. México.
- Arriola, Carlos (1994). *Ensayos sobre el PAN*. Ed. Porrúa. México.
- Arzuaga Magnoni, Javier; Espinosa Santiago, Orlando; Niño Martínez, José Javier (2007). Élités, alternancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VII, núm. 25, pp. 129-156. El Colegio Mexiquense. México.
- Astudillo Ruíz, Javier (1998). Los recursos del socialismo: las cambiantes relaciones entre el PSOE y la UGT (1982-1993). Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid.
- Astudillo, Javier y García-Guereta, Elena (2005). “La distribución territorial del Poder en los partidos políticos: El caso del Partido Popular español”. Artículo presentado en el VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno. Madrid.
- Astudillo, Javier (2009). “Las derrotas de Rajoy: la derecha después de Aznar” en: Anna Bosco e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.
- Aznar, José María (2004). *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- Babb, Sarah (1998). Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México. *Estudios Sociológicos*, vol. XVI, no. 48. Colegio de México.
- Babb, Sarah (2001). *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton University Press. New Jersey.
- Baena del Alcázar, Mariano (1999). *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Bakema, Wilma E. y Secker, Ineke P. (1988). Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research*, vol. 16 (2), pp. 153-170.
- Bakema, Wilma E. (1991). “The Ministerial Career” en: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.
- Ballinas Valdés, Cristopher (2001). La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999. *Foro Internacional*, vol. XLI, no. 3, pp. 530-566. El Colegio de México.

- Baón, Rogelio (2001). *Historia del Partido Popular I. Del Franquismo a la Refundación*. Ibersaf Editores.
- Bar, Antonio (1997). *Spain: A Prime Ministerial Government*. In: Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Cabinets in Western Europe*. Second edition. Palgrave. London.
- Baras, Montserrat (1997). “Las élites políticas” en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.). *Política y Gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- Barber, James David (1972). *The Presidential Character. Predicting Performance in the White House*. Prentice-Hall.
- Barragán Manjón, Mélangy (2016). *Carreras políticas en países descentralizados*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Beckman, Ludvig (2006). *The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy*. *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, issue 2, pp. 111-129.
- Béjar Algazi, Luisa (2014). *Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?* *Política y gobierno*, vol. XXI, no. 2, julio-diciembre 2014, pp. 327-349. CIDE. México.
- Berlinski, Samuel; Dewan, Torun; Dowding, Keith; y Subrahmanyam, Gita (2009). “Choosing, moving and resigning at Westminster, UK” en: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.). *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and firing*. Routledge.
- Berlinski, Samuel, Dewan, Torun y Dowding, Keith (2010). *The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure*. *Journal of Politics*, vol. 72, no. 2, pp. 559 - 571.
- Berlinski, Samuel; Dewan, Torun y Dowding, Keith (2012). *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government 1945-2007*. Cambridge University Press.
- Bermejo Cabrera, José Luis (1992). “Orígenes del Consejo de Ministros” en: *El arte de gobernar (1812-1992). Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*. Ed. Tecnos. Salamanca.
- Beyme, Klaus von (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Universidad. Madrid.
- Black, Gordon S. (1970). *A theory of professionalization in politics*. *The American Political Science Review*, vol. 64, no. 3, pp. 865-878.
- Blondel, Jean (1968). *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*. *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2 (Jun., 1968), pp. 180-203.
- Blondel, Jean (1985). “Government Ministers in the Contemporary World” in: *Political Executive in Comparative Perspective: A Cross-National Empirical Study*. Volume 3. SAGE Publications. London.
- Blondel, Jean (1987). *Political Leadership. Towards a General Analysis*. SAGE Publications. London.

Blondel, Jean (1988). "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective" en: Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel (eds). *Cabinets in Western Europe*. The Macmillan Press. Easleigh and London.

Blondel, Jean (1991). "Cabinet Government and Cabinet Ministers" en: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean (1991a). "The Post-Ministerial Careers" en: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean (1994). *Party Government: Myth or Reality? Reihe Politikwissenschaft*, no. 20, december 1994. Institut für Höhere Studien (IHS). Vienna.

Blondel, Jean (1995). Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships. *International Political Science Review*. Vol. 16, No. 2, Party Government: The Search for a Theory. (Apr., 1995), pp. 127-143. SAGE Publications.

Blondel, Jean y Cotta, Maurizio (eds.) (1996). *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. Palgrave Macmillan Press. London.

Blondel, Jean (1997 [1988]). "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective" en: Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Cabinets in Western Europe*. Second edition. Palgrave. London.

Blondel, Jean y Cotta, Maurizio (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean (2000). "Introduction" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean (2000a). "A Framework for the Empirical Analysis of Government-Supporting Party Relationships" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (2007). "Political Elites" en: Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann (edited): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford University Press.

Blondel, Jean, Müller-Rommel, Ferdinand y Malová, Darina (2007). *Governing New European Democracies*. Palgrave Macmillan. New York.

Blondel, Jean y Thiébault, Jean-Louis (2010). *Political Leadership, Parties and Citizens. The personalitation of leadership*. Routledge.

Bobbio, Norberto (2006). "Introducción" en: Gaetano Mosca. *La clase política*. FCE. Cuarta reimpresión. México.

Boix, Carles (2010). "Presentación" en: Robert A. Dahl. *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. CIS. BOE. Madrid.

Borchert, Jens (2003). "Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective" en: Jens Borchert y Jürgen Zeiss (eds.). *The political class in advanced democracies: a comparative handbook*. Oxford University Press. New York.

Borkenau, Franz (1941). *Pareto*. FCE. México.

Bosco, Anna (2013). "The long Adios: The PSOE and the End of the Zapatero Era" en: Bonnie Field y Alfonso Botti (eds.) (2013). *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. Palgrave Macmillan. New York.

Botella, Joan; Rodríguez Teruel, Juan; Barberà, Oscar y Barrio, Astrid (2011). Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y Reino Unido (1980-2010). *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, no. 133, enero-marzo 2011, pp. 3-20.

Botti, Alfonso (2013). "From Opposition to Government: The Popular Party of Mariano Rajoy" en: Bonnie Field y Alfonso Botti (eds.) (2013). *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. Palgrave Macmillan. New York.

Bourdieu, Pierre (1981). La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36-37, número 1, pp. 3-24.

Browne, Eric; Frendreis, John; y Gleiber, Dennis (1984). "An "Events" Approach to the Problem of Cabinet Stability". *Comparative Political Studies*; July 1, 1984; 17 (2). Pp. 167-197.

Browne, Eric C.; Frendreis, John P.; y Gleiber, Dennis W. (1986). The Study of Cabinet Dissolutions in Parliamentary Democracies. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 11, no. 4, pp. 619-628.

Browne, Eric; Frendreis, John; y Gleiber, Dennis (1988). "Contending Models of Cabinet Stability: Rejoinder". *American Political Science Review*. Sep, 1988; 82, 3. 930-941.

Budge, Ian (1985). Party Factions and Government Reshuffles: a General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies. *European Journal of Political Research*, vol. 13 (1985), pp. 327-333.

Budge, Ian y McDonald, Michael D. (2012). "Party government and parliamentary democracy in new Europe" en: Hans Keman y Ferdinand Müller-Rommel (eds.) (2012). *Party Government in the New Europe*. Routledge. ECPR.

Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel (2008). "Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-2004" en: Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press.

Burns, James MacGregor (1978). *Leadership*. Ed. Harper & Row. New York.

Burns Marañón, Tom (1996). *Conversaciones sobre el socialismo*. Plaza & Janes Editores. Barcelona.

- Burstein, Paul (1977). Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932-1972. *Social Forces*, Vol. 56, No. 1 (Sep., 1977), pp. 189-201. Oxford University Press.
- Cabrera García, Ernesto (2014). Una tipología del realismo político. Aproximación desde el análisis conceptual. *Signos Filosóficos*, vol. XVI, núm. 31, enero-junio 2014, pp. 125-155. UAM-Iztapalapa. México.
- Caciagli, Mario (1984). España 1982: las elecciones del cambio. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 28 (Oct-Dec, 1984), pp. 85-118. CIS.
- Camerlo, Marcelo (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, no. 64, 2013, pp. 119-142. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Camerlo, Marcelo y Pérez-Liñán, Aníbal (2013). Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *Working Papers*, 2. ICS. Universidade de Lisboa.
- Camerlo, Marcelo y Pérez-Liñán (2015). The Politics of Retention in Presidential Systems: Technocrats, Partisans, and Government Approval. *Comparative Politics*, vol. 47, no. 3. April 2015, pp. 315-333.
- Camerlo, Marcelo y Martínez-Gallardo, Cecilia (de próxima publicación). Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. *Comparative Analysis in the Americas*.
- Camp, Roderic Ai (1983). Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento. FCE. México.
- Camp, Roderic Ai (1984). Mexican Presidential Candidates: Changes and Portents for the Future. *Polity*, Vol. 16, No. 4 (Summer), pp. 588-605. University of Chicago Press.
- Camp, Roderic Ai (1995). El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución? *Este País*, núm. 51, pp. 46-54. México.
- Camp, Roderic Ai (2000). La política en México: el declive del autoritarismo. Siglo XXI Editores. Cuarta Edición. México.
- Camp, Roderic Ai (2006). Las élites del poder en México. Siglo XXI Editores. México.
- Camp, Roderic Ai (2011). Mexican Political Biographies, 1935-2009. University of Texas Press. Fourth Edition. USA.
- Camp, Roderic Ai (2013). Peña Nieto's Cabinet: What Does It Tell Us About Mexican Leadership? Mexico Institute. Wilson Center. Washington.
- Campillo Madrigal, Óscar (2001). Zapatero. Ed. La Esfera de los Libros. Madrid.
- Cansino, César (1995). Party Government: The Search for a Theory: Introduction. *International Political Science Review*. Vol. 16, No. 2, Party Government: The Search for a Theory. (Apr., 1995), pp. 169-182. SAGE Publications.

- Cansino, César (1995a). Party Government in Latin America: Theoretical Guidelines for an Empirical Analysis. *International Political Science Review*. Vol. 16, No. 2, Party Government: The Search for a Theory. (Apr., 1995), pp. 123-126. SAGE Publications.
- Cansino, César (1997). “Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Lineamientos teóricos para el análisis comparado”. En: César Cansino (coordinador). *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. CEPCOM. México.
- Carbonell, Miguel (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. III. UNAM. México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2006). Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 116, mayo-agosto de 2006, pp. 371-403. México.
- Carpizo, Jorge (1978). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI Editores. México.
- Carr, Raymond (1988 [1980]). España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980. Ed. Ariel. Segunda edición. Barcelona.
- Carrillo Castro, Alejandro (2012). Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada. Tomo II. Volumen I. INAP. México.
- Carvajal Urquijo, Pedro y Martín Casas, Julio (2005). Memoria socialista. 125 años. Ed. Temas de Hoy. Madrid.
- Casanova, José (1994). “Las enseñanzas de la transición democrática en España” en: Manuel Redero San Román (ed.). La transición a la democracia en España. *AYER*, no. 15, pp. 15-54. Marcial Pons. Madrid.
- Casar, María Amparo (2008). Los gobiernos sin mayoría en México. *Política y gobierno*, vol. 15, no. 2. CIDE. México.
- Casar, María Amparo (2012). Sistema político mexicano. Oxford University Press. México.
- Casar, María Amparo (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano (1997-2012). *Política y gobierno*, vol. 20, no. 2. CIDE. México.
- Castañeda, Jorge (1999). La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México. Ed. Alfaguara. México.
- Centeno, Miguel Ángel y Maxfiel, Sylvia (1992). The marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite. *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 57-85. Cambridge University Press.
- Centeno, Miguel Ángel (1997). La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México. *Nueva Sociedad*, no. 52. Noviembre-Diciembre 1997, pp. 78-92.
- Centeno, Miguel A. y Silva, Patricio (eds.) (1998). The Politics of Expertise in Latin America. Palgrave Macmillan. New York.

- Centeno, Miguel Ángel (1999 [1994]). *Democracy within reason: technocratic revolution in Mexico*. The Pennsylvania State University Press. Second Printing. USA.
- Cernuda, Pilar y Jáuregui, Fernando (2004). *El sequerón. Ocho años de aznarato*. Ed. Planeta. Barcelona.
- Cernuda, Pilar (2011). *El síndrome de La Moncloa*. Ed. Espasa. Madrid.
- Chasquetti, Daniel (1997). Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 10, no. 1, pp. 25-46. Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones América Latina: evaluando la difícil combinación” en: Lanzaro, Jorge (compilador). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Chasquetti, Daniel; Buquet, Daniel y Cardarello, Antonio (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, no. 64, 2013, pp. 15-40. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, no. 5, pp. 151-179.
- Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastián (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 2004, vol. 4, no. 4, pp. 565-587. Cambridge University Press.
- Churchill, Winston S. (2013 [1959]). *The Second World War*. Ed. Bloomsbury. New Delhi.
- Cohen, Jeffrey E. (1988). *The Politics of the U.S. Cabinet. Representation in the Executive Branch, 1789-1984*. University of Pittsburgh Press.
- Colino, César y Olmeda, José (2012). “El estilo de gobierno y de liderazgo” en: César Colino y Ramón Cotarelo (eds.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Tirant lo Blanc. Valencia.
- Coller, Xavier (2008). El sesgo social de las élites políticas. El caso de la España de las autonomías (1980-2005). *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, no. 141, pp. 135-159. Madrid.
- Coller, Xavier; Cordero, Guillermo y Echavarren, José M. (2013). “Reclutamiento y selección de parlamentarios en España”. Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA).
- Colino, César y Cotarelo, Ramón (2012). “Introducción. La primera legislatura de Rodríguez Zapatero” en César Colino y Ramón Cotarelo (eds.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Tirant lo Blanc. Valencia.

Colino, César y Olmeda, José (2012). “El estilo de gobierno y de liderazgo” en César Colino y Ramón Cotarelo (eds.). España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero. Tirant lo Blanc. Valencia.

Colomer, Josep (1995). “España y Portugal: Regímenes de liderazgo de partido” en: Josep Colomer (director). La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países. Ed. Ariel. Barcelona.

Colomer, Josep M. (1999). “The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-Institutional Federalism” en: Paul Heywood (ed.). Politics and Policy in Democratic Spain. Frank Cass Publishers. Great Britain.

Cook, María Lorena; Middlebrook, Kevin y Molinar Horcasitas, Juan (1996). “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones”, en Cook, María Lorena; Middlebrook, Kevin y Molinar Horcasitas, Jua (eds.). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. Cal y Arena. México.

Cordero, Guillermo (2014). La activación del voto religioso en España (1979-2011). *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 147, Julio-Septiembre 2014, pp. 3-20.

Corona Armenta, Gabriel (2002). “Las relaciones de la dirigencia del Partido Acción Nacional con el Gobierno Federal en México: 1988-2000” en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador). Partido Acción Nacional: Los signos de la institucionalización. UNAM. Ediciones Gernika. México.

Corona Armenta, Gabriel (2003). “La selección de los dirigentes nacionales del PRI” en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador). Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación. UNAM. Ediciones Gernika. México.

Corona Armenta, Gabriel (2012). Las elecciones locales en el Estado de México: la plataforma política de Enrique Peña Nieto a nivel nacional (2009-2011). *El Cotidiano*, no. 171, enero-febrero 2012. UAM-Azcapotzalco. México.

Cortina, Adela (2011). Neuroética y neuropolítica. Sugerencias para la educación moral. Ed. Tecnos. Madrid.

Cosío Villegas, Daniel (1972). El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio. Ed. Joaquín Mortiz. México.

Cosío Villegas, Daniel (1974). El estilo personal de gobernar. Ed. Joaquín Mortiz. México.

Cosío Villegas, Daniel (1975). La sucesión presidencial. Ed. Joaquín Mortiz. México.

Costa Lobo, Marina (2014). “Party and Electoral Leadership” en: R.A.W. Rhodes and Paul’t Hart (eds.). The Oxford Handbook of Political Leadership. Oxford University Press.

Costa Pinto, António (s/f). Expert and Non-partisan Ministers Contemporary Democracies. European and Latin American Perspectives.

Costa Pinto, António y Tavares de Almeida, Pedro (2009). "Portugal: The primacy of 'independents'" en: Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.). *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. Routledge.

Cotta, Maurizio (1988 [1986]). "Los Gobiernos" en: Gianfranco Pasquino (Comp.). *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid.

Cotta, Maurizio (1999). *On the relation between party and government*. Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico. Università degli Studi di Siena. Siena.

Cotta, Maurizio (2000). "Defining Party and Government" en: Jean Blondel and Maurizio Cotta (eds.). *The Nature of Party Government*. Palgrave Macmillan. New York.

Cotta, Maurizio (2000a). "Conclusion: From the Simple World of Party Government to a More Complex View of Party-Government Relations" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Cotta, Maurizio (2001). Sobre la relación entre partido y gobierno. *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 162 (Jul. - Sep., 2001), pp. 201-234. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Cox, Gary W. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Ed. Gedisa. Barcelona.

Crespo, José Antonio (2009). El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales. *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 200-224. CIDE. México.

Crespo, José Antonio (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976-2012). *Estudios*, no. 103, vol. X, invierno de 2012. ITAM. México.

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial. México.

Cuenca Toribio, José Manuel y Miranda García, Soledad (1986). "Notas para una sociología de la elite de poder ministerial en la transición (1975-1986)" en: Homenaje al profesor Sampedro. Fundación Banco Exterior. Madrid.

Cuenca Toribio, José Manuel y Miranda García, Soledad (1998). *El poder y sus hombres. ¿Por quiénes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)*. ACTAS Editorial.

Dahl, Robert (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.

Dahlström, Carl; Peters, Guy y Pierre Jon (eds.) (2011). *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. University of Toronto Press.

D'Artigues, Katia (2002). *El Gabinetazo*. Ed. Grijalbo. México.

Dávila Avendaño, Mireya (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, no. 24, pp. 199-217. Universidad de Chile. Santiago.

Dávila, Mireya; Olivares Lavados, Alejandro y Avendaño, Octavio (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, vol. 64, agosto de 2013, pp. 67-94. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Davis, Rebecca Howard (1997). *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968–1992*. University of Nebraska Press.

Deheza, Grace Ivana (1998). “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur” en: Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.

Delgado, Álvaro (2003). *El Yunque. La ultraderecha en el poder*. Ed. Plaza y Janés. México.

Delgado Sotillos, Irene (1997). “Partidos y sistema de partidos” en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.). *Política y Gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Delgado Sotillos, Irene (2012). “De unas elecciones a otras. Una legislatura convulsa” en: César Colino y Ramón Cotarelo (eds.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Tirant lo Blanc. Valencia.

Della Porta, Donatella y Keating, Michael (2013 [2008]). “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? Introducción epistemológica”. En: Donatella Della Porta y Michael Keating (eds). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Ediciones Akal. Madrid. España.

Della Porta, Donatella (2013 [2008]). “Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables”. En: Donatella Della Porta y Michael Keating (eds). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Ediciones Akal. Madrid. España.

Dewan, Torun y Dowding, Keith (2005). The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity. *American Journal of Political Science*, vol. 49, issue 1, pp. 46-56.

Dewan, Torun y Myatt, David P. (2007). Scandal, Protection, and Recovery in the Cabinet. *American Political Science Review*, vol. 101, issue 1, pp. 63-77.

De Winter, Lieven (1991). “Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet” in: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébauld (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

De Winter, Lieven and Dumont, Patrick (2006). “Parties into government. Still many puzzles” in: Richard Katz and William Crotty (eds.). *Handbook of party politics*. SAGE Publications.

De Winter, Lieven (2009) "Parties and Government Formation, Portfolio Allocation, and Policy Definition" in: Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford University Press. New York.

Díaz Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Ed. Porrúa. Fundación Friedrich Naumann. CIDAC. México.

Dickinson, Matthew J. y Lebo, Matthew J. (2007). Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940–2000. *The Journal of Politics*, vol. 69, no. 1, pp. 206-219.

Dogan, Mattei (1989). "Introduction: selecting cabinet ministers" en: Mattei Dogan (editor). *Pathways to Power. Selecting rulers in pluralist democracies*. Westview Press.

Dogan, Mattei (2003). "Introduction: Diversity of Elite Configurations and Clusters of Power" en: Mattei Dogan (ed.). *Elite Configurations at the Apex of Power*. Ed. Brill. Leiden.

Domínguez, Jorge I. (1997). *Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. The Pennsylvania State University Press.

Dood, Lawrence (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton University Press.

Dowding, Keith y Dumont, Patrick (2009). "Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers" en: Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.). *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. Routledge.

Dowding, Keith y Dumont, Patrick (2015). "Introduction: agency rent, adverse selection and moral hazard" in: Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.). *The Selection of Ministers around the World*. Routledge.

Downs, Anthony (1973 [1957]). *Teoría Económica de la democracia*. Ediciones Aguilar. Madrid.

Duverger, Maurice (1972). *Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction*. Ed. Thomas Y. Crowell Company. New York.

Duverger, Maurice (1981 [1951]). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Política. México

Dye, Thomas (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press.

Escobar-Lemmon, Maria y Taylor-Robinson, Michelle M. (2005). Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? *American Journal of Political Science*, vol. 49, issue 4, pp. 829-844.

Escobar-Lemmon, Maria y Taylor-Robinson, Michelle M. (2009). Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*, vol. 62, no. 4 (Dec., 2009), pp. 685-699. University of Utah.

- Escudero, José Antonio (1979). *Los orígenes del Consejo de Ministros en España 1*. Editora Nacional. Madrid.
- Fenno, Richard (1958). 'President-cabinet relations: a pattern and a case study', *American Political Science Review*, vol. 52, no. 2, pp. 388-405. APSA.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2005). Algunas reflexiones en torno a la primacía del presidente en el gabinete ministerial. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, pp. 279-293. UNED.
- Fernández Segado, Francisco (1992). "La Presidencia del Consejo en la Restauración" en: *El arte de gobernar (1812-1992)*. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.
- Field, Bonnie N. y Hamann, Kerstin (2008). "Introduction: The Institutionalization of Democracy in Spain" en: Bonnie N. Field y Kerstin Hamann (eds.). *Democracy and Institutional Development. Spain in Comparative Theoretical Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Field, Bonnie (2009). 'Second Transition' in Spain? Policy, Institutions and Interparty Politics under Zapatero (2004-8). *South European Society and Politics*, 14:4, pp. 379-397. Routledge.
- Field, Bonnie y Botti, Alfonso (2013). "Introduction: Political Change in Spain, from Zapatero to Rajoy" en: Bonnie Field and Alfonso Botti (eds.). *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. Palgrave Macmillan. New York.
- Field, Bonnie N. (2016). *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Foweraker, Joe (1990). *La democracia española: los verdaderos artífices de la democracia en España*. Arias Montano Editores. Madrid.
- Foweraker, Joe (1998). Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability-Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 651-676. Cambridge University Press.
- Frogner, André Paul (1991). "Elite Circulation in Cabinet Government" en: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébaud (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.
- Frogner, A. P. (2000). "The Normative Foundations of Party Government" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.
- Garavito Elías, Rosa Albina (2005). El desafuero de AMLO, o cómo nuestra incipiente democracia estuvo en serio peligro. *El Cotidiano*, no. 132. Julio-Agosto de 2005. UAM-Azcapotzalco. México.
- García Abad, José (2010). *El Maquiavelo de León. Cómo es realmente Zapatero*. Ed. La Esfera de los Libros. Madrid.

García Díez, Fátima (2001). The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America. *Working Papers*, no. 191. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). UAB. Barcelona.

García-Guereta Rodríguez, Elena María (2001). Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP. Instituto Juan March. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS).

García-Marzá, Domingo (2013). Neuropolítica y democracia: un diálogo necesario. *Daímon. Revista Internacional de Filosofía*, no. 59 (2013), pp. 171-182.

García Montero, Mercedes (2008). Instituciones y actividad legislativa en América Latina. *Documentos CIDOB*. Serie: América Latina. No. 23. Barcelona.

Genieys, William (2004). Las élites españolas ante el cambio de régimen político. Lógica de Estado y dinámicas centro-periferias en el siglo XX. CIS. Siglo XXI Editores. Madrid.

Gillespie, Richard (1991). Historia del Partido Socialista Obrero Español. Alianza Editorial. Madrid.

Gillespie, Richard (1992). Factionalism in the Spanish Socialist Party, *Working Paper no. 59*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Barcelona.

Gillespie, Richard (1995). “Faccionalismo, la izquierda y la transición a la democracia en España” en: Lourdes López Nieto, Richard Gillespie y Michael Waller (eds.). Política faccional y democratización. CEC. Madrid.

González Casanova, Pablo (1965). La democracia en México. Editorial Era. México.

González Mariñas, Pablo (1974). Génesis y Evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875). Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.

González Márquez, Felipe (2013). En busca de respuestas. El liderazgo en tiempos de crisis. Ed. Debate. Random House Mondadori. Barcelona.

González Reyes, Max (2009). La vicepresidencia en México. *Estudios Políticos (Novena Época)*, Núm. 16, Enero-Abril. UNAM. México.

Granados Chapa, Miguel Ángel. Columna “Plaza Pública”. Diario Reforma. México.

Grau, Mireia y Méndez, Mónica (2006). “Los efectos del Estado Autonómico en la estructura de la representación política: el papel de los diputados como representantes territoriales” en: Antonia Martínez (ed.). Representación y calidad de la democracia en España. Ed. Tecnos. Madrid.

Grofman, Bernard y van Roozendaal, Peter (1994). Toward a theoretical explanation of premature cabinet termination. *European Journal of Political Research*, no. 26, pp. 155-170.

Guaita, Aurelio (1959). El Consejo de Ministros. Ed. Estudios Administrativos. Madrid.

Guerra González, Alfonso (2004). Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias 1940-1982. Ed. Espasa. Madrid.

- Guerra González, Alfonso (2006). Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991. Ed. Espasa. Madrid.
- Guerrero Orozco, Omar (2010). “La administración pública durante la lucha de independencia y la Primera República (Federal) (1810-1836)” en: Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez (coordinadores). 200 años de Administración Pública en México. Base Legal y Programática. Tomo I. INAP. México.
- Gunther, Richard; Sani, Giacomo y Shabad, Goldie (1986). El sistema de partidos políticos en España: Génesis y evolución. CIS. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Gunther, Richard (1992). “Spain: the very model of the modern elite settlement” en: John Higley and Richard Gunther (eds.). Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe. Cambridge University Press. Canada.
- Gunther, Richard y Diamond, Larry (2001). “Types and Functions of Parties” en: Richard Gunther, y Larry Diamond (eds.). Political Parties and Democracy. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Gunther, Richard y Montero, José Ramón (2009). The Politics of Spain. Cambridge University Press.
- Headey, B. W. (1974). The Role Skills of Cabinet Ministers: a Cross National Review. *Political Studies*, vol. 22, issue 1, pp. 66-85.
- Helms, Ludger (2014). From Party Government to Party Governance. *Government and Opposition*, Vol. 49, No. 1, pp. 120-138.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998). Presidencialismo y elite en el cambio político de México. *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre de 1998. CIDE. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998a). Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993. El Colegio de México. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1999): “Los políticos del Estado de México: entre la dispersión y la competencia” en: Milada Bazant. 175 años de la historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2005). “La transformación del presidencialismo en México” en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.) Una historia contemporánea de México: Actores. Tomo 2. COLMEX. Ed. Océano. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2010). “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes” en: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coordinadores). Instituciones y procesos políticos. Tomo XIV. Los grandes problemas de México. Colegio de México. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2011). ¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010. *Foro internacional*, vol. LI, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 68-103. El Colegio de México.

- Hernández Valdez, Alfonso (1998). Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos. *Documento de trabajo no. 90*. CIDE. México.
- Herrero, Luis (1996). El poder popular. Quiénes son, cómo piensan los hombres de Aznar. Temas de Hoy. Madrid.
- Heywood, Paul (1991). Governing a new democracy: the power of the prime minister in Spain. *West European Politics*, Volume 4, Issue 2, pp. 97-115.
- Heywood, Paul (1999). "Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process" en: Paul Heywood (ed.). *Politics and Policy in Democratic Spain*. Frank Cass Publishers. Great Britain.
- Hopkin, Jonathan y Gunther, Richard (2007). "Una crisis de institucionalización: el colapso de UCD en España" en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Editorial Trotta. Madrid.
- Huber, John y Martínez-Gallardo, Cecilia (2006). Cabinet Turnover and Talent Searches. *Documento de Trabajo no. 187*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México.
- Huber, John y Martínez-Gallardo, Cecilia (2008). Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*. May 2008, Vol, 102, No.2.
- Huneus, Carlos (1982). "La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional" en: Julián Santamaría (comp.). *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. CIS. Madrid.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
- Hurtado, Javier (2001). El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas. UdeG. FCE. México.
- Hurtado, Javier (2007). "México: Sistema de gobierno y democracia", en: Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coordinadores). *Sistema Político Mexicano. Antología de lecturas*. UNAM. México.
- Iglesias, María Antonia (2003). La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas. Ed. Aguilar. Madrid.
- Inácio, Magna (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, vol. 64, agosto de 2013, pp. 41-66. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Inácio, Magna y Llanos, Mariana (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, no. 1, pp. 39-64.
- Jaén, Esther y Escudier, Juan Carlos (2007). Zapatero el rojo. Ed. Foca. Madrid.

Jaimez Zavalza, Pedro (2011). *Los elegidos: el gabinete original de Calderón*. Universidad Pedagógica Nacional. México.

Jáuregui, Fernando (1993). *La metamorfosis. Los últimos años de Felipe González de la crisis de Suresnes a las crisis del XXXIII Congreso*. Ed. Temas de Hoy. Madrid.

Jáuregui, Fernando (2008). *La decepción. Crónica amarga y secreta de cuatro años de crispación*. Madrid. Debate.

Jerez Mir, Miguel (1982). *Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. CIS. Madrid.

Jerez Mir, Miguel (1982a). Corrientes científico-políticas en el tema de la élite norteamericana. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 29, septiembre-octubre 1982. España.

Jerez-Mir, Miguel; Rodríguez Teruel, Juan y Real-Dato, José (2012). “¿Quién gobierna en España? Las élites parlamentarias y ministeriales” en: Josep Ma. Reniu (ed.). *Sistema político español*. Huygens Editorial. Barcelona.

Jerez, Miguel; Linz, Juan J. y Real-Dato, José (2013). “Los diputados en la nueva democracia española, 1977-2011: pautas de continuidad y de cambio” en: José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.). *Juan J. Linz. Obras escogidas. Tomo 6. Partidos y elites políticas en España*. CEPC. Madrid.

Jiménez Díaz, José Francisco (2013). “Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, no. 15, pp. 125-141. España.

Joignant, Alfredo (2012). *Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político*. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, no. 4, pp. 587-618. UNAM. México.

Juliá, Santos (1994). “Orígenes sociales de la democracia en España” en: Manuel Redero San Román (ed.). *La transición a la democracia en España*. *AYER*, no. 15, pp. 165-188. Marcial Pons. Madrid.

Juliá, Santos (1997). *Los socialistas en la política española, 1879-1982*. Ed. Taurus. Madrid.

Katz, Richard (1986). “Party Governments: a rationalistic conception” en: Francis Castles y Rudolf Wildenman (eds.). *Visions and Realities of Party Government (Colección The Future of Party Government)*. De Gruyter, European University Institutes Series. Berlin.

Katz, Richard (1987). “Party Government and its Alternatives” en: Richard Katz (ed.). *Party Governments: European and American Experiences*. European University Institutes. De Gruyter.

Katz, Richard and Mair, Peter (1993). “The evolution of party organizations in Europe: three faces of party organization”, en: William Crotty (ed.), *Political Parties in a Changing Age*. *American Review of politics*. Vol 14.

Katz, Richard (2009). "The Internal Life of Parties" in: Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford University Press. New York.

Keman, Hans (1991). "Ministers and Ministries" in: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

Keman, Hans (2006). "Parties and government: features of governing in representative democracies" in: *Handbook of party politics*. Richard Katz and William Crotty (eds.). SAGE Publications. Great Britain.

Keman, Hans (2011). *Parties and government: Incumbency and representation in parliamentary democracies*. *Acta Política*, January 2011, vol. 46, issue 1, pp. 3-24.

Keman, Hans y Müller-Rommel, Ferdinand (2012). "The life cycle of party government across the new Europe" en: Hans Keman y Ferdinand Müller-Rommel (eds.) (2012). *Party Government in the New Europe*. Routledge. ECPR.

Kerby, Matthew y Chari, Raj S. (2002). 'Policy Scandals': A Spanish Case. *Government and Opposition*, No. 37, vol. 3, pp. 409-425.

King, Gary; James Alt, Nancy Burns y Michael Laver (1990). "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies". *American Journal of Political Science*. Volume 34, Issue 3. Pp. 846-871.

Kirchheimer, Otto, (1980 [1966]). "El camino hacia el partido de todo el mundo" en: Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama. Barcelona.

Krauze, Enrique (2006 [1997]). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. 5ta Reimpresión. México.

Lago Peñas, Ignacio y Montero, José Ramón (2005). Los mecanismos del cambio electoral del 11-M al 14-M. *Claves de razón práctica*, no. 149, pp. 36-45. PROGRESA. Madrid.

Lago Peñas, Ignacio y Montero, José Ramón (2006). *The election in Spain: Terrorism, Accountability, and Voting*. *Work Paper núm. 253*. Institut de Ciéncies Polítiques i Socials. Barcelona.

Lanzaro, Jorge (2012). "Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica" en: Jorge Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. CEPC. Madrid.

Lanzaro, Jorge (2013). *Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos: Uruguay (1910-2010)*. *Opinião Pública*, vol. 19, no. 2, nov. 2013. Campinas.

Laski, Harold J. (1928). *The Personnel of the English Cabinet 1801-1924*. *American Political Science Review*, vol. 22, issue 1, pp. 12-31.

Lasswell, Harold D. (1930). *Psychopathology and Politics*. Chicago University Press.

Lasswell, Harold D. (1974 [1936]). *La política como reparto de influencia*. Ed. Aguilar. Madrid.

Laver, Michael y Shepsle, Kenneth (1990). "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review* 84:873-90.

Laver, Michael y Shepsle, Kenneth A. (eds.) (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press.

Laver, Michael y Shepsle, Kenneth (1996). *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge University Press.

Laver, Michael y Shepsle, Kenneth (1998). "Events, equilibria, and government survival." *American Journal of Political Science* 42 (January): 28-54.

Laver, Michael y Schofield, Norman (1998 [1990]). *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford University Press.

Lewis, Edward G. (1970). Social background of French Ministers 1944-1967. *Western Political Quarterly*, vol. 23, issue 3, pp. 564-578.

Lijphart, Arend (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), pp. 682-693.

Lijphart, Arend (1984). "A Note on the Meaning of Cabinet Durability". *Comparative Political Studies*. July, 17(2):163-166.

Lijphart, Arend (1984a). "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation". *Comparative Political Studies*. July, 17(2):265-279.

Lijphart, Arend (1991). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Ed. Ariel. Barcelona, España.

Lijphart, Arend (1997 [1994]). "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas" en: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial. Madrid.

Lijphart, Arend (2012 [2000]). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ed. Ariel. España.

Linz, Juan J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, pp. 51-69. The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. (1990a). The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 4, Fall 1990, pp. 84-91. The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan José (1997 [1994]). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?" en: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial. Madrid.

Linz, Juan (1997). “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia” en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.). Política y Gobierno en España. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Linz, Juan J.; Jerez, Miguel y Corzo, Susana (2003). “Ministers and Regimes in Spain: From the First to the Second Restoration, 1874-2002” en: Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto y Nancy Bermeo (eds.) (2003). Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000. Frank Cass Publishers.

Linz, Juan (2013). “Partidos y elites políticas en España” en: José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.). Juan J. Linz. Obras escogidas. Tomo 6. Partidos y elites políticas en España. CEPC. Madrid.

Linz, Juan J.; Jerez, Miguel y Corzo, Susana (2013). “Ministros y regímenes en España: del sexenio revolucionario a la monarquía parlamentaria” en: José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.). Juan J. Linz. Obras escogidas. Tomo 6. Partidos y elites políticas en España. CEPC. Madrid.

Lizárraga, Daniel; Cabrera, Rafael; Huerta, Irving; y Barragán, Sebastián (2015). La Casa Blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno. Ed. Grijalbo. México.

Loeza, Soledad (1987). “El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral”, en: Soledad Loeza y Rafael Segovia (eds.). La vida política mexicana en la crisis. Colegio de México. Distrito Federal. México.

Loeza, Soledad (1999). El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta. FCE. México.

Loeza, Soledad (2003). “The National Action Party (PAN): From the Fringes of the Political System to the Heart of Change” en: Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds.). Christian Democracy in Latin America. Electoral Competition and Regime Conflicts. Stanford University Press. California.

Loeza, Soledad (2008). Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México. Ed. Planeta. Temas de Hoy. México.

López Alba, Gonzalo. (2002). El relevo. Crónica viva del camino hacia el II Suresnes del PSOE, 1996-2000. Ed. Taurus. Madrid.

López Garrido, Diego (1992). “El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco” en: El arte de gobernar (1812-1992). Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.

López Guerra, Luis (1992). “El Gobierno en la Constitución de 1978” en: El arte de gobernar (1812-1992). Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.

López Nieto, Lourdes (1999). “La constitución de un partido abierto: Alianza Popular/Partido Popular” en: Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.). En torno a la democracia en España. Ed. Tecnos. Madrid.

Llanos, Mariana (2003). “El bicameralismo en América Latina” en: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2003. Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Montevideo.

Llanos, Mariana y Nolte Detlef (2007). “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas” en: Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. UAM-Iztapalapa. Universidad de Colima. Miguel Ángel Porrúa. México.

Llera Ramo, Francisco J. (1998). Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 82 (abril-junio, 1998), pp. 127-157.

Lujambio, Alonso (2003 [2000]). “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en: Jorge Lanzaro (compilador) (2003) [2000]. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Lupia, Arthur and Strom, Kaare (1995). Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections. *American Political Science Review*. Vol. 89 (3): 648-665.

Lupia, Arthur and Strom, Kaare (2012). Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance. In: Strom, Kaare (Et. All). *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom.

Luque Castillo, Francisco Javier (2012). “Formas de Gobierno y Poder Ejecutivo” en: Inmaculada Szmolka Vida (eds.). *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*. Universidad de Granada. Granada.

Lyons, Michael (1997). “Presidential Character Revisited”. *Political Psychology*, vol. 18, no. 4. International Society of Political Psychology. Blackwell Publishers.

Mainwaring, Scott (1993). Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 2, pp. 198-228.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4 (Jul., 1997), pp. 449-471.

Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew (1997a). Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate. In Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Mair, Peter (1994). Party Organizations: From Civil Society to the State. In: Katz, Richard and Mair, Peter (eds). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. SAGE Publications. Great Britain.

Mair, Peter y Katz, Richard (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party. *Party Politics, January 1995, vol. 1, pp. 5-28*. SAGE Publications.

Mair, Peter y Katz, Richard (1998). “Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party” en: Peter Mair. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford University Press.

- Mair, Peter (2007). The Challenge to Party Government. *Working Papers No. 2007/09*. European University Institute (EUI).
- Mair, Peter (2008). The Challenge to Party Government. *West European Politics*, Vol. 31, Nos. 1-2, pp. 211-234, January-March 2008. Routledge.
- Mair, Peter (2013 [2008]). “Conceptos y formación de conceptos”. En: Donatella Della Porta y Michael Keating (eds). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Ediciones Akal. Madrid. España.
- Maldonado Aranda, Salvador (2003). Poder regional en el Estado de México: entre “grandes hombres” y “pequeños caciques”. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. XXIV, núm. 96, otoño, 2003, pp. 79-123. El Colegio de Michoacán. Zamora, Michoacán.
- Mansfield Jr., Harvey C. (1965). Whether Party Government is Inevitable. *Political Science Quarterly*, Vol. 80, No. 4 (Dec. 1965), pp. 517-542. The Academy of Political Science.
- Maquiavelo, Nicolás (1971). *El Príncipe*. Ed. La Prensa. México.
- Maravall, José María y Santamaría, Julián (1989). “Transición política y consolidación de la democracia en España”. En: José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés De Blas (eds.). *La transición democrática española*. Editorial Sistema. Madrid.
- Maravall, José María y Santamaría, Julián (1989a). “El cambio político en España y las perspectivas de la democracia” en: Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 1. Europa Meridional. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Maravall, José María (1992). “From opposition to government: the politics and policies of the PSOE” en: José María Maravall (et al.) *Socialist Parties in Europe*. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Barcelona.
- Martínez Assad, Carlos y Arreola Ayala Álvaro (1987). “El poder de los gobernadores” en: Soledad Loaeza y Rafael Segovia (eds.). *La vida política mexicana en la crisis*. El Colegio de México. México.
- Martinez-Gallardo, Cecilia (2011). *Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America*. *Working Paper*, no. 375. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Martinez-Gallardo, Cecilia (2014). *Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability*. *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 6, No. 2/2014. GIGA. Hamburg.
- Martinez-Gallardo, Cecilia y Schleiter, Petra (2015). Choosing Whom to Trust: Agency Risk and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, vol. 48 (2), pp. 231-264.
- Martínez González, Víctor Hugo (2005). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su dirigencia fraccionada. *Revista Sociedad y Economía*, no. 8, abril de 2005. Universidad del Valle. Colombia.

- Martínez González, Víctor Hugo (2005a). Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática, 1989-2004. FLACSO. Plaza y Valdés. México.
- Martínez Hernández, Aldo Adrián y Cuevas Hernández, José Ángel (2015). Sistema electoral y representación política en México. Las posiciones de la élite parlamentaria. *Boletín de Élités Parlamentarias Latinoamericanas*, no. 64. Universidad de Salamanca.
- Mata López, Teresa; Luque Castillo, Francisco Javier y Ortega Ruiz, Manuela (2010). La percepción de los ministros del Gobierno de España (1984-2009). *Opiniones y actitudes*, no. 65. CIS. Madrid.
- Matas Dalmases, Jordi (2000) “Introducción” en: Jordi Matas (ed.). Coaliciones políticas y gobernabilidad. ICPS. Barcelona.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac (2013). “El Poder Judicial de la Federación: de la marginalidad a la preponderancia política” en: Alberto Escamilla Cadena y Pablo Javier Becerra Chávez (coords.). El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia. UAM. MA Porrúa editores. México.
- Mellado Prado, Pilar (1992). La responsabilidad política del gobierno. *Revista de Derecho Político*, núm. 37, pp. 139-147. UNED.
- Méndez, José Luis (2015). El liderazgo político en la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Foro Internacional*, no. 219, vol. LV-1, pp. 116-170. El Colegio de México.
- Méndez Lago, Mónica (2000). La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Siglo XXI Editores. Madrid.
- Méndez Lago, Mónica (2006). Turning de Page: Crisis and Transformation of the Spanish Socialist Party. *South European Society and Politics*. Vol. 11, No. 3-4, September-December 2006, pp. 419-437.
- Méndez Prada, Lucía (2012). Morder la bala. Relato íntimo del gobierno del PP. Ed. Esfera de los Libros. Madrid.
- Meyer, Lorenzo (1986). “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana” en: Blanca Torres (compiladora). Descentralización y democracia en México. El Colegio de México. México.
- Meyer, Lorenzo (2013). Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México. Ed. Random House Mondadori. México.
- Michavila, Francisco (2000). “Política educativa” en: El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000. Javier Tussell (coordinador). Editorial Crítica. Barcelona.
- Michels, Robert (1996 [1911]). Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Amorrortu Editores. 5ta reimpresión. Buenos Aires.

- Michels, Robert (1996a [1911]). *Los partidos políticos 2. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores. 5ta reimpresión. Buenos Aires.
- Mills, Wright (1993 [1956]). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica. Undécima reimpresión. México.
- Mizrahi, Yemile (1995). Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México. *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México.
- Moe, Terry M. y Howell, William G. (1999). Unilateral Action and Presidential Power: A Theory. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, issue 4, pp. 850-873.
- Montabes, Juan (1997). "El Gobierno" en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.). *Política y Gobierno en España*. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- Montero, José Ramón; Llera, Francisco J. y Torcal, Mariano (1992). Sistemas Electorales en España: una recapitulación. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 58/92, pp. 7-56.
- Montero, José Ramón y Vallès, Josep M. (1992). El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?. *Claves de Razón Práctica*, no. 22, pp. 2-11.
- Montero, José Ramón; Gunther, Richard y otros (1994). *La reforma del régimen electoral*. CEPC. Madrid.
- Montero, José Ramón (1997). El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 95, enero-marzo 1997, pp. 9-46.
- Morales Gómez, Claudia Abigaíl (2006). Las élites gobernantes priístas del Estado de México: su conformación y redes 1942-2005. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 40, enero-abril 2006, pp. 189-229. UAEM. México.
- Morales González, David (2013). "Los ecos del autoritarismo: la relación del Ejecutivo con Acción Nacional en el marco de la sucesión presidencial 2000-2012" en: Alberto Escamilla Cadena y Pablo Javier Becerra Chávez (coords.). *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. UAM. MA Porrúa. México.
- Mosca, Gaetano (2006 [1896]). *La clase política*. FCE. Cuarta reimpresión. México.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1997). Concluding Remarks: A Comparative Approach to the Study of Western European Cabinets. In: Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Cabinets in Western Europe*. Second edition. Palgrave. London.
- Müller-Rommel, Ferdinand (2011). "Cabinets" en: Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Volume 1. SAGE Publications. USA.
- Müller, W.C. (2000). "Patronage by National Governments" en: Jean Blondel y Maurizio Cotta (eds.) (2000). *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Macmillan. New York.

Müller, Wolfgang; Bergman, Torbjörn y Strøm, Kaare (2006 [2003]). "Parliamentary Democracy: Promise and Problems" en: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (eds.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press. ECPR.

Müller, Wolfgang C. (2011). "Governments and bureaucracies" en Daniele Caramani (ed.). *Comparative Politics*. 2nd edition. Oxford University Press.

Müller, Wolfgang and Strom, Kaare (2012). *Coalition Agreements and Cabinet Governance*. In: Strom, Kaare (Et. All). *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom.

Nacif, Benito (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y gobierno*, vol. XI, no. 1, pp. 9-41. CIDE. México.

Nacif, Benito (2005). "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México" en: Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo I. Globalización, poderes y seguridad nacional*. CIESAS. Miguel Ángel Porrúa. México.

Negretto, Gabriel L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society, Vol. 48, No. 3 (Autumn, 2006)*, pp. 63-92. Center for Latin American Studies at the University of Miami.

Neustadt, Richard E. (1990 [1960]). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics Leadership from Roosevelt to Reagan*. The Free Press. New York.

Nohlen, Dieter (1991). Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 74, octubre-diciembre 1991, pp. 43-54. Madrid.

Nohlen, Dieter (1998). Presidencialismo versus Parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 99, enero-marzo, pp. 161-173. Madrid.

Nohlen, Dieter (2003). El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico. III. UNAM. México.

Nohlen, Dieter (2013). *Ciencia política comparada. El enfoque histórico empírico*. Editorial Universidad de Granada. Granada.

Ochoa Henríquez, Haydée y Estévez, Alejandro M. (Coordinadores) (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

O'Donnell, Guillermo (1994). *Democracy Delegative*. *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1. January. The Johns Hopkins University Press.

Ortega, Luis (1992). “El Gabinete del Presidente del Gobierno” en: El arte de gobernar (1812-1992). Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.

Ortega Ortíz, Reynaldo Yunuen (2010). “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006” en: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coordinadores). Instituciones y procesos políticos. Tomo XIV. Los grandes problemas de México. Colegio de México. México.

Ortega Ruíz, Manuela (2015). Felipe González. La ambición que cambió España. Ed. Tecnos. Madrid.

Pallares, Francesc (1991). Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 71, enero-marzo, pp. 281-323.

Palma, Esperanza (2004). Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del PAN y el PRD durante la democratización. UAM-Azcapotzalco. México.

Palomares, Alfonso S. (2006). Felipe González. El hombre y el político. Ediciones B. Cuarta reimpresión. Barcelona.

Palomo, Graciano (2006). De Aznar a Rajoy: La maldición de Casandra. Los secretos de la derecha española. Ed. Foca. Madrid.

Palomo Cuesta, Graciano (2011). El hombre imparable. Historia secreta del PP de Rajoy camino al poder. Ed. La Esfera de los Libros. Madrid.

Panbianco, Angelo (2009 [1982]). Modelos de partido. Alianza Editorial. Madrid.

Paniagua, Juan Luis (2012). “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial” en: Jorge Lanzaro (ed.). Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional. CEPC. Madrid.

Papell, Antonio (2008). Zapatero 2004-2008. La legislatura de la crispación. Ed. Foca. Madrid.

Pareto, Vilfredo (1987 [1901]). Escritos sociológicos. Alianza Universidad. Madrid.

Pareto, Vilfredo (2009 [1916]). The Rise and Fall of Elites. An Application of Theoretical Sociology. Transaction Publishers. Eighth printing. New Jersey.

Pareto, Vilfredo (2010 [1916]). Forma y equilibrio sociales (selección). Minerva Ediciones. Madrid.

Pasquino, Gianfranco (1986). “The impact of Institutions on Party Government: Tentative Hypothesis” en: Francis Castles y Rudolf Wildenmann (eds.). Visions and Realities of Party Government (Colección: The Future of Party Government. Rudolf Wildenmann (gen. ed). European University Institutes Series. De Gruyter. Berlin.

Penadés, Alberto (1999). “El sistema electoral español (1977-1996)” en: Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.). En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español. Ed. Tecnos. Madrid.

Penella, Manuel (2005). *Los orígenes y la evolución del Partido Popular. Una historia de AP (1973-1989)*. Caja Duero. Salamanca, España.

Pérez Fernández, Germán (2009). “Democracia y malestar global” en: Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (comps.). *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

Pérez Francesch, Juan Luis (1993). *El Gobierno*. Ed. Tecnos. Madrid.

Peschard, Jacqueline (2010). “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales” en: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coordinadores). *Instituciones y procesos políticos*. Tomo XIV. Los grandes problemas de México. Colegio de México. México.

Platón (1968). “La República” en: *Diálogos*. Ed. Porrúa. México.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul (2005). “The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A framework for Analysis” in: Thomas Poguntke and Paul Webb (eds). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press. New York.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul (2005a). “Presidentialization, Party Government and Democratic Theory”. Paper presented to ECPR workshop on Democracy & Political Parties. Granada, Spain, 15-19 April 2005.

Portinaro, Pier Paolo (2007). *El realismo político*. Nueva Visión. Buenos Aires.

Post, Jerrold M. (2014). “Personality Profiling Analysis” en: R.A.W. Rhodes and Paul’t Hart (eds.). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford University Press.

Powell, Charles (2001). *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. Ed. Plaza & Janes. Barcelona.

Powell, Charles (2011). “A second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero” in Bonnie Field (ed.). *Spain’s ‘Second Transition’? The Socialist Government of José Luis Rodríguez Zapatero*. Routledge.

Pradera, Javier (1992). “Las pasiones del poder: el PSOE tras diez años de gobierno” en: Javier Tussell y Justino Sinova (eds.). *La década socialista. El ocaso de Felipe González*. Ed. Espasa. Madrid.

Prego, Cristina (2002). *José María Aznar. Un presidente para la modernidad (1996-)*. Biblioteca El Mundo. España.

Presno Linera, Miguel (2000). Los Congresos Generales cómo órganos supremos de los partidos políticos. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2do. Semestre, pp. 109-133. UNED.

Preston, Paul (1986). *El triunfo de la democracia en España*. Ed. Grijalbo. Barcelona.

Prud’homme, Jean-François (2010). “El sistema de partidos” en: Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coordinadores). *Instituciones y procesos políticos*. Tomo XIV. Los grandes problemas de México. Colegio de México. México.

Prud'Homme, Jean-François (2010a). "El Estado y la participación política: las reformas electorales de 1977" en: Luis Medina Peña (coordinador). El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. FCE. CONACULTA. IFE. CONACYT. México.

Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall. New Jersey.

Quijano Torres, Manuel (2012). "Los gabinetes en México (1821-2012)" en: Alejandro Carrillo Castro (coordinador de la obra). 200 años de la Administración Pública en México. Tomo III. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México.

Raile, Eric; Pereira, Carlos y Power, Timothy J. (2010). *The Executive Toolbox: Building a Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*, XX (X), pp. 1-12. University of Utah.

Rama Caamaño, José (2016). Un nuevo terremoto electoral: elecciones generales 2015 y 2016 en España. *ROED. Revista Online de Estudiantes de Derecho*, no. 5. Sección monográfica. Universidad Autónoma de Madrid.

Ramírez, Manuel (1991). *Sistema de partidos en España (1931-1990)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Real-Dato, José (2009). "Intra-party conflict and cabinet dynamics in democratic Spain (1977-2008)". Paper presented at 5th ECPR General Conference. Postdam, Germany 10-12 September 2009.

Real-Dato, José y Jerez-Mir, Miguel (2009). "Cabinet dynamics in democratic Spain (1977-2008)" en: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.). *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and firing*. Routledge.

Real-Dato, José; Jerez, Miguel y Linz, Juan J. (2013). "Los senadores en la nueva democracia española, 1977-2011: una primera aproximación" en: José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.). Juan J. Linz. *Obras escogidas*. Tomo 6. Partidos y elites políticas en España. CEPC. Madrid.

Reniu Vilamala, Josep Ma. (2002). *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. CIS. Siglo XXI editores. Madrid.

Reveles Vázquez, Francisco (2002). "Las señales de la institucionalización del Partido Acción Nacional" en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador). *Partido Acción Nacional: Los signos de la institucionalización*. UNAM. Gernika. México.

Reveles Vázquez, Francisco (2002a). "Luchas y acuerdos en el PAN: las fracciones y la coalición dominante" en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador). *Partido Acción Nacional: Los signos de la institucionalización*. UNAM. Gernika. México.

Reveles Vázquez, Francisco (2002b). "La participación electoral del PAN: de las presidencias municipales a la presidencia de la República" en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador). *Partido Acción Nacional: Los signos de la institucionalización*. UNAM. Gernika. México.

Reyna, José Luis y Trejo Delarbre, Raúl (1981). “La clase obrera en la historia de México. De Adolfo Ruíz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)” en: Pablo González Casanova (coord.). La clase obrera en la historia de México. Tomo 12. Siglo XXI Editores. México.

Riddlesperger, James W. Jr. y King, James D. (1986). Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 4, Leadership, Management and Organization (FALL 1986), pp. 691-699.

Riker, William H. (1982). The Two-party System and Duverger’s Law: An Essay on the History of Political Science. *The American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4 (Dec., 1982), pp. 753-766.

Robles Egea, Antonio (1999). Coaliciones políticas y sistema democrático. *Revista de Estudios Políticos*, no. 105, pp. 279-294.

Robles Egea, Antonio (2000). “El estudio de las coaliciones políticas” en: Matas, Jordi (ed.). Coaliciones políticas y gobernabilidad. ICPS. Barcelona.

Rodríguez Aizpeolea, Luis (2004). Ciudadano Zapatero. Ed. Espejo de Tinta. Madrid.

Rodríguez Teruel, Juan (2010). ¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la elite ministerial española. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 24, Diciembre 2010, pp. 83-105. España.

Rodríguez Teruel, Juan; Barberá Arete, Oscar; Barrio López, Astrid; Baras Gómez, Montserrat (2010). ¿Se han hecho más democráticos los partidos en España? La evolución en las reglas de elección del líder (1977-2008). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. Enero-Abril 2010, vol.52, n.208, pp. 159-183. UNAM. México.

Rodríguez Teruel, Juan; Barrio López, Astrid; Baras Gómez, Montserrat; Barberá Arete, Oscar (2010a). Las respuestas estratégicas de los partidos de ámbito estatal a los desafíos de la competición multinivel: la política de alianzas del PP y el PSOE en las Comunidades Autónomas de España (1980-2008). *Working Papers núm. 84*. ICPS. Universitat Autònoma de Barcelona.

Rodríguez Teruel, Juan (2011). Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Madrid.

Rodríguez Teruel, Juan y Jerez, Miguel (2013). Experts, parliamentarians and non-partisan ministers in Spain. Paper prepared for panel “Expert and Non-partisan ministers in European democracies”. March, 22-23. Lisboa.

Rodríguez Teruel, Juan y Llaneras, Kiko (2016). “Así son los ministros de España: funcionarios, abogados y madrileños”, Diario *El País*, 07 de noviembre de 2016.

Román Marugán, Paloma (1999). “El PSOE: un partido en trayectoria circular (1977-1999)” en: en: Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.). En torno a la democracia en España. Ed. Tecnos. Madrid.

Romero, Vidal (2007). “¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político” en: Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon

- (coords.). Para qué sirve el Poder Legislativo. UAM-Iztapalapa. Universidad de Colima. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Rose, Richard (1969). The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique. *Political Studies*, Vol. 17, Issue 4 (December-1969), pp. 413-445.
- Rose, Richard (1971). The Making of Cabinet Ministers. *British Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 4 (Oct., 1971), pp. 393-414. Cambridge University Press.
- Rose, Richard (1974). The Problem of Party Government. The MacMillan Press. Salisbury.
- Rose, Richard (1985). Ministers and Ministries. A Functional Analysis. Clarendon Press. Oxford.
- Rose, Richard (2014). Responsible Party Government in a World of Interdependence. *West European Politics*, Vol. 37, No. 2, pp. 253-269. Routledge.
- Rovira Sancho, Guiomar (2014). El Yo Soy 132 mexicano: la aparición (inesperada) de una red activista. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 105. Barcelona.
- Ruiz Alcaín, Ignacio (1992). “Dispersión y complementariedad de fuentes para la primera historia del Consejo de Ministros” en: El arte de gobernar (1812-1992). Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.
- Ruiz Valerio, José (2008). Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: una aproximación a la experiencia latinoamericana. *Espacios Públicos*, vol. 11, núm. 21, pp. 114-141. UAEM. México.
- Salazar Carrión, Luis (2004). El realismo político de Bobbio. *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril 2004, pp. 215-229. UAM-Iztapalapa. México.
- Salazar Medina, Julián (coord.) (1993). Estructura y dinámica del poder en el Estado de México. UAEM. Toluca.
- Samuels, David J. (2002). Presidentialized Parties. The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 4, May 2002, pp. 461-483. SAGE Publications.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2009). “Las elecciones de 2008: ideología, crispación y liderazgo” en: Anna Bosco e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.). La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). “La política en los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero” en: Carlos Navajas Zubeldía y Diego Iturriaga Barco (eds.). España en democracia. Actas del IV Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo. Universidad de La Rioja.
- Sánchez de Dios, Manuel (2006). Output of the Spanish Cortes (1979-2000): A case of adaptation to party government. *European Journal of Political Research*, no. 45, pp. 551-579. ECPR.

Santamaría, Julián (1982). “Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español” en: Julián Santamaría (comp.). *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. CIS. Madrid.

Santamaría, Julián (1984). Elecciones Generales de 1982 y consolidación de la democracia: a modo de introducción. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 28 (Oct-Dec, 1984), pp. 7-17. CIS.

Sartori, Giovanni (1997 [1994]). Ni presidencialismo ni parlamentarismo. En: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial. Madrid.

Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.

Sartori, Giovanni (2012 [1976]). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.

Satrústegui, Miguel (1992). “PSOE: A new catch-all party” en: Gabriel Colomé (Ed.). *Socialist Parties in Europe II: Of Class, Populars, Catch All? Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)*. Barcelona.

Schattsneider, Elmer E. (1964 [1941]). *Régimen de Partidos*. Ed. Tecnos. Madrid.

Schleiter, Petra y Morgan-Jones, Edward (2009). Party Government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared. *European Journal of Political Research*, 48, pp. 665-693. Blackwell Publishing.

Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Ed. Rand MacNally. Chicago.

Schlesinger, Joseph A. (1994). *Political Parties and the Winning of Office*. The University of Michigan Press. Michigan.

Schmidt, Samuel y Gil-Mendieta, Jorge (2003). El movimiento de los grupos políticos (cliques) en tres períodos presidenciales en México. *Araucaria*, Año 5, núm. 10. Segundo semestre de 2003. Universidad de Sevilla. España.

Share, Donald (1999). “From Policy-Seeking to Office-Seeking: The Metamorphosis of the Spanish Socialist Workers Party” en: Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg y Carey, John, M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg (1998). The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians Constitutional Choices. *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, (Jan. 1998), pp. 1-29. Cambridge University Press.

Siavelis, Peter (2012). “El poder ejecutivo y la presidencia en Chile: organización formal e informal” en: Jorge Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

- Silva, Patricio (1991). Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, no. 2, pp. 385-410. Cambridge University Press.
- Smith, Peter H. (1975). La movilidad política en el México contemporáneo. *Foro Internacional*, 15, núm.3. COLMEX. México.
- Smith, Peter H. (1979). Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico. Princeton University Press. New Jersey.
- Sotomayor, Arturo (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y gobierno*, vol. XV, no. 1, pp. 159-179. CIDE. México.
- Stepan, Alfred y Skach, Cindy (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, Vol. 46, No. 1 (Oct. 1993), pp. 1-22. Cambridge University Press.
- Strom, Kaare (1988). "Contending Models of Cabinet Stability". *American Political Science Review*. Sep, 1988; 82, 3. 923-929.
- Strom, Kaare (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 (May. 1990), pp. 565-598. Midwest Political Science Association.
- Strom, Kaare and Müller, Wolfgang (1999). Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make hard Decisions. Cambridge University Press. Cambridge.
- Strom, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, no. 37, pp. 261-289.
- Strom, Kaare (2004 [1990]). Minority government and majority rule. Cambridge University Press.
- Strom, Kaare; Müller, Wolfgang and Bergman, Torbjörn (2012). "Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction" en: Strom, Kaare (Et. All). Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom.
- Tavares de Almeida, Pedro; Costa Pinto, António; y Bermeo, Nancy (eds.) (2003). Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000. Frank Cass Publishers.
- Taylor, Michael y Herman, Valentine (1971). Party Systems and Government Stability. *American Political Science Review*. Volume 65. Issue 01. March 1971, pp. 28-37.
- Taylor, Michael (1972). On The Theory of Government Coalition Formation. *British Journal of Political Science*, vol, 2, issue 3, pp. 361-373. Cambridge University Press.

Tezanos, José Félix (1989). “Continuidad y cambio en el socialismo español: El PSOE durante la transición democrática” en: José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés De Blas (eds.). *La transición democrática española*. Editorial Sistema. Madrid.

Thiébault, Jean-Louis (1991). “The Social Background of Western European Ministers” in: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

Thiébault, Jean-Louis (1991a). “Local and Regional Politics and Cabinet Membership” in: Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault (edited). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Palgrave Macmillan. New York.

Tomás Villarroja, Joaquín (1992). “El Gobierno durante el reinado de Isabel II” en: *El arte de gobernar (1812-1992)*. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno. Ed. Tecnos. Salamanca.

Torcal, Mariano y Chhibber, Pradeep (1995). Élités, cleavages y sistema de partidos en una democracia consolidada: España (1986-1992). *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 69/95, pp. 7-38.

Tudela Aranda, José (2012). “España: gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las Autonomías” en: Jorge Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. CEPC. Madrid.

Tusell, Javier (1994). “La transición a la democracia en España como fenómeno de Historia política” en: Manuel Redero San Román (ed.). *La transición a la democracia en España*. *AYER*, no. 15, pp. 55-76. Marcial Pons. Madrid.

Tusell, Javier (2000). “Entre el centro y la derecha: El PP, desde la oposición al poder” en: *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*. Javier Tusell (coordinador). Editorial Crítica. Barcelona.

Tusell, Javier (2004). *El aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996-2003*. Aguilar. Madrid.

Tusell, Javier (2007). *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*. Ed. Espasa. Madrid.

Uriarte, Edurne (1997). El análisis de las élites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 97, julio-septiembre 1997, pp. 249-175. España.

Urquijo Goitia, José Ramón (2001). *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*. CSIC. Madrid.

Valencia Villa, Alejandro; Buitrago, Ángela María; Beristain, Carlos; Paz, Claudia; y Cox Vial, Francisco (2015). *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). México.

Valencia Villa, Alejandro; Buitrago, Ángela María; Beristain, Carlos; Paz, Claudia; y Cox Vial, Francisco (2016). *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones*

sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). México.

Van Biezen, Ingrid y Hopkin Jonathan (2005). “The presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain” in: Thomas Poguntke and Paul Webb (eds). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press. New York.

Van Biezen, Ingrid (2008). “Party Development in Democratic Spain: Life-Cycle, Generation, or Period Effect?” en: Bonnie N. Field y Kerstin Hamann (eds.). *Democracy and Institutional Development. Spain in Comparative Theoretical Perspective*. Palgrave Macmillan.

Verge, Tània (2007). “Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP” en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Ed. Trotta. Madrid.

Verzichelli, Luca y Cotta, Maurizio (2012). “Technicians, technical government and non-partisan ministers. The Italian experience”. *IPSA XXII Congress*. July, 2012. Madrid.

Ware, Alan (2004 [1996]). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Ediciones Istmo. Madrid. España.

Warwick, Paul (1979). The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*. January, 11(4):465-498.

Warwick, Paul (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press.

Warwick, Paul (1999). Ministerial autonomy or ministerial accommodation? Contested bases of government survival in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, 29 (April): 369-394.

Weber, Max (1997 [1919]). *El político y el científico*. Ed. Colofón. México.

Weber, Max (2002 [1922]). *Economía y Sociedad*. FCE. Decimocuarta reimpresión. México.

Weldon, Jeffrey (1997). “The Political Sources of Presidentialismo in Mexico” en: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Wert, José Ignacio (1984). La campaña electoral de octubre de 1982: el camino del cambio. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 28 (Oct-Dec, 1984), pp. 63-84. CIS.

Williamson, John (1994). “In Search of a Manual for Technopols” en: John Williamson (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics. Washington D.C.

Winter, David G. (2013). "Personality Profiles of Political Elites" en: Leonie Huddy, David O. Sears, and Jack S. Levy (edited). The Oxford Handbook of Political Psychology. Oxford University Press.

Woldenberg, José; Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro (2000). La mecánica del cambio político: elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena. México.

Zermeño, Sergio (2003 [1978]). México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68. Siglo XXI Editores. Undécima edición. México.

Documentos, leyes y reglamentos oficiales:

- Constitución Española de 1978
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente a 2017
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)
- Diario Oficial de la Federación (DOF)
- Estatutos del Partido Popular. XVIII Congreso de febrero de 2017: http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_definitivos.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Ley Orgánica del Régimen del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985
- Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno

Fuentes hemerográficas (diarios consultados):

- ABC
- El Informador
- El Mundo
- El País
- El Universal
- Excélsior
- La Jornada
- La Vanguardia
- Proceso
- Reforma
- The Guardian
- The New York Times
- The Wall Street Journal

Páginas web de fuentes oficiales:

- Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): <http://www.inegi.org.mx/>
- La Moncloa: <http://www.lamoncloa.gob.es/>
- Ministerio del Interior (resultados electorales): <http://www.infoelectoral.mir.es>
- Partido Acción Nacional (PAN): <https://www.pan.org.mx/>
- Partido Popular (PP): <http://www.pp.es/>
- Partido Revolucionario Institucional (PRI): <http://pri.org.mx/>
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE): <http://www.psoe.es/>
- Presidencia de Vicente Fox: <http://fox.presidencia.gob.mx/gabinete/>
- Presidencia de Felipe Calderón: <http://calderon.presidencia.gob.mx/gabinete/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://www.trife.gob.mx/>

Páginas web consultadas:

- Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp
- Barómetro de Metroscopia: <http://metroscopia.org/>
- Biografías de líderes políticos. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB): <http://www.cidob.org/en/>
- Fundación Juan March. Entrevista a Josep Borrell (20/feb/2017): <http://www.march.es>