

**Cuates, cuotas, matados, chapulines y damas:  
Reglas informales de la integración de  
gabinetes en México**

HÉCTOR VILLARREAL

Profesor del Departamento de Política y Cultura

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco

hvillarreal@correo.xoc.uam.mx

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, online, 21 de julio de 2022.

### *Resumen*

La ponencia analiza el caso del gabinete del Gobierno federal de México, para el que se pregunta sobre cuáles son las reglas informales del reclutamiento en cuanto a los criterios para los nombramientos de sus titulares.

El marco teórico se basa en la teoría sobre reclutamiento político, teoría de las élites y sobre integración de gabinetes.

La hipótesis considera que pese a la transición a la democracia en el año 2000, persisten reglas informales que perduran desde la época del autoritarismo.

Para su metodología, se trabaja un análisis estadístico descriptivo con una base de datos de elaboración propia, que abarca cuatro sexenios previos a la transición a la democracia en el año 2000 y cuatro sexenios posteriores.

Los resultados apuntan a que hay mayoría de miembros del partido del presidente y cercana a él por socialización (cuates), ministerios reservados a militares, médicos e ingenieros (cuotas) y a especialistas (matados), la inclusión de algún opositor (chapulines) y la tendencia a la inclusión en razón de género (damas).

La integración de los nombramientos de los titulares en los gabinetes se explica por las características del sistema político. Por lo tanto, el supuesto fundamental a tomar en cuenta es si se trata de un régimen parlamentario o presidencial, puesto que en el primero estaría condicionado por la composición de las representaciones partidarias en el congreso, de la que dependería la aprobación de quién sea el primer ministro y el cuerpo ministerial de que quienes integren su gobierno; y en el segundo dependería de las facultades constitucionales del presidente para designar a sus secretarios de Estado y demás funcionarios. El segundo supuesto para los nombramientos de los ministros son las restricciones dadas por los partidos políticos para ello, en relación a si el triunfo electoral corresponde a un solo partido o a una coalición de dos o más y que su contribución a la victoria deba verificarse en determinados ministerios para unos y a otros en el gobierno. Y en tercer lugar están las cuestiones

estratégicas, por las cuales un presidente debe balancear las ambiciones de los políticos con las necesidades de llevar a cabo las políticas públicas. Sobre las condiciones estructurales y ambientales que inciden la contratación o la remoción de los ministros, (Dowding y Dumont, 2008).

En el caso de México, en tanto régimen presidencial, la integración del gabinete está determinada por las facultades del jefe del Poder Ejecutivo en el artículo 89 de la Constitución, específicamente en su fracción II, para nombrar y remover libremente “a los Secretarios de Estado” (sic) y “demás empleados de la Unión”.<sup>1</sup> Bajo este supuesto jurídico, y en teoría, los nombramientos y remociones deberían permitirle a un presidente llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de sus planes de desarrollo y la gobernabilidad del país. ¿Pero qué tan libre es un presidente u otro para decidir quiénes ocupen las titularidades de las carteras de su gobierno? ¿De qué depende en unas u otras circunstancias o condiciones?

El presente capítulo quiere llamar la atención sobre ese margen de libertad que los presidentes tienen para integrar su gabinete, especialmente en una de las características propias del sistema político que limitan o facilitan las decisiones para designar a unos y no a otros: las reglas informales. Para ello, el objetivo, es hallar evidencia sobre cuáles son los criterios de selección que permanecen constantes y de los que puede inferirse un patrón. En la medida en que persisten al paso de varios gobiernos de distintos signos partidarios, podemos inferir que están instituidos como reglas a las que podemos considerar informales, puesto que no las hallamos en la ley ni en un acuerdo explícito, sino en inercias históricas,

---

<sup>1</sup> A semejanza del régimen de Estados Unidos, el gobierno y las leyes de México se refieren a los titulares de los despachos del Poder Ejecutivo que dependen del presidente como secretarios o secretarías. A diferencia de éste, los despachos o dependencias se denominan secretarías y no departamentos. En la literatura en lengua inglesa, lo común es denominar como *ministers* o ministros a los miembros del gabinete, por lo que para efectos del presente capítulo se menciona de manera indistinta ministro y secretario.

En México, la composición del gabinete legal en cuanto a número, nombres y funciones de los despachos varía en cada administración conforme a las reformas que el presidente promueva (con la aprobación del Congreso) en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En esta ley no se habla de gabinete, sino de la Administración Pública Centralizada, como el conjunto de las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos de orden administrativo, la que está integrada por las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Oficina de la Presidencia de la República. A este conjunto es al que suele llamársele gabinete legal; y a las titularidades de las carteras más importantes de los organismos descentralizados o entidades y empresas de participación estatal, nombradas directamente por el presidente, se le puede considerar como el gabinete ampliado. Ni los términos gabinete legal o gabinete ampliado figuran en la LOAPF ni en la Constitución, pero forman parte de la cultura política y la propia jerga gubernamental el denominarles así.

costumbres, valores compartidos y tendencias dadas por el peso de las presiones del entorno del sistema.<sup>2</sup>

El problema de investigación tiene que ver con el supuesto principal: si las características del sistema político determinan la integración del gabinete, los cambios en el sistema deberían reflejarse en una composición distinta de quiénes ocupan las titularidades de los ministerios: quiénes, por qué y para qué son designados o designadas como responsables de cumplir con las responsabilidades requeridas para que cada presidente procure llevar a cabo sus planes de desarrollo y mantener la estabilidad del régimen.

La teoría sobre los nombramientos ejecutivos apunta a asumir que los cambios en el sistema político se pueden observar en los cambios en los miembros del gabinete. Como dice Gaxie, “la democratización relativa de las sociedades ha sido seguida por una democratización relativa del reclutamiento político”. Incluso cambios en otros sistemas con los que interactúa la política pueden explicar cambios en la composición de los gabinetes: “Existe un paralelo entre la transformación del sistema económico y el reclutamiento político” (2018: 497-498). Sin embargo, con todo y el cambio hacia el libre comercio y demás reformas neoliberales que vienen desde los años ochenta, así como de la transición a la democracia —a partir del año 2000 en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la elección a la Presidencia—, permanecen algunos rasgos en los perfiles de quienes encabezan los ministerios del gabinete legal y ampliado, por lo que más allá de que se ha transitado hacia un régimen más democrático y menos autoritario, se mantienen reglas informales que siguen vigentes.

Tras una revisión de los integrantes de los gabinetes sobre sus perfiles profesionales

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Ostrom, las reglas tienen que ver con actos requeridos, prohibidos o permitidos para alcanzar un orden y predictibilidad dentro de situaciones definidas para la creación de posiciones y el establecimiento de cómo los participantes entran o dejan una posición. Sin embargo, “el término 'reglas' no debe equipararse con leyes formales. Las leyes formales pueden convertirse en reglas cuando los participantes entienden una ley, al menos tácitamente, y son responsables de violarla. La aplicación es necesaria para que una ley se convierta en una regla.” (1986: 5). Para fines prácticos, podemos definir como reglas a aquellas condiciones que deben cumplir los actores en un juego político sobre lo que les es permitido o no permitido, las cuales constriñen el arco de sus decisiones y moldean sus conductas. Estas reglas pueden ser formales e informales. Con frecuencia las reglas formales son el reconocimiento de reglas informales y hacen explícitas las sanciones a los jugadores por su incumplimiento o los beneficios que pueden ganar de su acatamiento. Las reglas formales no necesariamente tendrían que ser legales, pero sí tendrían que contar con condiciones como ser explícitas, conocidas y aceptadas por los jugadores, y que estén comprometidos con su cumplimiento.

y variables de socialización política,<sup>3</sup> que va desde el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988 hasta el de Andrés Manuel López Obrador en el presente, la cual permite considerar la liberalización del sistema político que ha permitido las alternancias entre distintos partidos políticos en el poder,<sup>4</sup> puede argumentarse que perduran las siguientes reglas informales que resultan determinantes para las decisiones sobre los nombramientos en el Ejecutivo federal:

- El presidente tiene libertad para nombrar a sus amigos o gente de su confianza en las posiciones de mayor poder.
- El presidente debe respetar el fuero militar y al gremio de los médicos.
- El presidente debe cumplir con los dictados internacionales para la economía.
- El presidente incluye a provenientes de la oposición.
- El presidente debe incluir a mujeres por ser mujeres.

Los puntos enlistados y a revisar en el presente capítulo podrían resultar relevantes para el debate sobre la transición a la democracia en México, el cambio de régimen y la representatividad, pero especialmente para lo que se refiere a la posibilidad de verificar cambios o continuidades con relación al liderazgo político. La conclusión principal es que, más allá del supuesto de una transición a la democracia o cambio de régimen, persisten reglas informales que resultan determinantes para los nombramientos en el gabinete.

### **Cuates: el presidente tiene derecho a gobernar con su gente**

Que el presidente tenga la facultad de elegir libremente a sus colaboradores, en el caso de México ha implicado un derecho patrimonialista basado en la tradición: que tiene permitido nombrar en su gabinete a gente cercana a él en lo ideológico o partidario y en lo personal, que apoyaron o trabajaron en su campaña, con quien les une una relación de camaradería o

---

<sup>3</sup> Por socialización se debe entender el proceso por el que los individuos adquieren e interiorizan en su conciencia un conjunto sistematizado de normas, valores, roles y modelos adquiridos a lo largo de la vida, especialmente por medio de la educación durante la infancia (Duverger, 1975: 143-144). De modo que la socialización política es el conjunto de “procesos políticos en relación a los cuales los miembros de una sociedad aprenden a hacer propios principios, normas, valores, modelos de comportamiento directa o indirectamente relevantes para los fenómenos políticos” (Sani, 1982: 1567).

<sup>4</sup> Sobre el proceso de liberalización del sistema político mexicano que ha permitido transitar de un régimen autoritario a una democracia (aún deficitaria), y con ello aumentar la competencia entre los partidos y su capacidad para reclutar cuadros políticos, véase: Elizondo Mayer y Nacif, 2003.

amistad, o que pueden confiar en ellos por haber demostrado su lealtad o su confianza. Lo más común es que hayan formado parte del equipo de campaña, de transición y luego se integran al gobierno como miembros del staff del presidente o como titulares de alguna dependencia.

El presidente Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por haber llegado a su gobierno, tal vez como ninguno otro, con un equipo de trabajo cohesionado bajo su mando y que apoyó su proyecto de gobierno, que lo acompañó durante su gestión como secretario de Programación y Presupuesto durante el gobierno de su antecesor, el presidente De la Madrid, lo que le da cualidades de profesionales al más alto nivel (véase: Rousseau, 1998). Estos colaboradores participaron, a su vez, como equipo de campaña. Entre ellos cabe señalar a Patricio Chirinos Caleros, Pedro Aspe Armella, Ernesto Zedillo Ponce, Manuel Camacho Solís, María de los Ángeles Moreno, Jaime Serra Puche y Otto Granados Roldán (véase Cuadro 1).

El presidente Zedillo no llegó al gobierno con un grupo compacto, como Salinas, pero sí incorporó a su gobierno a varios de quienes participaron en su campaña y que, a la vez, colaboraron con él, bajo su coordinación, como equipo de campaña de Luis Donaldo Colosio. Entre los pocos zedillistas que pueden mencionarse, estuvo Pablo Moctezuma Barragán, quien fue uno de sus subsecretarios cuando estuvo al frente de la SEP y durante la campaña, el cual fue nombrado, tal vez con pocos méritos para el cargo, secretario de Gobernación. Otro de los que pueden considerarse zedillistas fue Guillermo Ortiz, a quien nombró secretario de Hacienda para resolver la crisis de inicio de sexenio y a quien luego impulsó para ser el primer gobernador del Banco de México luego de la reciente autonomía (Hernández Rodríguez, 1998 y 2003).

En la administración del presidente Fox pueden reconocerse dos grupos de procedencia de algunos miembros de su gabinete: San Ángel y Guanajuato. El primero impulsó su candidatura desde la oposición al PRI, entre la sociedad civil, intelectuales, academia y algunos políticos; en el segundo, de quienes fueron sus colaboradores en el gobierno del estado de Guanajuato y que también lo acompañaron durante la campaña. Entre estos destaca su propia esposa, Marta Sahagun.

El presidente Calderón se allanó de dos grupos de socialización principales, uno que provenía del panismo, particularmente de quienes formaron parte de la fracción que coordinó

durante la LVIII legislatura (2000-2003), algunos de los cuales lo acompañaron también durante su paso en la administración pública, como titular de Banobras y luego en la Secretaría de Energía, durante el gobierno del presidente Fox. De ahí proveendrían Juan Camilo Muriño, quien habría de ser jefe de la oficina de su presidencia y luego secretario de Gobernación. Destaca también el caso de Ernesto Cordero Arroyo, quien fuera secretario de Desarrollo Social y luego de Hacienda; así como Germán Martínez Cáceres,<sup>5</sup> en Función Pública; Gerardo Ruiz Mateos en Economía y también en la Oficina de la Presidencia, y César Nava, quien fue su secretario particular (Hernández, 2010).

Por su parte, el presidente Enrique Peña Nieto llevó a la cabeza de su equipo de campaña, de manera notoria, a las posiciones más importantes, como a Luis Videgaray al frente de la Secretaría de Hacienda y luego la de Relaciones Exteriores; y a Emilio Lozoya Austin como director general de Pemex. De manera complementaria, algunos de sus colaboradores en el gobierno del Estado de México fueron integrados, en un momento u otro, en posiciones del más alto nivel, como Alfonso Navarrete, antes en la Secretaría del Trabajo, en la de Gobernación; y Luis Miranda, en la de Desarrollo Social. Junto con Videgaray, el más cercano de sus colaboradores, Aurelio Nuño Mayer, primero fue jefe de la Oficina de la Presidencia, con funciones de coordinador del gabinete, y luego secretario de Educación Pública, para promover la reforma en la materia.

El presidente López Obrador no ha sido distinto a sus predecesores, lo que confirmaría la regla (véase Cuadro 1). La coordinadora de su campaña, Tatiana Clouthier fue nombrada secretaria de Economía a partir de 2020,<sup>6</sup> y Alfonso Romo, quien desde 2017

---

<sup>5</sup> Martínez fue apoyado por Calderón para ocupar la dirigencia del PAN durante su gobierno. Tras su renuncia a ésta, a causa de los malos resultados en la elección intermedia de 2009, el propio presidente impulsó a César Nava, desde su Secretaría Particular, a que tomase el relevo al frente del partido, aunque resultó notoria su falta de experiencia y capacidad para ello.

<sup>6</sup> Desde el inicio de campaña tenía asegurada una posición de poder, aunque no en el gobierno, al encabezar la lista a la Cámara de Diputados como plurinominal. Versiones periodísticas aseguran que tenía un ofrecimiento para haber sido subsecretaria de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación, la cual no aceptó, según declaró, por ser lo mejor para su familia. Fuente: *El Economista*, “Tatiana Clouthier declina ser subsecretaria de Gobernación; sí será diputada federal”, 25 de agosto de 2018, con información de Notimex. Disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Tatiana-Clouthier-declina-ser-subsecretaria-de-Gobernacion-asumira-cargo-como-diputada-federal-20180825-0008.html>. Dos años después, para una posición de mayor jerarquía y sin una jefa entre ella y el presidente, no tuvo inconveniente por motivos familiares. Es de conocimiento público la amistad de Clouthier con Beatriz Gutiérrez Müller, esposa del presidente López Obrador. En su libro *Juntos hicimos historia* (Planeta, 2019) permite entender que esta relación personal entre ellas, facilitó que —sin haberlo buscado o pretendido— le ofrecieran la coordinación de la campaña y para que realizara solamente las tareas que quisiese para ello.

fungía como coordinador del Proyecto de Nación (programa de campaña) y promotor de su candidatura entre empresarios desde 2011. Por otro lado, quien fue su oficial mayor en gobierno de la Ciudad de México y con quien mantiene una amistad de larga data como compañeros desde su campaña para gobernador de Tabasco, fue nombrado director de Pemex, no obstante que parece no contar con los conocimientos y méritos no suficientes para el cargo; asimismo, quien fue su secretario de seguridad Pública y luego secretario de Desarrollo Social, Marcelo Ebrard, ocupa el cargo de Relaciones Exteriores; mientras que Rosa Icela Rodríguez, quien fuera su secretaria de Gobierno en la capital, fue puesta al frente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, quienes fueron su secretario particular y su consejera jurídica en el gobierno del Distrito Federal, Alejandro Esquer Verdugo y María Estela Ríos González, pasaron a ocupar esa cartera en el gobierno

federal.

**Cuadro 1. Socialización de los presidentes con sus colaboradores previa a la elección, 1988-2022**

<i>Presidente</i>	<i>Titular</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Procedencia</i>
CSG	Patricio Chirinos Caleros	Secretaría de Desarrollo Social	Equipo de la SPP y de campaña
	Pedro Aspe Armella	Secretaría de Hacienda	Equipo de la SPP
	Ernesto Zedillo Ponce	Secretaría de Programación Secretaría de Educación Pública	Equipo de la SPP
	Manuel Camacho Solís	Departamento del DF Secretario de Relaciones Exteriores	Equipo de la SPP
	María de los Ángeles Moreno	Secretaría de Pesca	Equipo de la SPP
	Jaime Serra Puche	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Equipo de la SPP
	Otto Granados Roldán	Comunicación Social de la Presidencia	Equipo de la SPP
EZPL	Carlos Rojas Gutiérrez	Secretaría de Desarrollo Social	Equipo de la SPP
	Jaime Serra Puche	Secretaría de Hacienda	Equipo de la SHCP, SPP y de campaña
	Guillermo Ortiz Martínez	Secretaría de Comunicaciones Secretaría de Hacienda	Banco de México
	Esteban Moctezuma Barragán	Secretaría de Gobernación	Equipo SEP y de campaña
	Óscar Espinosa Villarreal	Secretario de Turismo Departamento del DF	Equipo de campaña
	Liébano Sáenz Ortiz	Secretaría Particular de la Presidencia	Equipo de campaña
VFQ	Jorge Castañeda Gutman	Secretaría de Relaciones Exteriores	Grupo San Ángel Campaña
	Ramón Martín Huerta	Secretario de Seguridad Pública	Gobierno de Guanajuato y Campañas
	Javier Usabiaga Arroyo	Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Gobierno de Guanajuato
	Ramón Muñoz Leos	Jefe de la Oficina de la Presidencia	Gobierno de Guanajuato y Campaña
	Marta Sahagún	Comunicación Social de la Presidencia	Gobierno de Guanajuato y Campaña
	Rodolfo Elizondo Torres	Secretaría de Turismo	Equipo de Campaña

	Pedro Cerisola Weber	Comunicaciones	Equipo de campaña
	Ernesto Derbez	Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores	Equipo de campaña
FCH	Juan Camilo Mouriño	Oficina de la Presidencia y Secretario de Gobernación	GPPAN, Equipo de la Sener y Campaña
	Francisco Blake Mora	Secretario de Gobernación	GPPAN
	Ernesto Cordero Arroyo	Secretaría de Desarrollo Social Secretaria de Hacienda	Equipo de Banobras-Sener y Campaña
	Gerardo Ruiz Mateos	Secretaría de Economía y Oficina de la Presidencia	Equipo de Campaña
	César Nava Vázquez	Secretaría Particular	GPPAN, Sener y Campaña
	Germán Martínez Cáceres	Secretaría de la Función Pública	Equipo de Campaña
	Rodolfo Elizondo Torres	Secretaría de Turismo	Equipo de campaña
EPN	Luis Videgaray Caso	Secretario de Hacienda y Secretario de Relaciones Exteriores	Gobierno Edomex, equipo de campaña
	Aurelio Nuño Mayer	Jefe de la Oficina de la Presidencia y Secretario de Educación	Gobierno Edomex, equipo de campaña
	Alfonso Navarrete Prida	Secretario del Trabajo y Previsión Social y Secretario de Gobernación	Gobierno Edomex, equipo de campaña
	Luis Miranda Nava	Secretario de Desarrollo Social	Gobierno Edomex, equipo de campaña
	Emilio Lozoya Austin	Director general de Pemex	Equipo de campaña
AMLO	Marcelo Ebrard Cassaubon	Secretario de Relaciones Exteriores	Gobierno DF
	Carlos Manuel Urzúa Macías	Secretaría de Hacienda	Gobierno DF
	Arturo Herrera Gutiérrez	Secretaría de Hacienda	Gobierno DF
	Rosa Icela Rodríguez	Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana	Gobierno DF
	Octavio Romero Oropeza	Director general de Pemex	Gobierno DF
	María Estela Ríos González	Consejera Jurídica de la Presidencia	Gobierno DF
	Tatiana Clouthier Carrillo	Secretaria de Economía	Equipo de campaña
	Alfonso Romo Garza	Jefe de la Oficina de la Presidencia	Equipo de campaña

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>; y sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña

Nieto, en <https://www.gob.mx/ejn>; y Banco de Información del LNPP del CIDE.

Visto el cuadro en retrospectiva, *los cuates* han ocupado de manera frecuente las secretarías con más peso o poder sin considerar las de las fuerzas armadas (véase Cuadro 2). En primer lugar, la Secretaría de Hacienda en siete ocasiones; en segundo lugar las secretarías de Relaciones Exteriores y la de Economía, así como a la Oficina de la Presidencia, con una frecuencia de cinco nombramientos cada una; y en tercer lugar, las secretarías de Gobernación y la de Desarrollo Social, con cuatro nombramientos. Llama la atención que la Dirección General de Petróleos Mexicanos (Pemex) ha sido ocupada por cuates en los últimos dos sexenios y en administraciones de fuerzas políticas que se consideran antagónicas como es Morena respecto al PRI. Lo que parece ordinario es que ocupen las posiciones que dependen directamente de él como parte de su staff o equipo más cercano, como la Oficina de la Presidencia, la Secretaría Particular, la vocería o Comunicación Social de la Presidencia, así como su Consejería Jurídica.

**Cuadro 2. Posiciones en el gabinete ocupadas más frecuentemente por *los cuates*, 1988-2022**

<i>Titularidad</i>	<i>Frecuencia</i>
Secretaría de Hacienda	7
Secretaría de Relaciones Exteriores	5
Secretaría de Economía	5
Oficina de la Presidencia	5
Secretaría de Gobernación	4
Secretaría de Desarrollo Social	4
Secretaría Particular de la Presidencia	3
Secretaría de Turismo	3
Comunicación Social de la Presidencia	3
Srta. de Comunicaciones y Transportes	2
Pemex	2
Distrito Federal	2
Educación	2

En los casos de los presidentes que proceden de una carrera como gobernadores (Fox, Peña y López), se comprueba que más de uno de los nombramientos de su gabinete es a favor de quien haya sido su secretario o secretaria durante su mandato en la entidad respectiva (Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal). Inclusive varios de ellos formaron parte del equipo de campaña (y del equipo de transición luego del triunfo en la elección). Por su

parte, los presidentes que proceden de una carrera previa en la administración pública federal (Salinas, Zedillo y Calderón) incorporan a su gabinete a algunos de quienes fueron sus colaboradores en las secretarías que ocuparon.

La transición a la democracia y la alternancia en uno y otro sentido, a favor del PRI, del PAN o de Morena, no ha hecho mella en esta facultad del presidente, aunque hubiera podido pensarse que se trata de la continuidad de una forma de patrimonialismo por la que el servicio público es capturado por un grupo y para su propio interés. Un rasgo característico del sistema político mexicano es que quien gana una elección suele retribuir a quienes formaron parte de su equipo de campaña con nombramientos en el servicio público, bajo la consideración de que esa participación no es desinteresada sino que supone una recompensa por el trabajo dedicado a ella.

### **Cuotas: el presidente debe respetar a los gremios**

No es raro que el gabinete sea un espacio en el que están sentados a la mesa los representantes o delegados de distintos grupos de poder en forma de alianza o conciliación para asegurar la preservación o garantía de sus intereses bajo su respaldo al proyecto del presidente. Si el presidente tiene derecho a tener presentes a *los cuates* al frente de varias carteras de su gobierno, también está obligado a respetar o cumplir con *las cuotas* de distinto tipo y por distintos. De cierto modo, en un sistema político como ha sido el mexicano, decir gabinete es decir cuotas, puesto que uno de los rasgos ha sido el patrimonialismo y el abuso del servicio público y el gasto público asignado a las dependencias como botín de los grupos que apoyen al presidente a cambio de ello.

En perspectiva histórica, puede reconocerse que ha habido varios tipos de cuotas que a partir de la composición del PRI: para los sectores obrero, campesino, popular y militar; para las profesiones liberales, y para los compromisos que tenga el presidente en cada época para pagar favores o ceder a presiones.<sup>7</sup> Si bien al paso del tiempo los tres primeros sectores

---

<sup>7</sup> Respecto a la cuota para los sectores del partido, esta era característica del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, en donde eran reconocibles grupos de diputados del propio PRI que formaban parte de los sectores corporativos que lo componían. Ahí estaban líderes de los sindicatos más numerosos o fuertes, e inclusive había formalmente coordinaciones de ellos al interior de la propia cámara. Los presidentes de las comisiones de Defensa y de Marina en ambas legislaturas eran generales o almirantes en retiro para tener bajo su consideración los asuntos turnados a ellas para dictamen. Sobre las concesiones de los presidentes a distintos grupos dentro del partido, véase: Castañeda, 1988.

mencionados declinaron en cuanto a su capacidad para imponer cuotas, los militares salieron del partido no por falta de fuerza o persuasión sino para adscribir su lealtad a las instituciones de la República, de manera particular a la Presidencia, aunque a cambio de conservar una relativa autonomía procesar y resolver sus conflictos, así como fuero para impartirse justicia.

A partir de ello, en el Poder Ejecutivo, específicamente en los gabinetes del gobierno federal, puede reconocerse como una regla informal que los titulares de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina deben ser elementos que surgen de los altos mandos de las propias fuerzas armadas. La regla implica también la estabilidad en este nombramiento. Es decir, que no haya un cambio o sustitución de los titulares. Desde el gobierno de Miguel Alemán en 1946, primer presidente civil posterior a la Revolución Mexicana, no ha habido un solo cambio de titular de la Sedena. De manera análoga, desde el gobierno de Adolfo López Mateos, en 1958, ha habido un solo cambio de titular en la Semar, que fue en 1990 (y esto por una renuncia por motivos personales).

Esto parece que guarda relación con el supuesto de que la estabilidad de los ministerios de las fuerzas armadas implicaría la estabilidad misma del régimen y no solo la continuidad del gobierno.<sup>8</sup> En contraste con numerosos casos en América Latina en las que fueron frecuentes los golpes de Estado encabezados por militares, en México el último levantamiento de un general en un intento por tomar el poder, fue en el año 1952.

Camp concluye, respecto a las reglas del juego político, que “los actores políticos civiles toman las decisiones esenciales sobre las misiones militares; el control civil es superior, pero las responsabilidades se comparte entre civiles y militares”, de tal modo que “el ejército sigue aislado de la sociedad y los actores civiles” mientras “prevalece la actitud protectora de su identidad y actividades”. En este juego “la regla de oro, con pocas excepciones... siempre ha sido que el alto mando no hace declaraciones a la prensa sobre problemas nacionales... o internacionales... y cuando lo hace es para apoyar al presidente o al secretario en cuestión”. En reciprocidad, “los políticos, comenzando por el presidente, siempre han procurado alabar públicamente a los militares por su lealtad y servicio a la

---

<sup>8</sup> La estabilidad del gabinete es un indicador que mide la cantidad de cambios de ministros a lo largo de un periodo presidencial. Con relación a ello, el supuesto que es que un menor número de cambios apuntaría hacia una mayor estabilidad del gobierno o mejor gobernabilidad. En un sentido opuesto, en la medida en que haya mayor inestabilidad o niveles más bajos de gobernabilidad, habría mayor número de sustitución de ministros. Véase: Fischer, Dowding y Dumont, 2012.

república” (2010: 535-538).

En lo que se refiere a las profesiones liberales, a partir del presidente Miguel Alemán los licenciados en Derecho predominan en las carteras del gobierno y se volvió indispensable y de manera formal que ocupasen los espacios relativos a justicia, como son la procuradurías o fiscalías. No obstante, además de ello, otras secretarías han sido reservadas para titulares con determinadas profesiones. La Secretaría de Comunicación y Transportes es la continuación de la que fue Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual durante buena parte del Siglo XX tuvo como regla no escrita que su titular fuese un ingeniero civil (ICA). De manera semejante, pero con mayor consistencia desde la época del presidente Lázaro Cárdenas, es que el titular de la Secretaría de Salud provenga de la comunidad o gremio de médicos (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3. Formación académica de titulares de Secretaría de Salud, 1988-2022**

<i>Presidente</i>	<i>Secretario de Salud</i>	<i>Periodo</i>	<i>Formación académica</i>
CSG	Jesús Kumate	1 de diciembre de 1988-30 de	Médico cirujano,
	Rodríguez	noviembre de 1994	Escuela Médico Militar
EZPL	Juan Ramón de la Fuente	1 de diciembre de 1994-17 de	Médico cirujano,
	José Antonio González Fernández	17 de noviembre de 1999-30 de	UNAM
VFQ	Julio Frenk Mora	17 de noviembre de 1999-30 de	Abogado, Escuela Libre
		noviembre de 2000	de Derecho
FCH	Julio Frenk Mora	1 de diciembre de 2000-30 de	Médico cirujano,
		noviembre de 2006	UNAM
FCH	José Ángel Córdova Villalobos	1 de diciembre de 2006-9 de	Médico cirujano y
		septiembre de 2011	maestro en
EPN	Salomón Chertorivski Woldenberg	9 de septiembre de 2011-30 de	Administración Pública,
		noviembre de 2012	U. de Guanajuato
EPN	Mercedes Juan López	9 de septiembre de 2011-30 de	Licenciado en
		noviembre de 2012	Economía, ITAM
AMLO	Mercedes Juan López	1 de diciembre de 2012-8 de	Médico cirujano,
	José Narro Robles	febrero de 2016	UNAM
AMLO	José Narro Robles	8 de febrero de 2016-30 de	Médico cirujano,
		noviembre de 2018	UNAM
AMLO	Jorge Alcocer Varela	1 de diciembre de 2018-	Médico cirujano,
			UNAM

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>; y sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/ePN>; y Banco de Información del LNPP del CIDE.

Si sacamos cuentas, en un periodo de 34 años solamente en tres no ha habido un médico al frente de esta secretaría. Se trata también de un nombramiento que también cuenta

con bastante estabilidad, en el que ha habido pocos relevos o cambios en una misma administración.

### **Matados: el presidente no juega con la economía**

Según la evidencia empírica, hasta finales de los años setenta y principios de los ochenta, a medida que el sistema se fue haciendo más complejo vinculado a la modernización de la política y, sobre todo, a la reforma del Estado, se hizo hincapié en la importancia de los especialistas o tecnócratas en determinadas áreas del gobierno, principalmente en economía y finanzas, por lo que los gabinetes dejaron de ser más que una mesa para posiciones de grupos políticos e intereses bajo el mando del presidente, para convertirse también en un espacio de jefes de equipos para la solución de problemas de alta complejidad. La literatura señaló el auge de los tecnócratas como el principal cambio en la composición de los gabinetes (Suárez Farías, 1991; Lindau, 1993; Centeno, 1994; y Camp, 1996), especialmente desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de manera contundente con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), siendo él mismo el prototipo de una carrera ascendente en la administración pública sin haber competido por un cargo de elección popular hasta su campaña por la Presidencia de la República. Camp (2002) apuntó que —dada la reciente competitividad electoral— el patrón en el reclutamiento se había abierto a favor de políticos con carreras locales, educados en instituciones privadas y con posgrados en el extranjero.

Si observamos su formación profesional, los secretarios de Hacienda no solo deben haber estudiado economía como su licenciatura, sino también un posgrado de la materia en alguna universidad de élite en Estados Unidos o Inglaterra. De acuerdo con la currícula de los titulares, parece imprescindible que preferentemente hayan obtenido el grado de doctor en la materia. Esto puede verificarse desde el sexenio del presidente López Portillo con Jesús Silva-Herzog Flores como secretario de 1982 a 1986 y Gustavo Petricioli Iturbide de 1986 a 1988. Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid esto se confirmó con el nombramiento, primero, de Pedro Aspe Armella, de 1982 a 1986; y luego de Carlos Salinas de Gortari, de 1986 a 1988. Desde entonces, se confirma la regla inclusive en los

nombramientos del presidente López Obrador.

**Cuadro 4. Formación académica de los secretarios de Hacienda y Programación, 1988-2022**

<i>Presidente</i>	<i>Secretario</i>	<i>Periodo</i>	<i>Licenciatura</i>	<i>Posgrado (PhD)</i>	<i>País</i>
CSG	Pedro Aspe Armella	1988-1994	Economía (ITAM)	Economía, Massachusetts Institute of Technology	EEUU
EZPL	José Ángel Gurría Treviño	1997-2000	Economía (UNAM)	Economía, Leeds University (maestría)	Inglaterra
	Guillermo Ortiz Martínez	1994-1997	Economía (UNAM)	Economía, Stanford University	EEUU
	Jaime Serra Puche	1994-1994	Ciencias Políticas, (UNAM)****	Economía (Yale University)	EEUU
	Pedro Aspe Armella	1994-1994	Economía (ITAM)	Economía, Massachusetts Institute of Technology	EEUU
VFQ	Francisco Gil Díaz	2000-2006	Economía (ITAM)	Economía, Chicago University***	EEUU
FCH	Agustín Guillermo Carstens Carstens	2006-2009	Economía (ITAM)	Economía, Chicago University	EEUU
	José Antonio Meade Kuribreña	2011-2012	Economía (ITAM)	Economía (Yale)	EEUU
	Ernesto Javier Cordero Arroyo	2009-2011	Economía (ITAM)	Economía (Pennsylvania University) (estudios de doctorado y maestría)	EEUU
	José Antonio González Anaya	2017-2018	Economía, ITESM	Economía (Harvard University)	EEUU
EPN	José Antonio Meade Kuribreña	2016-2017	Economía (ITAM)	Economía (Yale)	EEUU
	Luis Videgaray Caso	2012-2016	Economía (ITAM)	Economía (Massachusetts Institute of Technology)	EEUU
	Rogelio Eduardo Ramírez de la O	2021-	Economía (UNAM)	Economía (Cambridge University)	Inglaterra
AMLO	Arturo Herrera Gutiérrez	2019-2021	Economía (UAM)	Economía (New York University)* (estudios sin obtención del grado) Maestría en Economía en el Colmex	EEUU

Carlos Manuel	2018-	Matemáticas	Economía	EEUU
Urzúa Macías	2019	(ITESM)	(Wisconsin University)	

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>; y sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/ePN>; y Banco de Información del LNPP del CIDE.

Notas: \*Estudios sin obtención del grado.

\*\*\* Estudios de posgrado.

\*\*\*\* Maestría en Economía en el Colmex.

Al revisara la currícula de ellos, la mayor frecuencia se halla en quienes egresaron de la licenciatura en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en, x ocasiones; de la UNAM en x; del Tecnológico de Monterrey en una y de la UAM en otra. En lo que corresponde a posgrado, x en Harvard; dos en el Instituto Tecnológico de Massachussets; uno en Chicago; y uno más en . El perfil más recurrente sería haber estudiado la licenciatura en el ITAM o en la UNAM, y el posgrado en Yale, MIT o Chicago.

**Cuadro 5. Frecuencia de la formación académica de los secretarios de Hacienda, 1982-1988**

<i>Licenciatura</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Posgrado</i>	<i>Frecuencia</i>
ITAM	6	Yale	3
UNAM	4	MIT	3
ITESM	2	Chicago	2
UAM	1	Harvard	1
		Cambridge	1
		Stanford	1
		New York	1
		Wisconsin	1
		Pennsylvania	1
		Leeds	1

### **Chapulines: el presidente puede coptar a quienes renuncien a la oposición**

En lo que se refiere a la cuota partidaria, todo gabinete se compone por una mayoría de miembros del partido del presidente, una minoría de quienes no tienen una militancia partidaria y algunas excepciones que proceden de un partido antagonista al suyo.<sup>9</sup>

A partir del año 1994, tras el escenario de una elección presidencial competida, el

<sup>9</sup> Para efectos de este capítulo, se denomina partido antagónico u opositor para distinguirlo de los partidos aliados que formaron una coalición para la candidatura del presidente y que eventualmente perduran como coalición legislativa tras la elección y toma de posesión. Por ejemplo, el presidente Peña incluyó a varios militantes del PVEM en su gabinete ampliado; y el presidente López Obrador a varios procedentes del PT; pero

presidente Ernesto Zedillo fue el primero en incluir en su gabinete a un militante de un partido opositor: Antonio Lozano Gracia como procurador General de la República desde el inicio de la administración y llamó la atención por su filiación al PAN, partido por el que fue diputado federal en la legislatura de los años de 1988 a 1991 y posteriormente miembro del Comité Ejecutivo Nacional.

Diego Fernández de Cevallos, quien había sido candidato de este partido en la reciente elección presidencial y también en la anterior, en 1988, confirma que este cargo le fue ofrecido por el propio Zedillo en acuerdo con la dirigencia del PAN y que ésta finalmente recomendó a Lozano en su lugar.<sup>10</sup> Su duración en el cargo fue apenas de dos años, debido a una notoria incapacidad para resolver los asuntos del ramo. Tras ello, no hubo otro panista incluido en el gabinete del presidente Zedillo.

A partir de entonces puede observarse como una constante esta inclusión de opositores en el gabinete legal o en el ampliado (vease: Cuadro 6). No es claro que haya una sola motivación o intención en ello, como podría ser adquirir funcionarios con experiencia y capacidad demostrada, pero cabe considerarlo como una regla informal en razón de la continuidad en este criterio en gobiernos de distintos signo partidario u orientación ideológica. Lo que es un hecho es que el fenómeno de *los chapulines*, políticos que brincan de un partido a otro según convenga en cada momento, se ha vuelto parte de la normalidad democrática y los gabinetes no son ajenos a esta posibilidad.

Fox introdujo algunos cambios en cuanto a los perfiles de los titulares de su gobierno, favoreció el ingreso de algunos individuos del sector privado, como empresarios y gerentes, principalmente; pero en los hechos continuó con viejas reglas e inercias informales: nombró a militares en las secretarías de Defensa y y varios de quienes formaron parte de su equipo de campaña, su grupo político más cercano e inclusive amigos sin experiencia en el sector público (Hernández, 2011).

Otro criterio fue el de invitar a miembros destacados de partidos distintos al PAN, como una manera de considerar al gabinete como un espacio de conciliación con las oposiciones, tanto con el PRI como con la tercera fuerza política contendiente, identificada

---

en ambos casos provenían de partidos que formaron parte de las respectivas coaliciones electorales ganadoras: Compromiso por México (PRI y PVEM) y Juntos Haremos Historia (Morena, PT y PES), respectivamente.

<sup>10</sup> Andrés Becerril, “Dije no a la PGR, por honor: Diego Fernández de Cevallos”, *Excelsior*, 05 de enero de 2016. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/05/1066887>

con la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con lo que supuestamente se fortalecería la capacidad de lograr acuerdos en el Congreso. Ni siquiera fue aceptada esta proposición,<sup>11</sup> pero varios funcionarios de administraciones anteriores, con poca o nula influencia en el PRI, hallaron cabida en el nuevo gobierno.<sup>12</sup>

En el caso de Fox, llamó la atención que desde la campaña se incorporó Alfonso Durazo, proveniente del PRI y quien fuera secretario particular de Luis Donald Colosio. Los nombramientos de quienes fueron titulares del ISSSTE y Lotería Nacional, Benjamín González Roaro y Tomás Ruiz González, también provenientes del PRI, fueron interpretados como una concesión a la lideresa del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo Morales, quien participó en el Grupo San Ángel de la mano de Jorge Castañeda impulsando la candidatura del exgobernador de Guanajuato.

El presidente Calderón incluyó a varios priistas y a un ecologista en distintos momentos de su gobierno. Por su parte, el presidente Peña llamó la atención al haber integrado a la expresidenta del PRD, Rosario Robles Berlanga, además del excandidato del Partido Nueva Alianza, Roberto Campa (también cercano a Gordillo).

Inclusive el presidente López Obrador cumple con el criterio de incluir a algún opositor, si consideramos que en el gabinete ampliado fue nombrado Germán Martínez Cázares, ex presidente del PAN, como director del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como Luis Antonio Ramírez Pineda, priista (hijo del exgobernador de Oaxaca por el mismo partido, Heladio Ramírez López), director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. A ellos habría que sumar al procurador Federal del Consumidor,

---

<sup>11</sup> Vicente Fox propuso las secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente y de la Contraloría a miembros del PRD, a Amalia García, Alejandro Encinas y Rosario Robles, respectivamente, quienes no aceptaron, según les consta a Aguilar y Castañeda (2007: 54-56).

<sup>12</sup> Entre estos puede mencionarse a Francisco Gil Díaz, nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público, quien había sido subsecretario de Ingresos en el gobierno de Salinas de Gortari, entre 1988 y 1994; y subgobernador del Banco de México en el sexenio de Zedillo, de 1994 a 1997.

Ricardo Sheffield García, proveniente del PAN, luego de una larga trayectoria en ese partido.

**Cuadro 6. Miembros del gabinete provenientes de un partido opositor al presidente, 1988-2022**

<i>Presidente</i>	<i>Partido</i>	<i>Integrante de gabinete</i>	<i>Titularidad</i>	<i>Partido</i>
CSG	PRI	Ninguno	Ninguna	No
EPN	PRI	Antonio Lozano Gracia	Procuraduría General de la República	PAN
VFQ	PAN	Tomás Ruiz González	Lotería Nacional	PRI
		Alfonso Durazo Montaña	Secretaría Particular	PRI
		Benjamín González Roaro	Issste	PRI
FCH	PAN	Luis Téllez Küenzler <sup>13</sup>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	PRI
		Bernardo de la Garza	Comisión Nacional del Deporte	PVEM
		José Antonio Meade	Secretaría de Energía y	PRI
		Curibreña	Secretaría de Hacienda	
		Jesús Reyes-Heroles González-Garza	Petroleos Mexicanos	PRI
EPN	PRI	Rosario Robles Berlanga <sup>14</sup>	Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Desarrollo Agrario	PRD
		Roberto Campa Cifrián <sup>15</sup>	Subsecretario de Derechos Humanos (Segob) y Secretaría del Trabajo	Nueva Alianza
AMLO	Morena	Germán Martínez Cáceres <sup>16</sup>	Instituto Mexicano del Seguro Social	PAN
		Ricardo Sheffield Padilla <sup>17</sup>	Procuraduría Federal del Consumidor	PAN

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>; y sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/epn>; y Banco de Información del LNPP del CIDE.

### **Damas: incluir a las mujeres porque son sublimes**

Como parte del discurso de transición a la democracia, Fox fue el primer candidato

<sup>13</sup> Téllez fue jefe de la Oficina de Presidencia de Ernesto Zedillo y luego su secretario de Energía.

<sup>14</sup> Robles fue presidenta del PRD y provenía de una carrera opositora al PRI desde los años setenta.

<sup>15</sup> Tras una larga carrera en el PRI, fue candidato a la presidencia de la República por el Partido Nueva Alianza en el año 2006, tras lo cual ingresó al gobierno de Calderón como secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>16</sup> Germán Martínez llamó la atención por haber sido presidente del PAN (2007-2009) durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y anteriormente su secretario de la Función Pública (2006-2007). Luego de una carrera como panista desde 1988, se incorporó a Morena en calidad de candidato al Senado de la República, cargo que ganó por estar en los primeros lugares de la lista plurinominal.

<sup>17</sup> Sheffield fue tres veces diputado por el PAN, una vez local y dos veces federal (2000-2003 y 2015-2018); y presidente municipal de la ciudad de León, Guanajuato por el mismo. Militó en este partido desde 1993 hasta 2018, cuando cambió a Morena para contender por la gubernatura del estado de Guanajuato, elección que perdió contra el candidato de su expartido.

presidencial en comprometerse a ampliar la participación de las mujeres en su gabinete y, sin haber logrado un cambio mayúsculo en términos de composición por género, sí nombró a tres secretarías y a la consejera jurídica, entre un total de 20 posiciones en el gabinete legal,<sup>18</sup> lo cual marcó un cambio en cuanto a la composición por género, equivalente a un 25 por ciento de mujeres respecto al total, además de que hizo visible una mayor presencia de ellas en el gabinete ampliado y en posiciones de liderazgo en su gobierno,<sup>19</sup> inclusive por el protagonismo de su esposa, Marta Sahagún como titular de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (con funciones de vocera), en vez de cumplir con el rol tradicional de primera dama dedicada a la asistencia social como presidenta honoraria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Puede anotarse que durante el gobierno del presidente Vicente Fox se incorporó la perspectiva de género. Se creó el Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres) y se instituyeron políticas públicas con este enfoque. Por primera vez el discurso oficial se volvió incluyente en razón de género al nombrar tanto masculino como femenino en vez de un genérico masculino (sin embargo, fuera del texto el presidente incurría en manifestaciones machistas que fueron señaladas por la oposición y repudiadas por los movimientos a favor de los derechos humanos y de las mujeres). Tanto el Inmujeres como el enfoque de género en la administración pública, constituyen un cambio institucional que se mantiene vigente y que responde a demandas de la sociedad en relación con las condiciones de vida de las

---

<sup>18</sup> La composición del gabinete legal en cuanto a número, nombres y funciones de los despachos varía en cada administración conforme a las reformas que el presidente promueva (con la aprobación del Congreso) en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En esta ley no se habla de gabinete, sino de la Administración Pública Centralizada, como el conjunto de las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos de orden administrativo, la que está integrada por las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Oficina de la Presidencia de la República. A este conjunto es al que suele llamársele gabinete legal; y a las titularidades de las carteras más importantes de los organismos descentralizados o entidades y empresas de participación estatal, nombradas directamente por el presidente, se le puede considerar como el gabinete ampliado. Ni los términos gabinete legal o gabinete ampliado figuran en la LOAPF ni en la Constitución, pero forman parte de la cultura política y la propia jerga gubernamental el denominarles así.

<sup>19</sup> Verificable en nombramientos como los siguientes: Xóchitl Gálvez Ruiz, titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (luego Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas); Sari Bermúdez, presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (entonces organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y que a partir de la administración del presidente Peña se creó como secretaría); Laura Valdés de Rojas, directora de Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Ana Teresa Aranda, presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (hoy el nombre ha cambiado de Familia a Familias).

mujeres y la necesidad de una intervención por parte del Estado para mejorarlas.

Puesto que con la transición a la democracia se marcó un incremento en la proporción de mujeres asociado al compromiso de campaña, a partir de entonces puede considerarse como un cambio en los criterios para la integración del gabinete: inclusión en razón de género. Fue hasta luego del triunfo de Enrique Peña Nieto por el PRI que Camp (2010b) confirmó como uno de los cambios relevantes el progreso de las mujeres, especialmente en el Poder Legislativo tanto local como federal, y también en el Poder Ejecutivo en el nivel municipal. Las administraciones de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y López Obrador confirman que se puede reconocer un cambio que implica la inclusión

en razón de género (véanse cuadros 7 y 8).

**Cuadro 7. Mujeres titulares en gabinetes presidenciales 1988-2018**

<i>Presidente</i>	<i>Despacho</i>	<i>Titular</i>	<i>Periodo</i>
CSG	Pesca	María de los Ángeles Moreno Uriégas	1° de diciembre de 1988-22 de mayo de 1991
	Contraloría General de la Federación	María Elena Vázquez Nava	1° de diciembre de 1988-30 de noviembre de 1994
EPN	Relaciones Exteriores	María del Rosario Gloria Green Macías	7 de enero de 1998-30 de noviembre de 2000
	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Julia Carabias Lillo	1° de diciembre de 1994-30 de noviembre de 2000
	Contraloría y Desarrollo Administrativo	Norma Samaniego de Villarreal	1° de diciembre de 1994-29 de diciembre de 1995
	Turismo	Silvia Hernández Enríquez	1° de diciembre de 1994-5 de diciembre de 1997
VFQ	Desarrollo Social	Josefina Eugenia Vázquez Mota	1° de diciembre de 2000-6 de enero de 2006
	Desarrollo Social	Ana Teresa Aranda Orozco	6 de enero de 2006-30 de noviembre de 2006
	Secretaría de la Reforma Agraria	María Teresa Herrera Tello	1° de diciembre de 2000-3 de abril de 2003
	Consejería Jurídica	María Teresa Herrera Tello	1° de diciembre de 2000-3 de abril de 2003
	Secretaría de Turismo	Leticia Navarro Ochoa	1° de diciembre de 2000-29 de julio de 2003
FCH	Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Cantellano	1° de diciembre de 2006-30 de noviembre de 2012
	Desarrollo Social	María Beatriz Zavala Peniche	1° de diciembre de 2006-14 de enero de 2008
	Energía	Georgina Yamilet Kessel Martínez	1° de diciembre de 2006-7 de enero de 2011
	Educación Pública	Josefina Eugenia Vázquez Mota	1° de diciembre de 2006-4 de abril de 2009
	Trabajo y Previsión Social	Rosalinda Vélez Juárez	14 de diciembre de 2011-30 de noviembre de 2012
	Turismo	Gloria Guevara Manzo	10 de marzo de 2010-30 de noviembre de 2012
	Procuraduría General de la República	Marisela Morales Ibáñez	7 de abril de 2011-30 de noviembre de 2012
	Oficina de la presidencia	Patricia Flores Elizondo	06 de septiembre de 2008-14 de junio de 2010
EPN	Salud	Mercedes Juan López	1° de diciembre de 2012-8 de febrero de 2016
	Turismo	Claudia Ruiz Massieu	1° de diciembre de 2012-27 de agosto de 2015
	Relaciones Exteriores	Claudia Ruiz Massieu	27 de agosto de 2015-4 de enero de 2017
	Desarrollo Social	Rosario Robles Berlanga	1° de diciembre de 2012-27 de agosto de 2015
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Rosario Robles Berlanga	27 de agosto de 2015-30 de noviembre de 2018

Procuraduría General de la República	Arely Gómez González	3 de marzo de 2015-26 de octubre de 2016
Función Pública	Arely Gómez González	27 de octubre de 2016-30 de noviembre de 2018
Cultura	María Cristina García Cepeda	4 de enero de 2017-30 de noviembre de 2018

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); y Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/epn>; y Banco de Información del LNPP del CIDE.

### **Cuadro 8. Inclusión de mujeres en el gabinete legal del presidente López Obrador, 2018-2022**

<i>Despacho</i>	<i>Titular</i>	<i>Periodo</i>
Secretaría de Gobernación	Olga Sánchez Cordero	1 de diciembre de 2018-26 de agosto de 2021-
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Rosa Icela Rodríguez	30 de octubre de 2020-
Secretaría de Bienestar	María Luisa Albores González	1 de diciembre de 2018-1 de septiembre de 2020
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Josefa González-Blanco Ortiz-Mena María Luisa Albores González	1 de diciembre de 2018-25 de mayo de 2019 2 de septiembre de 2020-
Secretaría de Energía	Rocío Nahle García	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Economía	Graciela Márquez Colín Tatiana Clouthier Carillo	1 de diciembre de 2018-31 de diciembre de 2020 4 de enero de 2021-
Secretaría de la Función Pública	Irma Eréndira Sandoval	1 de diciembre de 2018-21 de junio del 2021
Secretaría de Educación Pública	Delfina Gómez Álvarez	15 de febrero del 2021-
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Luisa María Alcalde Luján	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Cultura	Alejandra Frausto Guerrero	1 de diciembre de 2018-
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	María Estela Ríos González	2 de septiembre de 2021

Fuente: Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>

En concordancia con ello, ha sido la literatura desde una perspectiva feminista a lo largo de la última década, para la que el género se ha vuelto un foco de atención con relación a los cambios en el sistema político que tienen que ver con una mayor participación de mujeres en posiciones de toma de decisión y liderazgo, los cuales no solo consideran el progreso sino que subrayan el rezago o brecha para llegar a una igualdad o paridad tanto legal como sustancial, lo que se ha dado en llamar una democracia paritaria (Freidenberg, 2018).

Sobre este último, en cuanto a los cambios en el sistema político mexicano que pueden

ser relevantes para incrementar la integración de las mujeres a los gabinetes, se destacan los cambios en las reglas formales de los últimos veinte años —especialmente los últimos diez—, como los que han impulsado, en primer lugar, cuotas de género en las candidaturas a diputaciones y senadurías, y, las que posteriormente han permitido llegar a un congreso paritario. Anteriormente, los órganos autónomos del Poder Ejecutivo lograron la paridad en sus órganos colegiados de gobierno. Incluso la Corte Suprema de Justicia ha avanzado recientemente en una mayor inclusión en el pleno de los magistrados y apunta a lograr la paridad.

Taylor-Robinson y Gleitz (2018: 39) confirman que en América Latina “a medida que las mujeres se están volviendo más representadas a nivel nacional, legislaturas y gobiernos subnacionales, están más representadas en los gabinetes”. En efecto, en el caso de México también hay una mayor presencia de mujeres al frente de los gobiernos locales. En conjunto, podemos asumir que un mayor número de mujeres en posiciones de poder constituye un cambio en el sistema político que debe expresarse con cambios en los nombramientos del gabinete.

La inclusión de mujeres en razón de género puede considerarse una regla informal en razón de que puede reconocerse una tendencia en el incremento de su proporción que apunta hacia la paridad. A partir del gobierno de Ernesto Zedillo en 1994 se mantiene constante. Tanto en gobiernos del PRI como del PAN ha habido cada vez más mujeres de manera incremental si lo vemos por signo partidario. Por parte del PRI, más en el de Peña que en el de Zedillo y más en el de Zedillo que en los de Salinas, De la Madrid y López Portillo. Por parte del PAN, más en el de Calderón que en el de Fox. Y en lo que se refiere a Morena, la proporción de mujeres es mayor. Dada esta tendencia, parece altamente improbable que en el actual gabinete vaya a concluir la presente administración sin mujeres y que el próximo gabinete, en el año 2024 vaya a constituirse un gobierno sin una presencia significativa de mujeres así sea de un gobierno proveniente de un partido o coalición distinta.

Esta regla coexiste con todo y los rasgos machistas que permanecen en el sistema político mexicano y en la propia cultura nacional. Al respecto, cabe mencionar que Olga Sánchez Cordero, quien fuera secretaria de Gobernación en la primera mitad del gobierno del presidente López Obrador, manifestó que sufrió violencia de género en las reuniones del

gabinete de seguridad.<sup>20</sup> Además de sus descalificaciones a expresiones del movimiento feminista, la cancelación de algunos programas sociales que beneficiaban a madres trabajadoras y víctimas de violencia doméstica, una declaración del presidente parece retratar en público sus consideraciones sobre la condición de género de las mujeres, como que hay familias en las que hay más matriarcado que patriarcado, que el movimiento feminista está infiltrado por grupos conservadores de derecha violentos y que la mujer es, a modo esencialista, “sublime”.<sup>21</sup>

### **Consideraciones finales**

La libertad de los presidentes para elegir a los titulares de su gobierno está condicionada y limitada al cumplimiento de reglas informales que resultan de las características propias del sistema político, en el que a pesar de las alternancias de distintos partidos y coaliciones en el poder, trascienden rasgos propios del autoritarismo, como el patrimonialismo y la imposibilidad de mandos civiles en los ministerios de las fuerzas armadas. No obstante sí se

---

<sup>20</sup> Con fundamento en la Ley Nacional de Seguridad Pública, por la que se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), hay un Consejo Nacional de Seguridad Pública del que forma parte los titulares de las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana y es encabezado por el presidente de la República para definir los objetivos y los instrumentos de las políticas públicas en la materia. Al margen de ello, el presidente López Obrador le llama gabinete de seguridad a estos titulares más el comandante de la Guardia Nacional que se reúnen con él los días lunes para que le presenten los informes sobre indicadores de incidencia delictiva y casos relevantes que resulten pertinentes para sus conferencias de prensa. Durante el periodo al que Sánchez Cordero se refiere, era la única mujer en estas reuniones en las que también participan varios subsecretarios y eventualmente algún gobernador como invitado. Las declaraciones de Sánchez Cordero se dieron como conferenciante invitada por la Harvard University Mexican Association of Students. Alexis Ortiz, “Sufrió de violencia en reuniones del gabinete”: Sánchez Cordero”, *El Universal*, 28 de febrero de 2021. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sufri-de-violencia-en-reuniones-del-gabinete-sanchez-cordero> Sobre las actitudes personales del presidente sobre la participación de mujeres en posiciones de poder, particularmente en su gabinete, en un trabajo previo se presentaron datos que permitían inferir un déficit de igualdad sustantiva respecto a sus colaboradores hombres, pues en sus conferencias de prensa suele dar una menor importancia a ellas confiriéndoles menos la palabra en comparación con ellos (Villarreal, 2021).

<sup>21</sup> En conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el presidente López Obrador declaró en su conferencia matutina algunas de sus ideas sobre cómo concibe los roles de género y su desconocimiento sobre el sistema de dominación patriarcal que mantiene condiciones estructurales de desigualdad y violencia contra las mujeres. Aseguró que defender a las mujeres “es hasta sagrado” y que es lo que es gracias a su mamá, puesto que en su familia “había más matriarcado que patriarcado”. En consecuencia “es sublime la mujer, y se tiene que proteger y respetar”, pero al mismo tiempo descalificó al movimiento feminista en protesta por los feminicidios, por considerar que ha sido infiltrado por “el conservadurismo de derecha” al querer quemar las puertas de Palacio Nacional o meterse a la Catedral. Roberto Garduño y Néstor Jiménez, “No puede haber feminismo sin lucha por igualdad económica y social: AMLO”, *La Jornada*, 08 de marzo de 2022. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/09/politica/no-puede-haber-feminismo-sin-lucha-por-igualdad-economica-y-social-amlo/>

incorporan tendencias democratizadoras como la inclusión en razón de género, que parece determinadas por la liberación del sistema político y los cambios en la sociedad y la cultura que ejercen presión a favor de nuevas reglas.

Tras el triunfo de la coalición electoral Juntos Haremos Historia, que llevó a la Presidencia a López Obrador para el periodo 2018-2024, se confirman algunas de las inercias o continuidades más notorias en el patrón de reclutamiento para el gabinete, que pueden concretarse en lo siguiente:

- Mayoría de nombramientos para miembros del partido del presidente o cercanos a él, como integrantes de su equipo de campaña o colaboradores en sus cargos públicos anteriores.
- Militares en las secretarías de Defensa y Marina.
- Médicos en la Secretaría de Salud.
- Economistas para la Secretaría de Hacienda.
- Inclusión en razón de género.

Los nombramientos en el gabinete del presidente López Obrador responden fielmente a las características propias del sistema político tanto en sus reglas formales como informales, con lo que se da continuidad a un conjunto de inercias históricas: el nombramiento de sus allegados, la necesaria especialización en lo económico, el tabú del fuero militar, el respeto a la comunidad médica, la coptación de chapulines y la inclusión con tendencia hacia un gabinete paritario.

Con relación al problema de investigación y en contraste con los supuestos teóricos, habría que cuestionar por qué y cómo las reglas informales propias del autoritarismo trascienden hacia lo que hemos considerado un régimen mucho más democrático (al menos con competencia electoral) o si efectivamente hemos transitado a la democracia a partir de considerar qué representan y a quiénes representan los integrantes de los distintos gabinetes en los últimos 34 años.

## **Referencias**

Aguilar Valenzuela, Rubén y Jorge G. Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un*

- sexenio*. México: Grijalbo.
- Camp, R.A. (1996). *Reclutamiento político en México, 1894-1991*. Trad. Stella Mastrangelo. México: Siglo XXI. (Título original: *Political Recruitment Across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, 1996).
- Camp, Roderic A. (2010a) *Las fuerzas armadas en el México democrático*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camp, R.A., (2010b) *The Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico*. Nueva York, Oxford University Press.
- Castañeda, J. (1998). *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Punto de Lectura.
- Centeno, M.A., (1994) *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park, Pennsylvania State University Press.
- Dowding, K y Dumont, P (2008). Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. En Dowding, K; Dumont, P (eds). *The Selection of Ministers in Europe Hiring and firing*. Estados Unidos: Routledge.
- Duverger, M.e (1975). *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*. Tr. Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. Barcelona: Planeta. (Título original: *Sociologie de la Politique. Éléments de Science Politique*, 1973).
- Elizondo Mayer, C. y B. Nacif (coords.) (2003). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Fischer, J., Dowding, K., y Dumont, P. (2012). The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33(5), 505-519.
- Freidenberg, F., (2017) *La representación política de las mujeres en México*. México, INE / IJ UNAM.
- Gaxie, D., (2018) “Political and Social Backgrounds of Political Elites” en Best, H. y J. Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 489-506. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7\\_31](https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_31)
- Hernández Rodríguez, R. (1998). Presidencialismo y elite en el cambio político de México. *Política y gobierno*, 197-221.
- Hernández Rodríguez, R. (2003). Ernesto Zedillo. La presidencia contenida. *Foro*

- Internacional*, 43(1 (171)), 39–70. <http://www.jstor.org/stable/27739165>
- Hernández Rodríguez, R. (2011). ¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010. *Foro Internacional*, 51(1 (203)), 68-103.
- Lindau, J. D. (1993). *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México: Joaquín Mortiz.
- Ostrom, E. (1986). “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice* 48(1): 3-25.
- Quijano Torres, M., (2012) *200 años de administración pública en México. Los gabinetes en México: 1821-2012*, Tomo III. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Rousseau, I. (1998). La SPP y la dinámica de constitución de un equipo: 1982-1988. *Foro Internacional*, 38(2/3 (152/153)), 302–339.
- Sani, G. (1982). “Socialización política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp. 1566-1570. (Título original: *Dizionario di politica*, 1976).
- Suárez Farías, F. (1981). *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Taylor-Robinson, M.M. y Gleitz, M.P., (2018) “Women in presidential cabinets: Getting into the elite club?” en Schwindt-Bayer, L.A. (ed.) *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 39-55.
- Villarreal, H., (2021) “Comunicación política y representación de las mujeres ministras en México. Análisis de contenido de las conferencias matutinas del presidente López Obrador” en: Hidalgo Toledo, J. H., M. Echeverría Victoria, M. Sánchez Maldonado, et al. (Coords.). *Dimensiones de lo público y lo político en la segunda alternancia democrática: Socialización, participación alternativa y discurso político*. Aveiro, Portugal, RIA Editora, pp. 45-72.