

Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México

Eduardo Guerrero Gutiérrez*

Las jefaturas de las tres agencias que conforman lo que he llamado “gabinete político” han atravesado por un periodo de extraordinaria inestabilidad durante la última década. Estas agencias son la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹ Atrás quedó la época en la que el secretario de Gobernación, el procurador general de la República y el presidente del Partido Revolucionario Institucional, nombrados y removidos directa y libremente por el jefe del Ejecutivo, confiaban en permanecer en sus cargos durante la mayor

* El autor es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; correo electrónico: eguerrer@hotmail.com. Agradezco los provechosos comentarios de Susan Stokes, Carles Boix, Ernst-Jan C. Wit, Matthew Cleary y dos dictaminadores anónimos. Este artículo fue traducido del inglés por el autor.

¹ Formalmente no existe un “gabinete político” en México sino un “gabinete de seguridad nacional” compuesto por los secretarios de Gobernación, de Defensa Nacional y de Marina, y por el procurador general de la República. El “gabinete político” que propongo excluye las dos agencias militares (Defensa Nacional y Marina) e incluye al PRI. Aunque formalmente la presidencia del PRI no es un puesto de gabinete, esta figura ha desempeñado desde 1940 hasta 1999, como lo menciona Story (1986, pp. 131-132), “un papel clave al servicio del Poder Ejecutivo, en particular de la oficina de la presidencia de la República”. Un dato que corrobora la relevancia política de la presidencia del PRI y su cercanía a la jefatura del Ejecutivo es el destino político de sus ocupantes. De los 24 presidentes que tuvo el PRI de 1946 a 1997, nos informa Casar (1997), 54% fueron nombrados secretarios de Estado o tuvieron un puesto de gabinete inmediatamente después de dejar la presidencia; 12.5% ocuparon alguna gubernatura y 8% se fueron al senado. Dada, entonces, la relevancia política de la presidencia del PRI y su subordinación al Ejecutivo, varios estudiosos del gabinete mexicano han incluido este puesto en sus estudios (e.g., Smith, 1977; Stansfield, 1973; Camp, 1995b). De aquí que me parezca apropiado considerar a la presidencia del PRI como un puesto de gabinete *de facto* durante el periodo que abarca este trabajo (1940-1999).

Cuadro 1. Duración promedio en las jefaturas de las agencias del gabinete político (1940-1988, 1989-1999)

	<i>Fase 1</i> Dic. 1940- nov. 1988 (meses)	<i>Fase 2</i> Dic. 1988- mar. 1999 (meses)	<i>Variación</i> de la Fase 1 a la Fase 2 (porcentaje)
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	52.4 (N = 11)	16.4 (N = 7)	-68.7
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	32.0 (N = 18)	11.5 (N = 10)	-64.1
Procuraduría General de la República (PGR)	48.0 (N = 12)	16.4 (N = 7)	-65.8
Duración promedio en las tres agencias	44.1	14.8	-66.4

N = Número de dirigentes de la agencia durante el periodo.
Los datos desagregados se encuentran en el Apéndice 1.

parte del sexenio. Como lo indica el cuadro 1, entre 1940 y 1988 tanto el secretario de Gobernación como el procurador general permanecieron en sus puestos alrededor de 50 meses, en promedio. Durante la última década, en cambio, cualquiera de quienes ocuparon estos cargos debió considerarse afortunado si el presidente no le había pedido su renuncia antes de cumplir año y medio en el puesto. El PRI, en particular, tuvo el mismo número de presidentes en los últimos 10 años que en los 30 que corrieron de 1946 a 1976; el promedio de permanencia de sus dirigentes entre 1989 y 1999 fue de apenas 12 meses.

La inestabilidad que presentaron los tres despachos políticos clave del gabinete entre 1989 y 1999 no deja de llamar la atención ni de motivar interrogantes, sobre todo cuando nos percatamos de la gran estabilidad relativa que, en general, caracterizó al gabinete político durante el largo periodo que inaugura el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946)² y que concluye con la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988). ¿Por qué a partir de 1989 las renunciaciones de quienes integran el gabinete político se sucedieron con inusual rapidez? ¿Cuáles eventos o procesos desencadenaron tal inestabilidad? ¿Cuáles mecanismos gobernaron este proceso? Éstas son las preguntas que me he propuesto responder en las siguientes páginas.

² Para algunos historiadores políticos (véase, por ejemplo, Krauze, 1997) en 1940 no sólo inició el gobierno de Manuel Ávila Camacho sino que comenzó la etapa "moderna" del Estado mexicano. Fue durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando la presidencia adquirió varios de los rasgos institucionales que la caracterizarían posteriormente. Ésta es la razón principal por la que los datos (series de tiempo) utilizados en este artículo inician en 1940.

El artículo presenta dos argumentos generales. El primero atañe a las causas estructurales de la inestabilidad en el gabinete político. Por lo que concierne a este punto, la variable que exhibe mayor poder explicativo es la aparición entre 1989 y 1999 de un sistema multipartidista *competitivo* en México. Un rasgo central de este nuevo sistema es que el partido al que pertenece el Ejecutivo deja de contar con al menos 2/3 de las curules en la Cámara de Diputados —proporción mínima de votos requerida en las dos cámaras para aprobar reformas constitucionales—.³ Según los resultados del análisis de datos, la variable “competencia multipartidista” posee mayor poder que las variables económicas (tasa de inflación, existencia o inexistencia de un programa de ajuste económico,⁴ o tasa de crecimiento del PIB real) para explicar la inestabilidad en estas dos agencias. Como lo ilustra la gráfica de sobrevivencia Kaplan-Meier (véase la figura 1), la probabilidad de que los miembros del gabinete político permanecieran en sus cargos a lo largo del sexenio en un contexto de competencia multipartidista (1989-1999) fue drásticamente menor a la probabilidad que tuvieron los funcionarios de permanecer en esos mismos cargos en un entorno político no competitivo (1940-1988).

En el caso particular de la Procuraduría General de la República, los resultados del análisis sostienen, además, que junto con la aparición de la mencionada competencia multipartidista, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 fue también un factor que contribuyó a aumentar los relevos en la oficina del procurador general.

Pero este artículo no se limita a identificar la variable estructural más relevante para explicar la aparición de la inestabilidad en el gabinete político, sino que intenta descubrir, además, el mecanismo específico a través del cual la competencia multipartidista propició tal inestabilidad.⁵ De acuerdo con un segundo argumento general, la inestabilidad se origina en la decisión calculada del Ejecutivo de utilizar activamente sus amplias facultades de remoción y nombramiento para

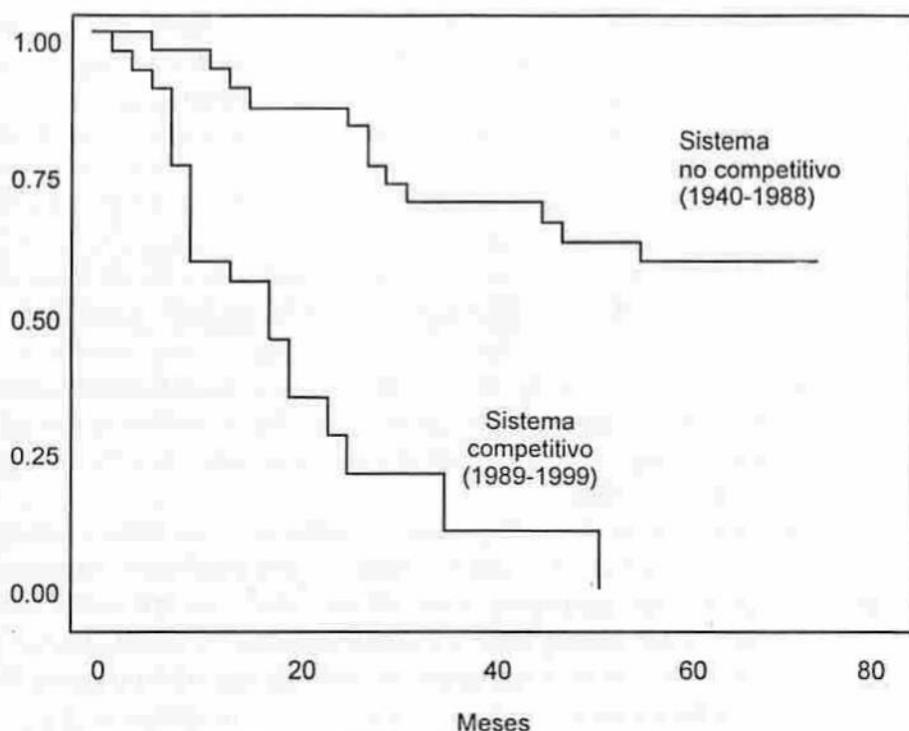
³ Los porcentajes de diputaciones federales con que contó el PRI en las legislaturas que incluye el periodo 1989-1999 fueron los siguientes: 1988-1991: 52.0; 1991-1994: 64.0; 1994-1997: 60.2; 1997-2000: 48.8.

⁴ Por “programa de ajuste económico” me refiero a un grupo de políticas públicas dirigidas a reducir la inflación y a reiniciar el crecimiento económico. En México, desde 1982 hasta 1999, tres gobiernos implementaron sucesivamente programas de ajuste que redujeron de modo progresivo el déficit público y liberalizaron el comercio exterior.

⁵ Defino “mecanismo” como la descripción abstracta de un tipo distintivo de interacciones a nivel individual que nos permite conocer, al menos parcialmente, la lógica interna de una sugerida relación causal.

Figura 1. Gráfica de sobrevivencia Kaplan-Meier por tipo de sistema de partidos (competitivo/no competitivo)

Probabilidad de sobrevivencia de los miembros del gabinete político



Fuente: Elaborada con los datos del Apéndice 1. Esta gráfica despliega las curvas de sobrevivencia de los miembros del gabinete político que corresponden a un periodo sin competencia partidaria y a otro periodo con competencia.

cimentar alianzas que le permitan tanto cumplir con su agenda legislativa como atenuar el faccionalismo al interior de su partido. Para decirlo en una frase, la inestabilidad del gabinete político es consecuencia de un proceso dinámico de hechura de coaliciones. En este proceso de reagrupamientos continuos, apenas el Ejecutivo inaugura nuevas alianzas, empieza a registrarse la expiración de otras coaliciones cimentadas antes, lo cual genera progresivamente las condiciones para que tengan lugar nuevas remociones y nombramientos. Los principales actores políticos con los que secuencial o simultáneamente el Ejecutivo estableció tales alianzas fueron la oposición (PAN y/o PRD), la facción reformista del PRI y la facción conservadora del PRI.

Inestabilidad de los gabinetes: el debate

Los orígenes de la inestabilidad:

¿causas económicas o causas políticas?

Dada la escasísima literatura académica sobre inestabilidad de gabinetes en sistemas presidencialistas, en esta sección reseño también argumentos sobre las causas de la inestabilidad de gabinetes en sistemas parlamentarios. Quizás si revisamos algunas de las tesis que circulan en esta otra área de estudio, la cual mantiene un grado de parentesco con el tema que nos ocupa, obtengamos algunas claves para entender mejor las causas de la inestabilidad de gabinetes en sistemas como el mexicano.

En la literatura de inestabilidad gubernamental y de gabinetes (Haggard, Lafay y Morrison, 1995; Haggard y Kaufman, 1989; Hernández y Reyna, 1994; Cohen, 1988; Geddes, 1995; Robertson, 1983; Williams, 1998; Acuña y Smith, 1994) se mencionan con frecuencia los factores económicos. De acuerdo con esta línea de análisis, la inestabilidad suele ser el resultado de crisis económicas (i.e., tasas negativas de crecimiento económico o altas tasas inflacionarias) o de la implementación de programas de ajuste económico. Contrariamente a los hallazgos de Robertson (1983), Cheibub (1998, p. 5) ha señalado que la tasa de inflación “no afecta la probabilidad de sobrevivencia de los primeros ministros”. Su análisis de 21 democracias parlamentarias indica que los efectos del desempeño económico en la sobrevivencia de ministros *son más débiles* “cuando las condiciones institucionales facilitan a los votantes castigar o recompensar a los gobiernos electoralmente”. De acuerdo con otros analistas, la implementación de reformas económicas ha contribuido a generar varias formas de inestabilidad política (Hernández y Reyna, 1994; Williams, 1998; Acuña y Smith, 1994). En línea con Hernández y Reyna (1994, p. 524), por ejemplo, la implementación de un “nuevo modelo económico” en México requirió la quiebra del corporativismo, lo cual condujo a varias expresiones de inestabilidad gubernamental. Sin embargo, Haggard (1995, p. 15) ha observado que la implementación de este “nuevo modelo económico” se benefició también de las instituciones políticas que conferían un alto grado de estabilidad al régimen —como parece ser el caso del corporativismo en México.

También hay unos pocos estudios que han introducido variables políticas en sus explicaciones sobre la inestabilidad. Por ejemplo, Taylor y Herman (1971, p. 30) demostraron que la inestabilidad gubernamental

mental está asociada positivamente con el número de partidos que ocupan asientos en el congreso. En los sistemas parlamentarios, la presencia de partidos radicales y con altos niveles de volatilidad electoral contribuye también a la existencia de gabinetes efímeros (Powell, 1982). En el caso de América Latina, Bailey (1977) interpretó la estabilidad de los gabinetes en sistemas presidencialistas como un indicador de “el mantenimiento de la coalición”, “la cohesión de la coalición gobernante” y “la efectividad del control presidencial”. De aquí que Bailey considerara implícitamente la inestabilidad del gabinete como un síntoma de debilidad presidencial, la cual se vinculaba con un incremento en la competencia multipartidista. Con base en una comparación entre México y Colombia, Bailey concluyó que la “impresionante estabilidad del gabinete mexicano está relacionada a características del régimen”; pero advirtió que “no todos los tipos de autoritarismo implican estabilidad” (1977, pp. 2, 7, 16-17). En los años setenta varios regímenes autoritarios de América Latina, entre los que se contaban las dictaduras militares, registraban altas tasas de inestabilidad en sus gabinetes.

Finalmente, algunos comentaristas políticos atribuyen la inestabilidad de los gabinetes a un “estilo personal de gobernar” del presidente en turno. Esta hipótesis no define con precisión qué es un “estilo personal de gobernar”, pero supone, en términos generales, que existen “estilos” conducentes a la inestabilidad y otros asociados a la estabilidad. Esta hipótesis enfrenta, sin embargo, dos objeciones básicas. La primera tiene que ver con casos en que la frecuencia relativa de renunciaciones al interior del gabinete registra variaciones significativas durante el mismo periodo presidencial. La hipótesis del “estilo personal” no es capaz de explicar tales variaciones. Una segunda objeción a esta hipótesis puede plantearse apenas se revisan los datos que ofrece este estudio. En el caso que nos ocupa, esta hipótesis nos llevaría a suponer que de 1940 a 1988, periodo en el que se registraron invariablemente gabinetes políticos estables, gobernaron al país sin interrupción ocho presidentes con el *mismo* “estilo personal” en el manejo de sus gabinetes —lo cual parece altamente improbable y convierte al “estilo personal de gobernar” en una categoría extremadamente laxa.

La relevancia de la inestabilidad de gabinetes

Aunque la inestabilidad de gabinetes no parece ser una condición necesaria para el colapso democrático, sí representa un obstáculo no solamente para la implementación efectiva de la política pública o para inducir coordinación en la toma de decisiones (Bienen y Van de Walle, 1991, p. 4), sino también para la estabilidad de la economía, pues introduce un alto grado de incertidumbre en el ambiente económico y, por ende, tiende a reducir la inversión (Geddes, 1994, p. 171; Alesina *et al.*, 1992). Finalmente, la inestabilidad del gabinete puede también retardar “la internalización e institucionalización” de las nuevas reglas durante la transición democrática (Gunther *et al.*, 1994, p. 410).

Una hipótesis interesante que ha circulado en los años recientes establece que la inestabilidad del gabinete “puede afectar la delegación”; es decir, los miembros del gabinete que supuestamente deben permanecer en su puesto durante un corto periodo mantienen una relación desventajosa de carácter informativo con los mandos burocráticos, lo cual puede afectar la capacidad del jefe de una agencia del gabinete para perseguir y alcanzar sus objetivos de política (Huber y Lupia, 1998; Huber, 1998). La inestabilidad “afecta la delegación” cuando un secretario o un procurador general (i.e., los mandos políticos) no pueden evaluar efectivamente la implementación de los programas por parte de los mandos burocráticos. Esta evaluación es altamente relevante porque con frecuencia los funcionarios del gabinete nombrados por el presidente, por un lado, y las autoridades burocráticas de las agencias, por otro, poseen intereses divergentes. Las renunciaciones frecuentes en las jefaturas de las agencias agudizan tales divergencias porque tienden a aumentar la autonomía de los cuerpos burocráticos, autonomía que puede contribuir a convertirlos en rehenes de intereses particulares.⁶

⁶ Véase, por ejemplo, el estudio de Ezra N. Suleiman sobre el caso francés en *Politics, Power, and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton University Press, 1974, capítulo 7.

Facultades formales e informales del Ejecutivo y del gabinete político en México

El Ejecutivo mexicano: poderoso para nombrar y destituir, débil para legislar

México posee un sistema presidencial puro en el que el jefe del Ejecutivo, como el resto de sus pares en América Latina, tiene la autoridad formal de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete. El congreso carece de competencia para intervenir en la composición del gabinete presidencial. El cuadro 2 expone las facultades presidenciales para legislar, y para nombrar y remover. El cuadro señala también algunas áreas de competencia en las que nuestra constitución, a diferencia de otras constituciones de sistemas presidencialistas, carece de ordenamientos.

Como lo indica el cuadro 2, en lo que toca al ámbito de sus facultades *legislativas*, la presidencia mexicana está lejos de ser omnipotente. De acuerdo con Shugart y Mainwaring (1997, pp. 49, 51), la autoridad legislativa del Ejecutivo en México es “potencialmente” marginal en el contexto latinoamericano. El Ejecutivo no tiene poderes para decretar leyes, ni áreas reservadas de política pública en las que pueda introducir legislación, ni facultad para proponer referendos. Ausente el apoyo legislativo (falta de una mayoría legislativa o ausencia de disciplina partidista), el presidente no puede pasar reformas constitucionales y puede ser marginado efectivamente de áreas de legislación cruciales como el presupuesto —el presidente no tiene facultad de veto en los proyectos anuales del presupuesto de egresos.

En México las facultades efectivas de nombramiento y remoción que posee el presidente están lejos de ser sólo aquellas que consignan las reglas escritas. Como lo ha mencionado el ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), las facultades informales del Ejecutivo en México convierten al presidente no sólo en el “líder moral y político de la nación”, sino también en el “líder superior del partido en el gobierno [i.e., el PRI]” y el “árbitro” (1998, p. 30) de conflictos entre grupos sociales o entre partidos políticos.

Las facultades *informales* del jefe del Ejecutivo en México son las siguientes: 1. selección libre de a) el candidato presidencial del PRI,⁷

⁷ Tradicionalmente, el presidente de la República ha sido considerado la autoridad más alta (“jefe máximo”) del PRI.

Cuadro 2. Facultades formales del jefe del Ejecutivo en México

<i>Facultades legislativas</i>	<i>Facultades de nombramiento y remoción</i>
1. <i>Facultad de veto</i> : el Ejecutivo puede "desechar" el proyecto de ley o decreto, el cual será devuelto a la cámara de origen para que se vuelva a discutir, "y si fuese confirmado por las 2/3 partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación" (art. 72).	1. <i>Nombramiento del gabinete</i> : el presidente nombra libremente el gabinete sin necesidad de confirmación (art. 89) excepto en el caso del procurador general de la República, cuyo nombramiento deberá ser confirmado por el senado (art. 76).
2. <i>Facultades presupuestarias</i> : introducción de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74). Sin embargo, la aprobación del presupuesto es una facultad <i>exclusiva</i> de la Cámara de Diputados.	2. <i>Destitución del gabinete</i> : el presidente remueve libremente (art. 89) a miembros de su gabinete, pero éstos también pueden ser destituidos de su cargo por medio de un juicio político promovido por la mayoría absoluta de los miembros en sesión de la Cámara de Diputados y, subsecuentemente, por las 2/3 partes de los miembros en sesión de la Cámara de Senadores (art. 110).
3. <i>Facultades exclusivas para introducir legislación (áreas reservadas de política pública)</i> : sin provisión.	3. <i>Disolución del congreso</i> : sin provisión.
4. <i>Propuesta de referéndum</i> : sin provisión.	
5. <i>Facultades de decreto</i> : sin provisión, a excepción de facultades reglamentarias.	

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) los candidatos del PRI a las jefaturas de los ejecutivos estatales, y c) el presidente y los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; y 2. la libre remoción de a) gobernadores,⁸ y de b) el presidente del PRI. El jefe del Ejecutivo también tiene las facultades informales para intervenir poderosamente en la selección de los líderes tanto de los senadores como de los diputados del PRI en el congreso, y la nominación de candidatos a senadores y diputados (federales y estatales) del

⁸ Durante el periodo 1940-1999, los medios utilizados por el presidente para obligar a los gobernadores a dimitir fueron desde pedir su renuncia hasta declarar la abolición de los poderes en la entidad federativa. De acuerdo con Carpizo (1978, p. 199), "el senado ha tenido manos libres para realizar dicha declaración de desaparición de poderes, y generalmente quien la solicitó fue el secretario de Gobernación".

mismo partido. Naturalmente, el Ejecutivo también puede intervenir, cuando lo considere pertinente, en la nominación y remoción de autoridades electas a nivel local, aunque generalmente los ejecutivos estatales son quienes ejercen tales poderes.

El papel del gabinete político: arbitrar, cohesionar, sumar, disciplinar

En México se designa con la palabra “gabinete” a un conjunto de 16 secretarios de Estado más un procurador general nombrados a discreción del presidente. A este grupo de funcionarios se le conoce comúnmente como “gabinete legal” —frase utilizada para distinguirlo del “gabinete ampliado”, el cual incluye a un mayor número de funcionarios—. Con el grupo de funcionarios que integran el gabinete político, el presidente mantiene una relación estrecha, por lo que las decisiones más importantes de quienes lo componen se interpretan generalmente como decisiones presidenciales.

En un entorno de competencia multipartidista, el gabinete político en su conjunto opera la *agenda partidaria* del Ejecutivo, la cual comprende las relaciones del presidente con su partido y con los partidos rivales, y tiene como sus propósitos básicos los siguientes: preservar la unidad del partido gobernante (i.e., atenuar el faccionalismo intrapartidario) y extender al máximo su presencia en puestos de elección popular, y forjar las coaliciones interpartidarias necesarias para avanzar la agenda legislativa del presidente y del partido gobernante.

Pasemos ahora a enunciar las más importantes facultades formales e informales de cada una de las agencias que integran el gabinete político.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es el ministerio más poderoso del gabinete en materia política. Según el artículo 27 de la Ley Orgánica Federal, le corresponde, entre otras cosas, “conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con la autoridades municipales” (párrafo VII).⁹ En la práctica, el párrafo anterior faculta a la SEGOB para servir de vínculo entre el presidente y las bancadas opositoras en el congreso,

⁹ Por ley, la SEGOB también es responsable de conducir la relación del gobierno con el sector laboral, con la Suprema Corte de Justicia y con la Iglesia. Adicionalmente, tiene a su cargo la formulación de la política de población y de protección civil. Finalmente, a este ministerio está subordinada la principal organización de inteligencia civil, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Policía Federal Preventiva (PFP).

y entre el presidente y los gobernadores. Ésta es una de las principales razones de que la SEGOB haya sido, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977-1990)¹⁰ el lugar ideal para construir una base personal de apoyos políticos. De 1940 a 1990, la SEGOB también se encargó de la organización y supervisión de los comicios federales, y frecuentemente intervino también en la realización de elecciones estatales y municipales.¹¹

El PRI, por su parte, dada su calidad de partido dominante por más de 70 años, tiene un papel crucial en las siguientes tareas, además de la movilización de votos:

1. Aglutinar cada seis años una coalición política que apoye las decisiones presidenciales.
2. Mantener la unidad de la coalición mediante la distribución de plazas de elección popular¹² o puestos en la baja burocracia (Langston, 1998, pp. 465-466).
3. Cuando las circunstancias lo requieran, servir de enlace entre el presidente y los diputados y senadores priístas, y entre el presidente y los legisladores de los partidos opositores para lograr que el congreso apruebe el mayor número posible de iniciativas presidenciales (en la última década ha coordinado labores de cabildeo entre los congresistas opositores).
4. Velar por que los congresistas de su partido voten disciplinadamente a favor de las iniciativas de ley del Ejecutivo.
5. Negociar con los líderes de los sectores obrero, campesino y popular, para lograr que apoyen los programas propuestos por el Ejecutivo (generalmente en materia económica) y cooperen para lograr su requerida instrumentación.
6. Desempeñar el papel de árbitro en conflictos intrapartidista a nivel local.

Finalmente, la Procuraduría General de la República tiene como propósito formal la prevención y la investigación de delitos federales.

¹⁰ Centeno (1994) ha examinado cómo la Secretaría de Programación y Presupuesto fue utilizada por un grupo de funcionarios para acumular considerable poder político.

¹¹ En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios, cuyo encargo sería "organizar las elecciones" según se lee en el artículo 41 constitucional. Pero no fue hasta 1996 cuando el IFE obtuvo su autonomía plena, pues una nueva reforma electoral suprimió cualquier liga del instituto con el secretario de Gobernación.

¹² Estas plazas no son sólo una excelente plataforma para iniciar una prometedora carrera política, sino que con ellas se consigue una inmejorable posición para establecer redes de negocios.

Participa, junto con la Secretaría de Gobernación, en tareas de seguridad pública, y tiene además a su cargo la Policía Judicial Federal (PJF) y un grupo de agentes especializados en el narcotráfico. En el renglón político, la Procuraduría —como agencia que persigue la aplicación de la ley— ha sido una valiosa fuente de información estratégica y ha sido utilizada frecuentemente por la presidencia de la República para debilitar a sus adversarios políticos. No sólo la oposición militante en partidos y en asociaciones civiles, sino también algunos miembros prominentes pero indisciplinados de la clase política, han sido objeto de hostigamiento o represión arbitraria por parte de las corporaciones con que cuenta la Procuraduría para luchar contra las bandas criminales. En suma, mientras que los dirigentes de la SEGOB y el PRI desempeñan tareas relativas al arbitraje de intereses y a lograr la cooperación entre los principales actores políticos, el propósito político central de la PGR es preservar la disciplina interna de la elite gobernante.

La aparición de la inestabilidad en el gabinete político

Durante el periodo 1989-1999, el número de secretarios de Gobernación, presidentes del PRI y procuradores generales aumentó súbitamente. Como lo indica el cuadro 3, de diciembre de 1988 a mayo de 1999 el número de funcionarios (24 en total) que ocuparon la dirigencia de las tres agencias que integran el gabinete político rebasó el número de funcionarios (23 en total) que ocuparon la jefatura de estas mismas

Cuadro 3. Número de dirigentes de las agencias del gabinete político (1940-1999)

	MAC	MAV	ARC	ALM	GDO	LEA	JLP	MMH	CSG	EZPL	Total
SEGOB	2	2	1	1	1	1	2	1	3	4	18
PRI	2	1	2	1	3	3	4	2	5	5	28
PGR	1	1	2	2	2	2	1	1	5	2	19
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>65</i>

Nota: Las cabezas de la columna se refieren al nombre del presidente de la República en turno (MAC: Manuel Ávila Camacho, 1940-1946; MAV: Miguel Alemán Valdés, 1946-1952; ARC: Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958; ALM: Adolfo López Mateos, 1958-1964; GDO: Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970; LEA: Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976; JLP: José López Portillo, 1976-1982; MMH: Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988; CSG: Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; EZPL: Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000). Las cabezas de renglón se refieren a los nombres de entidades que integran el gabinete político (SEGOB: Secretaría de Gobernación; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PGR: Procuraduría General de la República).

Cuadro 4. Número de “renuncias efectivas” de los miembros del gabinete político (1940-1999)

	MAC	MAV	ARC	ALM	GDO	LEA	JLP	MMH	CSG	EZPL	Total
SEGOB	0	1	0	0	0	0	1	0	3*	2	7
PRI	1	0	1	0	2	2	3	1	3	4	17
PGR	0	0	1	1	1	1	0	0	3	1	8
Total	1	1	2	1	3	3	4	1	9	7	32

Nota: Véase el significado de las siglas en la nota del cuadro 3.

* He decidido considerar la renuncia que presentó Jorge Carpizo a la SEGOB el 24 de junio de 1999, la cual fue revocada por el presidente Salinas, por el alto grado de incertidumbre que generó a menos de dos meses de que se celebraran las elecciones presidenciales.

agencias en los 24 años anteriores (los que van de diciembre de 1964 a noviembre de 1988). En este respecto, el contraste entre los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas (1988-1994), por ejemplo, difícilmente podría ser mayor: durante el gobierno de Salinas el número de funcionarios que formó parte del gabinete político se triplicó (el aumento fue de 225 por ciento).

Pero el simple aumento del número de funcionarios que forman parte del gabinete político durante un periodo determinado no implica un aumento automático de la inestabilidad. Más que el mero número absoluto de funcionarios que ocupan secuencialmente el mismo puesto, lo que mejor nos revela el grado de inestabilidad en el gabinete político son lo que llamo las “renuncias efectivas”. La renuncia de un miembro del gabinete político es “efectiva” si no obedece a la conclusión del sexenio o a la conversión del funcionario en candidato presidencial. Al aplicar estos dos criterios obtenemos el cuadro 4 de “renuncias efectivas”.

Los criterios para considerar una renuncia “efectiva” eliminan de la variable “inestabilidad” las renuncias *preestablecidas* por instituciones formales (i.e., renuncias de fin de sexenio) e informales (i.e., nombramiento del candidato presidencial del PRI) y que, por tanto, son ajenas al proceso de hechura de coaliciones al que me he referido en la introducción del artículo y que trataré con detalle más adelante.

Por último, conviene señalar dos pautas que distinguen el comportamiento de las agencias del gabinete político de otras que integran el gabinete legal. La primera pauta tiene que ver con el momento en que ocurren las renuncias de sus integrantes, y la segunda, con criterios de reclutamiento. La primera pauta revela, me parece, que el presidente considera en alto grado a la SEGOB, el PRI y la PGR como agencias complementarias: las renuncias de quienes las dirigen se

Cuadro 5. Ciclos de renunciaciones efectivas de los miembros del gabinete político (1991-1999)

<i>Nombre de los funcionarios y agencias que encabezaron</i>	<i>Fecha de renuncia</i>	<i>Número del ciclo</i>
Fernando Gutiérrez Barrios (SEGOB)	Enero de 1993	1
Ignacio Morales Lechuga (PGR)	Enero de 1993	
Genaro Borrego Estrada (PRI)	Marzo de 1993	
Patrocinio González Garrido (SEGOB)	Enero de 1994	2
Jorge Carpizo MacGregor (PGR)	Enero de 1994	
Fernando Ortiz Arana (PRI)	Abril de 1994	3
Diego Valadés Ríos (PGR)	Mayo de 1994	
Jorge Carpizo MacGregor (SEGOB) ^a	Junio de 1994	
Esteban Moctezuma Barragán (SEGOB)	Junio de 1995	4
María de los Ángeles Moreno (PRI)	Agosto de 1995	
Antonio Lozano Gracia (PGR)	Diciembre de 1996	5
Santiago Oñate Laborde (PRI)	Diciembre de 1996	
Humberto Roque Villanueva (PRI)	Septiembre de 1997	6
Emilio Chuayfett Chemor (SEGOB)	Enero de 1998	
Mariano Palacios Alcocer (PRI)	Marzo de 1999	7
Francisco Labastida Ochoa (SEGOB) ^b	Mayo de 1999	

^a Esta renuncia no fue aceptada por el jefe del Ejecutivo.

^b Aunque la renuncia de Labastida no es "efectiva", según he definido este término, esta renuncia se incorpora al cuadro porque ilustra el punto de la complementariedad entre las agencias del gabinete político.

dan de manera sincrónica, lo que ha dado lugar a siete ciclos de renunciaciones durante el periodo bajo estudio (1940-1999). Este fenómeno se ilustra en el cuadro 5.

La segunda pauta que ha distinguido al gabinete político ha sido la proclividad de los dos presidentes durante el periodo (1989-1999) a nombrar como integrantes del gabinete político a ex gobernadores y a ex congresistas (o congresistas en activo). De los siete secretarios de Gobernación que el país tuvo en ese periodo, cinco habían sido gobernadores menos dos (Carpizo y Moctezuma); éstos, curiosamente, fueron los que menos tiempo duraron en ese puesto.¹³ Entre 1958 y 1988 sólo un secretario de Gobernación había ocupado el cargo de gobernador y sólo dos habían sido legisladores. Esta pauta indica la gran importancia que ha adquirido recientemente para el Ejecutivo contar con colaboradores que —ya sea desde la posición de ejecutivos estatales o desde la de congresistas federales o locales— posean familiaridad con

¹³ Aunque no le fue aceptada por el presidente, Carpizo presentó su renuncia como secretario de Gobernación después de cinco meses y medio de haber tomado posesión.

las relaciones Ejecutivo-congreso y con la dinámica política interna del bicameralismo.

Causas estructurales de la inestabilidad: modelo formal y evidencia empírica

Con los cuadros 1, 3 y 4 intenté mostrar que la variable dependiente de este estudio (frecuencia de renunciaciones de los miembros del gabinete político, 1940-1999) registraba una variación significativa a partir de 1989. Asimismo, la figura 1 (gráfica Kaplan-Meier) me sirvió para proponer la hipótesis de que la aparición de un sistema de partidos competitivo era una variable relevante para explicar la aceleración de las renunciaciones en el gabinete político durante el periodo 1989-1999. Ahora, en esta sección, con el auxilio de algunas técnicas estadísticas me propongo verificar si, en efecto, puede sugerirse una relación causal entre competencia multipartidista e inestabilidad o si, por lo menos, esta hipótesis es más plausible que algunas hipótesis alternativas. Una vez que haya sido propuesto un modelo formal con la ayuda de regresiones logísticas y análisis de sobrevivencia, elaboraré en la siguiente sección un argumento acerca de los mecanismos que han generado la inestabilidad.

Análisis exploratorio y modelo logístico

El primer paso para analizar la evidencia empírica será trabajar bajo dos supuestos: 1. cada año será considerado una observación independiente; las correlaciones temporales serán ignoradas por ahora (prescindiré de este supuesto en el análisis de sobrevivencia que propondré más adelante), y 2. la *variable dependiente* de interés será la probabilidad de que tenga lugar al menos una renuncia en alguna agencia durante el año. Se utilizará una regresión logística para modelar la siguiente probabilidad, en la que x_1, \dots, x_k son las variables independientes:

$$\log \left(\frac{p}{1-p} \right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$$

Como en cualquier modelo de regresión, primero corro un modelo de ajuste que incluya todas las variables independientes que teóricamente podrían tener un efecto causal en las renunciaciones (i.e., tasa de

inflación, existencia de un programa de ajuste y crecimiento del PIB), excepto la variable de interés (i.e., existencia de competencia multipartidista). Una vez que encuentro un modelo de ajuste parsimonioso, incluyo la variable de interés y estimo el efecto causal de la competencia multipartidista en las renunciaciones del gabinete.

La codificación de las variables es la siguiente: *ajuste económico*: codificada 1 si el gobierno implementa un programa de ajuste económico, y 0 si no lo implementa; *competencia multipartidista*: 1 si el porcentaje de curules del PRI en la Cámara Baja es menor a 66 (i.e., el PRI no obtiene la mayoría constitucional), y 0 si el porcentaje de curules es igual o mayor a 66;¹⁴ *inflación*: tasa de inflación anual; *crecimiento del PIB*: tasa real anual de crecimiento del PIB; *derechos humanos y competencia multipartidista*: 1 si hay competencia multipartidista y si la CNDH existe, y 0 si alguna de estas dos condiciones no se cumple.

Renunciaciones del secretario de Gobernación y del presidente del PRI (variable dependiente). Los indicadores de programa de ajuste y de competencia multipartidista constituyen el modelo final:

Variable	B	S.E.	Sig	Exp(B)
Ajuste económico	-0.1334	1.1634	0.9087	0.8751
Competencia multipartidista	2.5901	1.2877	0.0443	13.3312
Constante	-1.4758	0.3919	0.0002	

N = 60.

De estos resultados se desprende la conclusión de que la aparición de la competencia multipartidista tiene una influencia significativa en las renunciaciones tanto del secretario de Gobernación como del líder del PRI. Durante el periodo en el que se registra competencia multipartidista (1989-1999), los momios¹⁵ de que un líder del PRI o un secretario de Gobernación renunciara fueron 13.3 veces mayores que en el periodo 1940-1988, en el que no se registra tal competencia. Al convertir los

¹⁴ He escogido esta definición de "competencia multipartidista" porque es congruente con el argumento que manejo en este artículo y por su sencillez. Para efectos prácticos, hubiera obtenido los mismos resultados de haber adoptado definiciones más convencionales y complicadas como la que considera que el sistema es "competitivo" si el porcentaje de distritos plurales ganados por la oposición (o en los que la diferencia de votos entre el PRI y el segundo lugar es menor a 40 puntos porcentuales) es mayor de 50.

¹⁵ "Momios" se refiere a la proporción de probabilidades de dos posibles estados de una variable binaria. Aunque el *Diccionario* de la Real Academia Española no le asigna este significado al vocablo "momios", me parece que por su uso ordinario —especialmente en el ámbito de las apuestas— éste es el vocablo que corresponde en español a la palabra inglesa "odds".

momios en probabilidades podemos inferir el “impacto neto”¹⁶ de la aparición de un sistema competitivo en las probabilidades de renuncia de un secretario de Gobernación o de un líder del PRI.

Probabilidad de renuncia del secretario de Gobernación o del líder del PRI

	<i>Probabilidad de renuncia</i>	<i>Impacto neto</i>
Antes de 1989	0.18	0.55
Después 1989	0.73	

Otro resultado importante del análisis es la caída dramática en el nivel de significancia estadística del indicador de programa de ajuste en la inestabilidad de la SEGOB y del PRI. Este resultado es típico en casos en que dos variables están altamente correlacionadas, pero en los que la variable independiente carece de poder explicativo por sí misma.

Renuncias del procurador general de la República. En lo que respecta a las causas de la inestabilidad en la Procuraduría General, dos modelos compiten con aproximadamente el mismo poder explicativo, debido a la existencia de multicolinealidad entre algunas variables.

Modelo de ajuste

<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>D.E.</i>	<i>Sig</i>	<i>Exp(B)</i>
Inflación	-0.0744	0.0345	0.0312	0.9283
Crecimiento del PIB	-0.2858	0.1544	0.0641	0.7514
Ajuste económico	2.3984	1.0764	0.0259	11.0061
Constante	-0.1524	0.9961	0.8784	

N = 60.

Modelo completo

<i>Variable</i>	<i>B</i>	<i>D.E.</i>	<i>Sig</i>	<i>Exp(B)</i>
Inflación	-0.0595	0.0390	0.1265	0.9422
Crecimiento del PIB	-0.2788	0.1588	0.0793	0.7567
Derechos humanos y competencia multipartidista	2.63	1.0404	0.0114	13.8880
Constante	-0.3173	1.0347	0.7591	

N = 60.

¹⁶ El “impacto neto” se define como la diferencia entre la probabilidad de renuncia antes y después de la aparición de un sistema competitivo. Cabe destacar que tal “impacto” debe ser un número entre cero y uno, y que números mayores a 0.5 son muy significativos.

De acuerdo con ambos modelos, un alto crecimiento del PIB tiene un efecto estabilizador en la oficina del procurador general de la República, i.e., reduce su probabilidad de renuncia. Contraintuitivamente, una alta tasa de inflación tiene también un efecto estabilizador en la jefatura de esta agencia. De acuerdo con el primer modelo, el procurador general es 11.0 veces más propenso a renunciar en años en que se instrumenta el programa de ajuste económico mientras que, de acuerdo con el segundo modelo, el procurador general es 13.8 veces más propenso a renunciar en los años en que aparece la competencia multipartidista y una comisión de derechos humanos.

Análisis de sobrevivencia

En esta sección propongo un modelo formal para explicar el proceso de renuncias que supera algunas de las simplificaciones de la sección previa. En lugar de modelar la probabilidad de que ocurra al menos una renuncia en alguna agencia durante cada año por separado, el modelo de sobrevivencia centra su atención en los periodos completos en que los funcionarios permanecieron en sus respectivos puestos para modelar después una función de riesgo de renuncia en relación con un conjunto de variables explicativas.

La metodología básica es la siguiente: 1. Cada miembro del gabinete se presenta en el modelo como si tuviera un tiempo de sobrevivencia, i.e., el tiempo que corre desde que asume su cargo hasta que presenta su renuncia “efectiva”. Aquellas renuncias que no califican como “efectivas” son consideradas observaciones nulas por el modelo. 2. El tiempo de sobrevivencia es modelado por medio de una función de tasa de riesgo (*hazard rate function*). 3. El modelo utilizado es el de riesgo proporcional de Cox (*Cox proportional hazard model*), que incluye el supuesto adicional de que los riesgos varían proporcionalmente entre diferentes grupos. El modelo puede representarse de la manera siguiente:

$$h(t|x) = h_0(t) \exp(\beta_1 x_1 + \dots + \beta_k y_k)$$

Esto significa que el riesgo de renuncia, $h(t|x)$, para la persona con las variables independientes $x = (x_1, \dots, x_k)$ depende de una “línea de fondo” (*baseline*), el exponencial $h_0(t)$, que es idéntico para cada uno, y

de una función de riesgo personal que está expresada en el término exponencial.¹⁷

Una vez que corro un modelo de ajuste, éste me sugiere introducir las variables *programa de ajuste económico* e *inflación* en el modelo final junto con competencia multipartidista. Los resultados del modelo de Cox son los siguientes:

Número de sujetos (No. of subjects) = 59
Número de fallas (No. of failures) = 28
Tiempo en riesgo (Time at risk) = 1981
Probabilidad Log (Log likelihood) = -57.980916

<i>-t</i> <i>-d</i>	<i>Razón de riesgo</i> <i>(Haz. Ratio)</i>	<i>P > z </i>
Inflación	.99968	0.977
Ajuste económico	.55488	0.637
Competencia multipartidista	14.15563	0.036

Vemos que ni la tasa de inflación ni el programa de reforma económica tienen influencia alguna en la estabilidad de quienes ocupan los cargos del gabinete político cuando tomamos en cuenta el efecto de la competencia multipartidista. Con tal competencia, quienes integran ese gabinete están sujetos a un riesgo de renuncia que es aproximadamente 14 veces más alto que el que experimentaron los ocupantes de esos tres cargos en el periodo en el que prevaleció un sistema de partidos no competitivo.

Competencia e inestabilidad: el mecanismo

Una vez que el análisis de datos, especialmente el análisis de sobrevivencia, ha confirmado la relevancia del multipartidismo competitivo para explicar la inestabilidad del gabinete político, en el resto del artículo me propongo analizar el sistema de interacciones estratégicas a nivel de actores individuales que subyace —y provee de lógica interna— al sugerido nexo causal.

El análisis que presento a continuación está ordenado de la siguiente manera. Primero reviso algunos postulados teóricos en torno a la

¹⁷ Para una exposición accesible de las propiedades del análisis de sobrevivencia y, en particular, del modelo de riesgo proporcional de Cox, consúltense a Kleinbaum, 1994b.

utilidad estratégica de las facultades de remoción y nombramiento por parte del Ejecutivo en un sistema presidencialista. En el apartado siguiente utilizo tales postulados para escudriñar aspectos del mecanismo que activó la inestabilidad o que aceleró la frecuencia de renunciaciones en el gabinete político de México desde 1989 hasta 1999. Una vez inferidos los rasgos básicos de tal mecanismo, en los siguientes tres apartados esbozo breves narraciones analíticas sobre las agendas partidaria y programática del Ejecutivo durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando todavía el gabinete era estable, y durante las administraciones de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-1999), cuando la inestabilidad apareció en el gabinete político. Finalmente, con el auxilio de estas narraciones intento dilucidar causas "próximas" o "inmediatas"¹⁸ de cada una de las 16 renunciaciones efectivas registradas durante el periodo bajo estudio (1989-1999). Estos breves esbozos sobre las causas probables de cada renuncia son relevantes porque ponen a prueba la aplicabilidad y el poder explicativo del mecanismo propuesto.

Las facultades de remoción y nombramiento y la agenda partidaria

Una estrategia de remociones y nombramientos al interior del gabinete político le puede ser de utilidad al presidente para avanzar tanto en una agenda partidaria como en una agenda programática. La *agenda partidaria* tiene como propósitos principales, como lo señalé en la segunda sección de este artículo, la preservación de la unidad del partido gobernante y el aumento de su presencia en puestos de elección popular, y forjar las coaliciones interpartidarias necesarias para avanzar en el cumplimiento de la agenda legislativa del presidente y del partido gobernante.¹⁹ La *agenda programática*, por su parte, comprende el cumplimiento de las metas sustantivas de los principales programas públicos. En principio, esta agenda da preeminencia al cumpli-

¹⁸ En el enunciado "las presiones del ala conservadora del PRI motivaron la renuncia del presidente del PRI", tales presiones son la causa *inmediata* de la renuncia. En cambio, cuando digo, "la renuncia del secretario fue motivada por la matanza de Acteal, pero su situación era ya insostenible desde que el bloque de partidos opositores lo había vetado como agente negociador ante el congreso", la matanza de Acteal es la causa *inmediata* de la renuncia y el veto por parte del bloque opositor es su causa *próxima*.

¹⁹ Anteriormente mencioné que el gabinete político operaba la agenda partidaria del Ejecutivo. Ahora digo que las renunciaciones de los miembros de este gabinete pueden llegar a formar parte de la misma agenda partidaria del Ejecutivo. No existe contradicción alguna entre estos dos puntos.

miento de tales metas aun en los casos en que éstas se encuentren en conflicto con algunos objetivos de la agenda partidaria (e.g., medidas o decisiones gubernamentales que provocan defecciones u obstruyen la edificación de coaliciones interpartidistas en el congreso). No debe olvidarse que éste es sólo un esquema analítico y que en la práctica hay múltiples instancias en que ambas agendas, lejos de ser excluyentes, se implican mutuamente.

Para los fines argumentativos de este artículo, conviene abundar en esta sección sobre la manera como una estrategia activa de remociones y nombramientos al interior del gabinete puede ser un instrumento clave del Ejecutivo para avanzar en su agenda partidaria. En un contexto competitivo, las facultades amplias de remoción y nombramiento ponen a disposición del Ejecutivo una herramienta eficaz de negociación política. Cuando un presidente designa o destituye a un miembro del gabinete, envía al resto de los actores políticos una de las señales más creíbles respecto al tipo de postura (e.g., "aperturista", "reformista", "moderada", "conservadora", etc.) que planea adoptar frente a un evento político o en un proceso de negociación, a la dirección específica que desea imprimir a una política pública o a la importancia que le atribuye a determinado partido u órgano de gobierno.

Por lo tanto, una estrategia de destituciones o de nombramientos al interior del gabinete puede marcar significativamente el tipo de relación que el jefe del Ejecutivo sostendrá con las facciones de su propio partido o con los líderes o congresistas de los partidos rivales. En México, por ejemplo, un secretario de Gobernación reputado como "conservador o partidista" o un líder del PRI conocido por ser un negociador "duro", pueden atraer hacia el Ejecutivo el apoyo del núcleo priísta, pero pueden impedir que los partidos de oposición apoyen las iniciativas de reforma constitucional del Ejecutivo en el congreso. En contraste, el nombramiento de un secretario de Gobernación "apartidista" o un líder del PRI de línea "reformista o moderada" puede ayudar a que el presidente logre la cooperación de los partidos de oposición en el congreso, aunque también puede privarlo del apoyo de una de las facciones de su partido.

Las estrategias de remociones o nombramientos que despliegan los presidentes están altamente condicionadas por características institucionales del entorno político y por la posición que ellos ocupan en ese entorno (Geddes, 1994, pp. 131-132). En algunos casos, los presidentes integran su gabinete con el único fin de saldar deudas pendientes con aliados políticos sin cuyo apoyo no podrían mantenerse en el poder.

En otras ocasiones, el Ejecutivo tiene la posibilidad de armar un equipo político con el propósito básico de fortalecer su liderazgo y el del partido que lo llevó al poder. En casos como el que nos ocupa, de competencia multipartidista y de polarización al interior del partido gobernante, en el que el Ejecutivo posee escasas facultades legislativas, puede preverse que la estrategia del presidente para integrar su gabinete político estará guiada, en esencia, por la necesidad de cimentar coaliciones continuamente.

*El mecanismo de la inestabilidad: destituir para aglutinar,
destituir para legislar*

Desde 1989 hasta 1999, el Ejecutivo enfrentó cuatro legislaturas en la Cámara de Diputados cuya composición partidista vulneró potencialmente su capacidad para cumplir con su agenda legislativa. En ninguna de estas legislaturas el PRI contó con una mayoría constitucional.²⁰ Cuando exploramos el repertorio de opciones estratégicas con que el Ejecutivo mexicano cuenta para avanzar en su agenda legislativa en legislaturas donde su partido no alcanza la mayoría constitucional (1988-1997) o la mayoría absoluta (1997-2000), obtenemos una clave poderosa para descifrar el mecanismo que activó la inestabilidad en el gabinete político.²¹ Tal y como lo mencioné en la segunda sección de este artículo, la autoridad legislativa del Ejecutivo mexicano es altamente endeble pues, a diferencia de otros ejecutivos en sistemas presidencialistas, carece de poderes de decreto, facultades para proponer referendos o facultad de veto en áreas cruciales como la aprobación del presupuesto de egresos. La presidencia mexicana tampoco posee áreas reservadas de política pública en las que pueda introducir legislación.

Así pues, el capital político del presidente para negociar eficazmente con otros actores políticos se concentra en sus vastas facultades de remoción y nombramiento. Y del conjunto de nombramientos de quienes conforman el equipo de colaboradores del presidente, las designaciones del trío de funcionarios que ocupan los cargos en el gabinete

²⁰ Los porcentajes de diputados priistas por legislatura se encuentran en la nota de pie 3.

²¹ En los sistemas parlamentarios la estabilidad de los gabinetes tiene una relación estrecha con la distribución de asientos en el congreso. Para Midlarsky (1984), por ejemplo, la condición suficiente requerida para la estabilidad del gabinete es un porcentaje preciso de asientos en el congreso del partido que gana la mayoría de votos.

político son de especial interés para los partidos rivales y para las facciones del PRI puesto que ellos son quienes operan la agenda partidaria del Ejecutivo e influyen significativamente en su rumbo.²² Cuando tengan oportunidad, estos partidos y facciones presionarán al Ejecutivo ya sea para que *design*e en esos cargos a funcionarios que, por su reputación, potencialmente favorezcan sus intereses o, al menos, no representen una amenaza a su posición estratégica, ya sea para que *des*tituya de esos cargos a funcionarios que agredan sus intereses o no les dispensen las concesiones que requieran.

El funcionamiento del mecanismo culmina cuando, para armar una coalición que le asegure un número de votos suficiente en el congreso o para evitar divisiones al interior de su partido, el Ejecutivo utiliza sus facultades de remoción y nombramiento para iniciar una alianza o para responder a las presiones de los otros actores. El mecanismo que desencadenó entonces la inestabilidad del gabinete político fue la decisión del Ejecutivo de utilizar activamente sus amplias facultades de remoción y nombramiento para cimentar coaliciones que compensaran, primero, su vulnerabilidad legislativa en un entorno de competencia multipartidista y que paliaran, además, la polarización que se gestó en el PRI una vez que tuvo lugar la alianza entre el Ejecutivo y el PAN. Gracias a dichas facultades, el Ejecutivo fue capaz de cumplir con su agenda legislativa y evitar la fragmentación de su partido en el nuevo entorno político. El precio que el presidente tuvo que pagar fue contar con un gabinete político altamente inestable.

*El gabinete político con De la Madrid (1983-1988):
estabilidad a pesar de crisis y reforma económicas*

Antes de examinar la etapa de gabinetes políticos inestables, conviene revisar brevemente las circunstancias políticas en que se desarrolló la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuyo gabinete político registró una alta estabilidad. Tal estabilidad es de especial relevancia para los argumentos presentados en este artículo porque esta administración inició un ambicioso y difícil proceso de reforma económica que las siguientes dos administraciones mantendrían y profundizarían. La estabilidad del gabinete político no se alteró a pe-

²² Como lo vimos anteriormente, además de arbitrar los conflictos al interior del partido en el gobierno y de mantener la cohesión y la disciplina de la elite gobernante, el gabinete político conduce la relación del Ejecutivo con el congreso y con las dirigencias de los partidos opositores.

sar de la crisis económica y de la implementación de medidas económicas impopulares. Lo anterior sugiere que la inestabilidad del gabinete político no está asociada con el deterioro de indicadores económicos o con la aplicación de medidas ortodoxas de política económica.

La presidencia de Miguel de la Madrid fue la última de una larga serie que pudo iniciar su gestión con la mayoría constitucional en la Cámara Baja y que fue capaz, además, de renovar esa mayoría durante las elecciones intermedias de 1985. Con esta cómoda mayoría, De la Madrid no hizo ningún intento por acercarse a la oposición y, confiado en que la unidad interna del PRI persistiría por inercia, el presidente adoptó una postura pasiva frente a las rivalidades que empezaron a gestarse dentro del partido una vez que la nominación de su candidato presidencial estaba próxima. La escisión del PRI al final del sexenio, aparentemente desencadenada por la nominación de Carlos Salinas como su candidato presidencial, tendría un enorme costo electoral para ese partido y sería decisiva —junto con el fortalecimiento del PAN— para dar paso a un sistema multipartidista competitivo.

Recientemente, el ex presidente De la Madrid (1998, pp. 31, 34) se ha referido a los factores que contribuyeron a la estabilidad de su gabinete político. Según ha dicho, durante su mandato *no* integró un gabinete “para negociar con fuerzas políticas diversas” porque “me sentí *con el mandato electoral y el prestigio político suficientes* para no tener que recurrir a este tipo de composiciones”.²³ Ese “mandato electoral” y ese “prestigio político” fueron, en efecto, “suficientes” dadas la amplias mayorías con que contaba el PRI en ambas cámaras. Estas palabras de De la Madrid parecen reforzar el argumento de que sin la necesidad de emprender las acciones necesarias para armar coaliciones interpartidarias en el congreso o para moderar los conflictos internos de su propio partido, el Ejecutivo puede preservar la estabilidad de su gabinete aun frente a condiciones económicas adversas.

Coaliciones e inestabilidad del gabinete político de Salinas (1989-1994)

En México, dos nuevas instituciones políticas aparecieron como resultado de las elecciones federales de 1988 y de las elecciones para gobernador de Baja California en 1989: el poder de veto de los partidos de

²³ Las cursivas son mías.

oposición en iniciativas de reforma constitucional propuestas por el Ejecutivo y la posibilidad efectiva de alternancia partidista en los ejecutivos estatales. En este nuevo escenario de competencia multipartidista, el presidente Salinas implementó una estrategia dirigida a forjar una alianza con el PAN, el más poderoso partido de oposición, y a aumentar la competitividad electoral del PRI por medio de una reforma interna. Reconocer la victoria del PAN en Baja California pareció haber sido un paso que dio el Ejecutivo para cumplir con la primera parte de su estrategia.

En julio de 1991, a pesar de que el PRI recuperó un gran número de asientos en el congreso, el jefe del Ejecutivo aún necesitaba de la colaboración del PAN para pasar reformas constitucionales, de manera que la alianza PRI-PAN fue renovada tras esas elecciones.²⁴ La alianza PRI-PAN implicó para cada partido los siguientes compromisos. Por una parte, el PRI impulsaría reformas dirigidas a garantizar la transparencia de los procesos electorales y promovería condiciones más equitativas de competencia entre los partidos.²⁵ El PRI también reconocería sus derrotas electorales en las elecciones para gobernador. Por otra parte, el PAN apoyaría en el congreso las iniciativas de reforma constitucional necesarias para implementar la reforma económica. Esta alianza interpartidaria pactada por el Ejecutivo propició la polarización del partido gobernante.²⁶ Tal polarización sería de gran relevancia estratégica porque aumentaría de dos (PRI, Oposición) a tres (PRI "conservador", PRI "reformista", Oposición) el número de actores con los que el Ejecutivo tendría que negociar. A partir de ese momento, las facultades de remoción y nombramiento del Ejecutivo serían utilizadas no sólo para forjar coaliciones interpartidistas sino para moderar discordias al interior del PRI.

La segunda parte de la estrategia del Ejecutivo tomó forma en septiembre de 1990. La decimocuarta asamblea de ese partido aprobó

²⁴ Dos factores adicionales que pudieron haber contribuido a que Salinas decidiera conservar la alianza fueron, primero, su propósito de reducir a su mínima expresión pugnas interpartidistas que pudieran afectar la celebración de las elecciones presidenciales de 1994 y, segundo, evitar escándalos políticos en el país antes de que el congreso de Estados Unidos aprobara o rechazara el Tratado de Libre Comercio.

²⁵ Entre 1987 y 1996 tuvieron lugar cinco ciclos de reformas electorales en México. La negociación de estas sucesivas reformas electorales acarreó altos costos políticos para los líderes del PRI y los secretarios de la SEGOB. Pero los frecuentes conflictos poselectorales crearon endógenamente los incentivos para que el Ejecutivo favoreciera tales reformas.

²⁶ Laver y Shepsle (1990) han estudiado la interacción entre política intrapartidista y la negociación de coaliciones interpartidistas en sistemas parlamentarios, un tema muy poco estudiado en sistemas presidencialistas.

un conjunto de medidas propuesto por el presidente Salinas. Tales medidas tenían como propósito conservar la estructura sectorial del PRI pero buscaban la adhesión de nuevos grupos y ciudadanos ajenos a los sectores. La representación de estructuras organizativas (comités locales y estatales) basadas territorialmente aumentó de manera significativa. Además, la representación de los sectores corporativos en el Comité Ejecutivo Nacional fue suprimida. Con esta reforma la polarización al interior de este partido se intensificó. Paralelamente, los riesgos de defecciones masivas en el PRI habían aumentado con la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, partido que ofrecía una vía de “defección a bajo costo” para la disidencia interna del PRI (Molinar, 1996, p. 147). Los riesgos de la unidad interna del PRI obligaron a Salinas a desacelerar el ritmo de la reforma durante la primera mitad de su sexenio. Y, aunque el presidente y el “sector reformista” del PRI lograron algunos avances en la transformación del partido, los riesgos de confrontaciones y fracturas adicionales empujaron al presidente a clausurar definitivamente la reforma interna del PRI durante la segunda mitad de su gobierno y a forjar alianzas con el sector conservador del partido.²⁷

Como veremos con detalle más adelante, esta alianza del presidente Salinas con el sector “conservador” del PRI tuvo claras repercusiones en la estabilidad de las dirigencias del PRI y de la SEGOB —un líder del PRI con reputación reformista renunció en marzo de 1993 y un secretario de Gobernación de perfil apartidista renunció también en junio de 1994, aunque esta última renuncia no fue aceptada por el presidente Salinas. Por otro lado, el ala reformista del PRI, la cual mantenía una relación estrecha con el jefe del Ejecutivo, fue capaz también de ejercer la presión necesaria para lograr la renuncia de un líder del PRI, de dos secretarios de Gobernación con reputación de conservadores, y de un procurador general sin filiación partidista.

En el caso de la inestabilidad de la PGR durante la administración de Salinas, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 y la aparición de un sistema de partidos competitivo desempeñaron un papel significativo. Por aquellos años, la CNDH estaba facultada para hacer “recomendaciones” a aquellas autoridades que presumiblemente hubieran cometido violaciones a los derechos

²⁷ El ex presidente Salinas (1999, p. 276) ha declarado que su estrategia de nombramientos en el gabinete político “tenía que partir del énfasis en cohesionar a las distintas corrientes que [...] existían dentro del PRI”.

humanos. Cuando la autoridad en cuestión ignoraba tales recomendaciones, ésta era blanco de críticas en la prensa, en los reportes públicos de la comisión y en el congreso. Estas críticas se convirtieron en un lastre para las autoridades denunciadas (Rebolledo, 1993, p. 86). Gran parte de la influencia que adquirió la CNDH desde su creación derivó del hecho de que se convirtió en un conducto a través del cual los partidos de oposición (PRD y PAN) y las organizaciones internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional canalizaban sus denuncias. Durante la administración de Salinas la comisión se involucró directamente en las renuncias de dos procuradores generales.

Recuento histórico de las renuncias del gabinete político (1989-1994)

A continuación presento una reseña histórica de la inestabilidad del gabinete político e intento dilucidar las causas de cada una de las nueve renuncias efectivas registradas durante la administración de Salinas. El cuadro 6 abrevia la discusión e indica cuáles fueron los actores que en cierto momento ejercieron presión efectiva para propiciar la renuncia de determinado miembro del gabinete político o cuáles los actores con los que el Ejecutivo requería inaugurar, renovar o mantener alianzas.

Renuncias fuera de ciclo

a) Sólo once meses después de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Enrique Álvarez del Castillo, el primer procurador general en la administración de Salinas, renunció. Durante su gestión el procurador tuvo fuertes confrontaciones con la CNDH por las recomendaciones de la comisión en relación con la corrupción y la impunidad de la Policía Judicial Federal. El *congreso* respaldó la posición de la comisión y pidió a Álvarez que compareciera ante la Cámara de Diputados. Álvarez rechazó la petición y renunció.

b) El líder del PRI de reputación reformista, Donaldo Colosio, enfrentó varias dificultades al inicio de su gestión. A principios de 1990, Colosio tuvo un conflicto con uno de los miembros más influyentes del sector conservador del partido, el líder de la Confederación de Trabajadores de México, la cual congregaba 3.5 millones de trabajadores sindicalizados. A raíz de este enfrentamiento, Colosio tuvo que atenuar algunos aspectos de la reforma interna del PRI. Una vez que, como re-

Cuadro 6. Necesidad del Ejecutivo de forjar coaliciones como factor que contribuyó a las renunciaciones del gabinete político (gobierno de Salinas, 1988-1994)

Nombre del miembro del gabinete político	Agencia	Fecha de renuncia y (número de ciclo)	CNDH	Factor que contribuyó a la renuncia		
				Necesidad del Ejecutivo de inaugurar, renovar o mantener una alianza con		
				PAN y/o PRD	PRI Facción reformista	PRI Facción conservadora
Enrique Álvarez del Castillo	(PGR)	05-91	X	X		
Luis Donaldo Colosio ^a	(PRI)	04-92				X
Fernando Gutiérrez Barrios	(SEGOB)	01-93 (1a)			X	
Ignacio Morales Lechuga	(PGR)	01-93 (1b)	X			
Genaro Borrego Estrada	(PRI)	03-93 (1c)				X
Patrocinio González Garrido	(SEGOB)	01-94 (2a)	X	X		
Jorge Carpizo MacGregor ^b	(PGR)	01-94 (2b)		No aplica		
Fernando Ortiz Arana	(PRI)	04-94 (3a)			X	
Diego Valadés Ríos	(PGR)	05-94 (3b)			X	
Jorge Carpizo MacGregor ^c	(SEGOB)	06-94 (3c)				X

^a Colosio ocupó la Secretaría de Desarrollo Social; más tarde fue postulado como candidato presidencial del PRI.

^b Carpizo pasó a la Secretaría de Gobernación, otra agencia del gabinete político, por lo que su renuncia no califica como "efectiva".

^c Esta renuncia de Carpizo fue revocada por el jefe del Ejecutivo.

sultado de las elecciones federales de 1991, el PRI recuperó un gran número de curules en la Cámara Baja, Colosio se convirtió en un serio aspirante a la candidatura presidencial del PRI.

"Donaldo mostró una gran capacidad política para *unificar* al partido [...] y tenía los *puentes con quienes contendían contra el propio PRI*". Estas palabras del ex presidente Salinas (1999, pp. 279, 292, cursivas mías) revelan elocuentemente la nueva importancia que adquiere para el Ejecutivo guardar la cohesión del PRI y acortar la distancia con los partidos rivales. Por otra parte, el que Colosio haya sido nombrado secretario de Desarrollo Social una vez que renunció a la presidencia del PRI —para desde ahí buscar la candidatura presidencial de su partido— no debe distraer nuestra atención del hecho de que la permanencia de Colosio en el PRI, después de 38 meses, era un proyecto poco viable. A pesar de su éxito en las elecciones intermedias de 1991, Colosio había tenido que afrontar un larga serie de conflictos pos-electorales, reconocer varias derrotas importantes, y protagonizar ásperos enfrentamientos con la facción conservadora de su partido.

Primer ciclo

1a) El nombramiento de Fernando Gutiérrez Barrios, un acreditado político del ala conservadora del PRI, como ministro de la SEGOB tenía dos propósitos principales según el ex presidente Salinas (1999, p. 276): primero, indicar que “habría firmeza” en las decisiones políticas del gobierno, de modo que el orden político pudiera ser restaurado en un contexto de protestas poselectorales y, en segundo lugar, buscar el apoyo del sector ortodoxo del PRI para hacer frente a una oposición más activa e influyente. Sin embargo, el presidente Salinas no permitió a Gutiérrez Barrios ejercer a plenitud los poderes tradicionales de un secretario de la SEGOB y limitó considerablemente su influencia. Gutiérrez Barrios no pertenecía al círculo compacto de colaboradores de Salinas, pertenecientes en su gran mayoría a la facción reformista. Este hecho y su baja “lealtad al programa presidencial” (Fenno, 1959, pp. 47-50) desempeñaron un papel decisivo en su renuncia.

1b) El segundo procurador general del gobierno de Salinas, Ignacio Morales Lechuga, puso a disposición de las autoridades a varios sospechosos de violaciones a los derechos humanos. A fines de 1992, la lucha entre las bandas de narcotraficantes se exacerbó, lo que aumentó marcadamente las tasas de crimen en los estados del norte. Las acciones de los cuerpos policiacos para detener el tráfico de drogas y el crimen dejaron un abultado saldo de violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, las recomendaciones de la CNDH al procurador general se multiplicaron abruptamente. Morales renunció en enero de 1993.

1c) Genaro Borrego, un político reformista, intentó continuar el proceso de reforma al interior del PRI iniciado por Colosio, pero los sectores conservadores, especialmente la dirigencia de la confederación obrera (CTM), lograron promover con el Ejecutivo su relevo por Fernando Ortiz Arana, un legislador vinculado a la militancia del PRI que manifestaba escepticismo u oposición al proceso de apertura política (Grayson, 1998, p. 90).

Segundo ciclo

2a) Patrocinio González Garrido, el nuevo secretario de la SEGOB, era un priísta conservador que tenía como misión estratégica establecer las condiciones necesarias para que las elecciones presidenciales tuvieran lugar en un contexto de estabilidad política y social. Durante

su gestión, González Garrido negoció la solución de algunos conflictos poselectorales, tuvo un enfrentamiento con los medios, pero el principal motivo de su renuncia fue la aparición de la rebelión chiapaneca.²⁸ Ésta es la única renuncia efectiva en la que no hay ningún indicio de que hayan contribuido presiones previas por parte de algún partido, facción o de la CNDH. Debe señalarse, sin embargo, que una vez iniciado el conflicto chiapaneco, la permanencia de González Garrido en el cargo hubiera generado presiones tanto de partidos opositores como de la CNDH. Desde esta óptica, parte de la motivación del Ejecutivo para removerlo fue anticipar las presiones a las que sería sujeto.

2b) El tercer procurador general durante la administración de Salinas fue Jorge Carpizo, el anterior dirigente de la CNDH. Carpizo fue un miembro apartidista del gabinete y renunció como procurador para ocupar otro puesto en el gabinete político. Ésta no fue una renuncia "efectiva".

Tercer ciclo

3a) Fernando Ortiz Arana, el siguiente líder del PRI, era un político vinculado con el sector conservador del partido. Después del asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, un sector del priísmo conservador intentó postularlo como candidato presidencial sustituto, pero el Ejecutivo lo impidió. La renuncia de Ortiz tuvo lugar cuando el nuevo candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, llamó a Ignacio Pichardo Pagaza, un político reformista bien relacionado con el ala conservadora del PRI, para que cimentara una coalición a favor de su candidatura entre las filas de las dos principales corrientes del partido.

3b) Diego Valadés, el cuarto procurador general durante el periodo, recibió duras críticas del grupo colosista en relación con la manera como la Procuraduría estaba realizando las indagatorias sobre el asesinato de su líder. En un contexto de competencia interpartidaria, las teorías conspiratorias al interior del PRI se multiplicaron. Pocas semanas después del magnicidio, una facción del PRI consideró a Valadés uno de los conspiradores. El procurador renunció inmediatamente.

²⁸ El caso de la renuncia de Patrocinio González exige la realización de un estudio que evalúe el papel de "eventos críticos" en las renunciaciones de miembros del gabinete mexicano. Eric C. Brown y otros (1986), por ejemplo, examinan la disolución de gabinetes en un grupo de democracias parlamentarias como un proceso determinado por "eventos críticos" cuyo momento de ocurrencia es azaroso y cuya intensidad, dicen los autores, también está fuera del control del gobierno.

3c) Jorge Carpizo, el nuevo secretario de Gobernación, había establecido una reputación de apartidismo y disfrutaba de gran prestigio entre los partidos de oposición. El presidente Salinas aprovechó la reputación de Carpizo para imprimirle credibilidad a los resultados de los comicios presidenciales que se celebrarían en una atmósfera de turbulencia política. Pero el ala conservadora del PRI no confiaba en Carpizo y consideró excesivamente permisiva su actitud hacia el PAN y el PRD. Carpizo renunció el 24 de junio de 1994, argumentando que "estaba empezando a no ser imparcial respecto a uno de los partidos porque no podía estar de acuerdo con el comportamiento de algunos sectores de ese partido" (*Proceso*, núm. 921, p. 7). Durante este *impasse*, Carpizo manifestó que no toleraría la participación de la SEGOB en el proceso electoral, y agregó que la organización del proceso era responsabilidad de un consejo de ciudadanos establecido para tal fin. Aunque la renuncia no fue aceptada por el Ejecutivo, ésta mostró la gran presión que estaba ejerciendo el ala conservadora del PRI poco antes de las elecciones para que la SEGOB le dispensara concesiones. Al revocar la renuncia de Carpizo, el Ejecutivo prefirió mantener un acuerdo con los partidos de oposición en lugar de inaugurar un nuevo acuerdo con el sector conservador de su partido.

Coaliciones e inestabilidad del gabinete político de Zedillo (1995-1999)

Al iniciar su administración, Ernesto Zedillo auspició el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial. Con ello, el sistema político en su conjunto y la jefatura del Ejecutivo, en particular, contarían con mecanismos creíbles para la resolución de disputas. De esta manera, el sistema sería más predecible para todos los actores políticos (Rubio, 1998, p. 20). Un segundo eje de la estrategia de conducción política de Zedillo fue apartarse del PRI e impulsar su autonomía para tratarlo como a un partido político y no como a una agencia del gabinete. Esta decisión alteró temporalmente la relación SEGOB-PRI en tanto que tradicionalmente las dos agencias trabajaban de manera conjunta en algunas acciones de gobierno. Por último, la estrategia de Zedillo contemplaba preservar la alianza del Ejecutivo con el PAN. El PRI contaba sólo con 60% de las curules en la LIV Legislatura (1994-1997) y necesitaba el apoyo del PAN para realizar reformas constitucionales. La señal de renovación de esta alianza fue la designación de un militante

del PAN como miembro del gabinete político, en el puesto de procurador general.

En julio y agosto de 1996, las dirigencias de los principales partidos aprobaron una ambiciosa reforma electoral y, al hacerlo, acordaron implícitamente abandonar de manera gradual prácticas de resistencia civil para denunciar fraudes electorales y respetar, a partir de ese momento, los resultados de los comicios, fueran éstos favorables o desfavorables para su partido (Rubio, 1998, p. 25). Esta reforma también otorgó completa autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo presidente, de acuerdo con las nuevas reformas, sería nombrado por el congreso. Una de las principales tareas del IFE era garantizar a los partidos de oposición que la Secretaría de Gobernación no utilizaría su gran influencia política para favorecer ilícitamente al PRI.

En el momento en que la reforma electoral de 1996 era negociada por los partidos políticos, ocurrió una rebelión del sector conservador del PRI. Durante la decimoséptima asamblea del PRI, dicho sector impulsó exitosamente la reforma de un conjunto de reglas para la nominación de candidatos a puestos de elección popular que impidieron a la mayoría de los miembros del gabinete de Zedillo competir por la candidatura presidencial del PRI. Una vez que tuvo lugar esta rebelión y se aprobó la reforma a los estatutos del PRI, el presidente Zedillo estableció algunos acuerdos con el sector conservador del PRI cuya puesta en práctica provocó las inmediatas renunciaciones del presidente del PRI y del procurador general del PAN en diciembre de 1996. En las elecciones federales de 1997 para renovar el congreso, el PRI perdió, por primera vez, la mayoría simple en la Cámara de Diputados. Después de las elecciones, los dos principales partidos de oposición se unieron y fueron capaces de presionar efectivamente al Ejecutivo para que se efectuara el relevo del secretario de Gobernación.

Un último punto que cabe destacar es que, durante su gestión, Zedillo abdicó de sus facultades informales de nombramiento y remoción al interior del PRI a favor del líder en turno de ese partido y del secretario de Gobernación. La única facultad a la que Zedillo no abdicó fue la de nombrar y remover al presidente del PRI. El Ejecutivo renunció a tales facultades para diluir su responsabilidad en los resultados que el partido obtuviera en los procesos electorales, para evitar fracturas internas al interior de ese partido, y para aumentar su autonomía organizativa.

Cuadro 7. Necesidad del Ejecutivo de forjar coaliciones como factor que contribuyó a las renunciaciones del gabinete político (gobierno de Zedillo, 1995-1999)

Nombre del miembro del gabinete político	Agencia	Fecha de renuncia y (número de ciclo)	Factor que contribuyó a la renuncia		
			Necesidad del Ejecutivo de inaugurar, renovar o mantener una alianza con		
			PAN y/o PRD	PRI Facción reformista	PRI Facción conservadora
Esteban Moctezuma B.	(SEGOB)	06-95 (4a)	X	X	
María de los Ángeles Moreno	(PRI)	08-95 (4b)			X
Antonio Lozano Gracia	(PGR)	12-96 (5a)		X	X
Santiago Oñate Laborde	(PRI)	12-96 (5b)			X
Humberto Roque Villanueva	(PRI)	09-97 (6a)	X	X	
Emilio Chuayfett Chemor	(SEGOB)	01-98 (6b)	X		
Mariano Palacios Alcocer	(PRI)	03-99 (7a)		X	
Francisco Labastida Ochoa ^a	(PRI)	05-99 (7b)		No aplica	

^a Labastida pasó a ser uno de los cuatro precandidatos presidenciales del PRI, por lo que su renuncia no califica como "efectiva".

Recuento histórico de las renunciaciones del gabinete político (1995-1999)

A continuación presento una reseña histórica de la inestabilidad del gabinete político e intento dilucidar las causas particulares de cada una de las siete renunciaciones efectivas registradas durante los primeros cuatro años y medio del gobierno de Zedillo. El cuadro 7 abrevia la discusión e identifica los actores con los que el Ejecutivo requirió forjar alianzas y que en un momento determinado ejercieron presión efectiva para propiciar la renuncia de algún miembro del gabinete político.

Cuarto ciclo

4a) Esteban Moctezuma, un político reformista, negoció con la oposición y promovió acuerdos. Sin embargo, carecía de alianzas con el sector conservador de su partido y su influencia política empezó a mermarse con la agudización de algunos conflictos poselectorales. Estos conflictos motivaron que los partidos de oposición se retiraran temporalmente de la mesa de negociaciones para la reforma electoral. Durante las negociaciones para resolver el conflicto poselector en Tabasco, Moc-

tezuma enfrentó en enero de 1995 una rebelión del PRI estatal cuyos militantes demandaron la permanencia del gobernador en su cargo. La confrontación de Moctezuma tanto con los partidos de oposición como con el ala tradicional del PRI precipitó su renuncia.

4b) María de los Ángeles Moreno, una lideresa del PRI perteneciente a su ala reformista, también trató de modernizar al partido, pero fue hostigada sistemáticamente por la facción conservadora del partido debido a los malos resultados electorales que el partido obtuvo bajo su mando. Con Moreno como su líder, el PRI perdió tres gubernaturas. Moreno renunció pocos días después de que se celebraran las elecciones del 6 de agosto.

Quinto ciclo

5a) Al iniciar su periodo, el presidente Zedillo nombró procurador general de la República a un miembro del PAN. Con este nombramiento, Zedillo buscaba cumplir con tres objetivos: credibilidad del gobierno en la persecución de crímenes, imparcialidad en las investigaciones de dos magnicidios, y continuidad en la alianza PRI-PAN. Sin embargo, el PRI en su conjunto acusó a Lozano de manipular deliberadamente la información que generaban las investigaciones sobre los crímenes políticos para dañar su imagen. Estas acusaciones y “el deseo del presidente de mejorar su relación con el PRI antes de las elecciones legislativas de 1997” (EIU, 1997, vol. 1, p. 12) fueron razones importantes por las cuales Lozano tuvo que dimitir en diciembre de 1996.

5b) El nombramiento de un reformista como Santiago Oñate como líder del PRI estaba calculado para enviar una señal conciliadora a la oposición. Pero la militancia conservadora del PRI denunció de inmediato la falta de combatividad de Oñate frente a los adversarios del partido. Gradualmente Oñate se encontró enfrentado con Chuayfett, el secretario de Gobernación, sobre cómo conducir las negociaciones para la reforma electoral y sobre cómo seleccionar a los candidatos priístas para el congreso. Adicionalmente, Oñate no pudo evitar varias defeciones de personajes renombrados del PRI ni fue capaz de evitar la rebelión que culminó en la exclusión de la mayoría de los miembros del gabinete de la competencia para obtener la candidatura presidencial. Oñate renunció después del desempeño precario del PRI en las elecciones de noviembre de 1996.

Sexto ciclo

6a) Humberto Roque, un líder que mantenía relaciones sólidas con el sector tradicional del PRI, colaboró con Chuayfett, secretario de Gobernación, en la selección de candidatos priístas para las elecciones legislativas. Ambos se habían propuesto contar con candidatos altamente calificados que pudieran unificar al partido y ganar las elecciones sin recurrir al fraude. Sin embargo, el PRI perdió tres gubernaturas y la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las elecciones federales de julio de 1997. Estos malos resultados y la deteriorada relación de Roque con los partidos de oposición motivaron su relevo.

6b) Como secretario de Gobernación, Emilio Chuayfett Chemor, un político moderado vinculado al sector tradicional del PRI, fue capaz de negociar nuevas reformas electorales con la oposición. Pero el secretario reaccionó erráticamente frente a la conformación de una alianza entre el PAN y el PRD después de las elecciones de julio de 1997. Cuando tal alianza se estableció, los partidos de oposición fueron capaces de alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Chuayfett intentó dividir ese "bloque opositor" pero fracasó y fue acusado por la oposición de obstruir la reforma electoral, por lo que demandaron al presidente su remoción del cargo. Aunque Chuayfett no renunció sino hasta que los eventos de Acteal²⁹ precipitaron su salida, su dimisión había sido anunciada desde que el "bloque opositor" en el congreso lo había vetado como interlocutor.

Séptimo ciclo

7a) Bajo el liderazgo de Mariano Palacios, un político conservador de línea moderada, el PRI perdió cuatro gubernaturas importantes. Palacios tenía buenas relaciones con el sector tradicional del PRI, pero no avanzó en la supresión de las reglas que ese sector había impulsado para excluir a casi todos los miembros del gabinete de la competencia para obtener la candidatura presidencial del PRI. Asimismo, con Palacios los avances en la democratización interna del partido fueron parcos.

7b) Finalmente, Francisco Labastida abandonó la Secretaría de Gobernación para competir por la candidatura presidencial del PRI;

²⁹ El 22 de diciembre de 1997, un grupo de individuos con los rostros cubiertos asesinó a 45 habitantes del municipio de Acteal, Chiapas.

para los fines de este estudio, esta renuncia no fue considerada “efectiva”.

Comentarios finales

En este artículo he intentado descubrir las causas y los mecanismos de la inestabilidad reciente en el gabinete político. El análisis longitudinal de datos me llevó a concluir, primero, que la variable “sistema multipartidista competitivo” es de mayor realce explicativo que algunas variables económicas consideradas frecuentemente como factores de inestabilidad. Un segundo paso fue tratar de encontrar el mecanismo que genera la inestabilidad. En este renglón, la conclusión fue que la inestabilidad se origina en la decisión racional del Ejecutivo de utilizar activamente sus amplias facultades de remoción y nombramiento para cimentar coaliciones que le permitan tanto cumplir con su agenda legislativa como evitar la partición de su partido. Los funcionarios del gabinete que más resienten esta decisión del Ejecutivo son aquellos que ocupan las tres carteras del gabinete político porque son ellos quienes operan la agenda partidaria del Ejecutivo, y los tres grandes actores partidistas con los que interactúa el Ejecutivo tienen especial interés en influir en el diseño y la implementación de tal agenda.

Adicionalmente, este artículo nos ha llevado a explorar algunos aspectos de dos importantes temas políticos: la dinámica interna de los sistemas presidencialistas y el nexo entre transición democrática e inestabilidad gubernamental. Quizás convenga agrupar algunas conclusiones que se desprenden de este trabajo en cada uno de estos dos temas. Por lo que toca a la dinámica interna del presidencialismo mexicano, una primera conclusión que sugieren los resultados de este trabajo es que la inestabilidad del gabinete es una expresión de una nueva vulnerabilidad del Ejecutivo. En el caso que acabamos de estudiar, son tres las fuentes de vulnerabilidad: insuficientes votos en la cámara para pasar reformas constitucionales, escasas facultades formales del Ejecutivo en materia legislativa, y polarización al interior del partido gobernante. Así, en un contexto de competencia multipartidista, los amplios poderes de remoción y nombramiento del Ejecutivo ya no son las herramientas de un “gran árbitro-dador”, sino los medios de negociación a los que un gobernante pragmático y acotado tiene que recurrir para forjar coaliciones y escapar de la parálisis gubernamental. En el largo plazo, la exigua lista de facultades legislativas con que cuenta

el Ejecutivo mexicano serán su talón de Aquiles en el nuevo entorno competitivo. Y esto nos lleva a un segundo tema sobre la dinámica interna del presidencialismo mexicano: el papel que ha empezado a desempeñar el gabinete como espacio privilegiado para trabar acuerdos intrapartidistas y sellar alianzas interpartidistas. En contraste con el carácter formal de "gran buró" administrativo que tenía el gabinete hasta los ochenta, el gabinete ha adquirido en la última década un carácter esencialmente político. En el futuro próximo, la constitución del gabinete guardará frecuentemente un grado significativo de correspondencia con la correlación de fuerzas registrada en el congreso.

Por lo que toca al tema del efecto de la transición democrática en la estabilidad del gabinete, el arribo de la competencia política ha obligado al Ejecutivo a adoptar una postura mucho más flexible en relación con la permanencia y el perfil de quienes han de integrar su equipo más cercano de colaboradores. En el nuevo contexto institucional, los costos que acarrea para el Ejecutivo perder la cooperación de ciertos actores políticos suelen ser más altos que los asociados a la destitución de uno o varios miembros del gabinete. Además, por el nuevo papel que el gabinete desempeñará en el escenario político nacional cabe apuntar por último que gran parte de sus integrantes no solamente deberán ser buenos administradores o reconocidos especialistas sino que tendrán que ser personajes con extensas bases de apoyo, que negocien eficazmente con actores políticos y sociales, y que sean capaces de afianzar amplios consensos en torno a las decisiones de gobierno.

50 Apéndice. Duración de los miembros del gabinete político (1940-1999)

Secretaría de Gobernación (1 de diciembre de 1940-1 de junio de 1999)

Nombre del secretario	Inicia	Termina	Duración (años)	Duración (meses)	Presidente en turno
Miguel Alemán Valdés	1 dic. 1940	4 jun. 1945	4.5	54	Manuel Ávila Camacho
Primo Villa Michel	18 jun. 1945	30 nov. 1946	1.4	17	Manuel Ávila Camacho
Héctor Pérez Martínez	1 dic. 1946	13 feb. 1948	1.2	14	Miguel Alemán
Adolfo Ruiz Cortines	30 jun. 1948	13 oct. 1951	3.4	40	Miguel Alemán
Ángel Carvajal Bernal	1 dic. 1952	30 nov. 1958	6.0	72	Adolfo Ruiz Cortines
Gustavo Díaz Ordaz	1 dic. 1958	18 nov. 1963	5.0	60	Adolfo López Mateos
Luis Echeverría	1 dic. 1964	10 nov. 1969	4.9	59	Gustavo Díaz Ordaz
Mario Moya Palencia	1 dic. 1970	30 nov. 1976	6.0	72	Luis Echeverría
Jesús Reyes Heróles	1 dic. 1976	16 mayo 1979	2.5	30	José López Portillo
Enrique Olivares Santana	17 mayo 1979	30 nov. 1982	3.5	42	José López Portillo
Manuel Bartilist Díaz	1 dic. 1982	30 nov. 1988	6.0	72	Miguel de la Madrid
Fernando Gutiérrez Barríos	1 dic. 1988	4 ene. 1993	4.1	49	Carlos Salinas de Gortari
Patrocinio González Garrido	4 ene. 1993	10 ene. 1994	1.0	12	Carlos Salinas de Gortari
Jorge Carpizo MacGregor*	10 ene. 1994	30 nov. 1994	0.9	11	Carlos Salinas de Gortari
Esteban Moctezuma Barragán	1 dic. 1994	28 jun. 1995	0.6	7	Ernesto Zedillo Ponce de León
Emilio Chuayfett Chemor	3 jul. 1995	3 ene. 1998	2.5	30	Ernesto Zedillo Ponce de León
Francisco Labastida Ochoa	3 ene. 1998	19 mayo 1999	1.4	17	Ernesto Zedillo Ponce de León

Nota: Este cuadro omite a los funcionarios que estuvieron a cargo de la secretaría como "subsecretarios encargados". Las hileras sombreadas indican "renuncias no efectivas" que, por tanto, no fueron consideradas en el análisis estadístico.

* Carpizo es un caso especial. Aunque abandonó el puesto hasta que terminó el periodo presidencial, anunció públicamente su renuncia dos meses antes de que concluyera el gobierno de Carlos Salinas. De aquí que yo haya considerado la renuncia de Carpizo "efectiva". Esta renuncia no fue aceptada por el presidente Salinas.

Partido Revolucionario Institucional (1 de diciembre de 1940-1 de junio de 1999)

Nombre del secretario	Inicia	Termina	Duración (años)	Duración (meses)	Presidente en turno
Antonio I. Villalobos	2 dic. 1940	feb. 1945	5.1	61	Manuel Ávila Camacho
Rafael P. Gamboa*	feb. 1945	19 ene. 1946	0.9	11	Manuel Ávila Camacho
Rodolfo Sánchez Taboada*	19 ene. 1946	4 dic. 1952	6.0	72	Miguel Alemán
Gabriel Leyva Velázquez	4 dic. 1952	26 abril 1956	3.4	41	Adolfo Ruiz Cortines
Agustín Olachua Valdés*	26 abril 1956	4 dic. 1958	2.6	31	Adolfo Ruiz Cortines
Alfonso Corona del Rosal*	4 dic. 1958	4 dic. 1964	6.0	72	Adolfo López Mateos
Carlos A. Madrazo	4 dic. 1964	22 nov. 1965	1.0	12	Gustavo Díaz Ordaz
Lauro Ortega Martínez	22 nov. 1965	27 feb. 1968	2.2	27	Gustavo Díaz Ordaz
Alfonso Martínez Domínguez*	27 feb. 1968	4 dic. 1970	2.7	33	Gustavo Díaz Ordaz
Manuel Sánchez Vite	4 dic. 1970	21 feb. 1972	1.2	15	Luis Echeverría
Jesús Reyes Heróles	21 feb. 1972	sept. 1975	3.6	43	Luis Echeverría
Porfirio Muñoz Ledo**	sept. 1975	9 dic. 1976	1.2	15	Luis Echeverría
Carlos Sansores Pérez	9 dic. 1976	feb. 1979	2.2	26	Jose López Portillo
Gustavo Carvajal Moreno	feb. 1979	8 mayo 1981	2.2	27	José López Portillo
Javier García Paniagua	8 mar. 1981	15 oct. 1981	0.6	7	José López Portillo
Pedro Ojeda Paulada**	15 oct. 1981	2 dic. 1982	1.2	14	José López Portillo
Adolfo Lugo Verdusco	2 dic. 1982	8 oct. 1986	3.8	46	Miguel de la Madrid H.
Jorge de la Vega Domínguez*	8 oct. 1986	dic. 1988	2.2	26	Miguel de la Madrid H.
Luis Donaldo Colosio	5 dic. 1988	9 abril 1992	3.2	38	Carlos Salinas de Gortari
Genaro Borrego Estrada	10 abril 1992	29 mar. 1993	1.0	12	Carlos Salinas de Gortari
Fernando Ortiz Arana	30 mar. 1993	abril 1994	1.1	13	Carlos Salinas de Gortari
J.I. Pichardo Pagaza**	abril 1994	sept. 1994	0.4	5	Carlos Salinas de Gortari
María de los Angeles Moreno	sept. 1994	ago. 1995	0.9	11	Carlos Salinas/Ernesto Zedillo
Santiago Oñate Laborde	ago. 1995	dic. 1996	1.0	12	Ernesto Zedillo Ponce de León
Humberto Roque Villanueva	dic. 1996	sept. 1997	0.7	9	Ernesto Zedillo Ponce de León
Mariano Palacios Alcocer	sept. 1997	feb. 1999	1.6	19	Ernesto Zedillo Ponce de León
José Antonio González Fernández	feb. 1999	fuera del periodo de estudio			Ernesto Zedillo Ponce de León

Nota: Este cuadro omite a los funcionarios que estuvieron a cargo del partido como "presidentes encargados". Las hileras sombreadas indican "renuncias no efectivas" que, por tanto, no fueron consideradas en el análisis estadístico.

* Indica cuáles dirigentes presentaron su renuncia por la finalización del periodo presidencial.

** Indica cuáles dirigentes fueron nombrados a sugerencia del nuevo candidato presidencial para que se hicieran cargo del PRI durante la campaña presidencial.

Procuraduría General de la República (1 de diciembre de 1940-1 de junio de 1999)

Nombre del secretario	Inicia	Termina	Duración (años)	Duración (meses)	Presidente en turno
José Aguilar y Maya	1 dic. 1940	30 nov. 1946	6.0	72	Manuel Ávila Camacho
Francisco González de la Vega	1 dic. 1946 (interrupción)	16 abril 1952 (interrupción)			Miguel Alemán Valdés
	5 sept. 1952	30 nov. 1952	5.6	67	
Carlos Franco Sodi	1 dic. 1952	30 mayo 1956	3.5	42	Adolfo Ruiz Cortines
José Aguilar y Maya	30 mayo 1956	30 nov. 1958	2.5	30	Adolfo Ruiz Cortines
Fernando López Arias	1 dic. 1958	15 jun. 1961	2.5	31	Adolfo López Mateos
Oscar Treviño Ríos (encargado)	16 jun. 1961	30 nov. 1964	3.4	42	Adolfo López Mateos
Antonio Rocha Cordero	1 dic. 1964	16 mar. 1967	2.3	28	Gustavo Díaz Ordaz
Carlos Ramírez Guerrero	21 feb. 1968	30 nov. 1970	2.8	33	Gustavo Díaz Ordaz
Julio Sánchez Vargas	1 dic. 1970	19 ago. 1971	0.6	8	Luis Echeverría
Pedro Ojeda Paultada	19 ago. 1971	30 nov. 1976	5.4	64	Luis Echeverría
Oscar Flores Sánchez	1 dic. 1976	30 nov. 1982	6.0	72	José López Portillo
Sergio García Ramírez	1 dic. 1982	30 nov. 1988	6.0	72	Miguel de la Madrid H.
Enrique Álvarez del Castillo	1 dic. 1988	6 mayo 1991	2.4	29	Carlos Salinas de Gortari
Ignacio Morales Lechuga	6 mayo 1991	4 ene. 1993	1.7	20	Carlos Salinas de Gortari
Jorge Carpizo MacGregor	4 ene. 1993	10 ene. 1994	1.0	12	Carlos Salinas de Gortari
Diego Valdés Ríos	10 ene. 1994	mayo 1994	0.4	4	Carlos Salinas de Gortari
Humberto Benítez Treviño	mayo 1994	30 nov. 1994	0.5	7	Carlos Salinas de Gortari
Antonio Lozano Gracia	1 dic. 1994	2 dic. 1996	2.0	24	Ernesto Zedillo Ponce de León
Jorge Madrazo Cuéllar	2 dic. 1996	fuera del periodo de estudio	—	—	Ernesto Zedillo Ponce de León

Nota: Este cuadro omite a los funcionarios que estuvieron a cargo de la Procuraduría como "procuradores encargados" menos de 12 meses. Las hileras sombreadas indican "renuncias no efectivas" que, por tanto, no fueron consideradas en el análisis estadístico (en todos los casos se trata de procuradores que tuvieron que presentar su renuncia debido a la finalización del periodo presidencial).

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos H. y William C. Smith (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-74.
- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, pp. 39-71.
- Bailey, John J. (1977), *Presidential Control of the Extended State: Emerging Trends in Latin America*, Austin, The University of Texas, The Institute of Latin American Studies, Office for Public Sector Studies (Technical Papers Series, 11).
- Barnard, Chester I. (1946), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996; una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección popular, 531).
- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in The Contemporary World*, Londres, Sage (Political Executives in Comparative Perspective, 3).
- Browne, Eric C., et al. (1986), "The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 30, núm. 3, agosto, pp. 629-650.
- Brams, Steven J., Paul J. Affuso y D. Marc Kilgour (1989), "Presidential Power: A Game-Theoretic Analysis", en Paul Brace, Christine B. Harrington y Gary King (eds.), *The Presidency in American Politics*, Nueva York, New York University Press.
- Camp, Roderic Ai (1995a), *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Austin, University of Texas Press.
- (1995b), "El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambios o revolución?", *Este País*, núm. 51, junio, pp. 46-54.
- Casar, María Amparo (1997), "Los presidentes del PRI, 1946-1999", en

- el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 28 de septiembre, pp. 10-12.
- Castañeda, Jorge G. (1999), *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.
- Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Cheibub, José Antonio (1998), "Elections and Alternation in Power in Democratic Regimes", trabajo preparado para presentarse en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 3 a 6 de septiembre.
- Cohen, Jeffrey E. (1988), *The Politics of the U.S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horocasitas (1996), "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horocasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, pp. 39-106.
- Cosío Villegas, Daniel (1973), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.
- Covián Pérez, Miguel (1995), "Presidencias efímeras", *La Jornada*, 20 de agosto.
- Craig, Ann L. y Wayne Cornelius (1995), "Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 249-297.
- Dixit, Avinash y Barry Nalebuff (1991), *Thinking Strategically*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Dogan, Mattei (1989a), "Introduction: Selecting Cabinet Ministers", en Mattei Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press, pp. 1-18.
- (1989b), "Irremovable Leaders and Ministerial Instability in European Democracies", en Mattei Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press, pp. 239-276.
- Dresser, Denise (1996), "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horocasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, pp. 211-250.

- Echeverría Álvarez, Luis (1999), "Entrevista", en Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, pp. 23-96.
- Edwards, Sebastian y Guido Tabellini (1991), *Political Instability, Political Weakness and Inflation: An Empirical Analysis*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, May (NBER Working Paper Series, 3721).
- Eisenstadt, Todd A. (s.f.), "Ideal Types of Judicial Failure in a Democratizing Regime: Legal Versus Extra-Legal Settlement of Mexico's Post-Electoral Conflicts", *El Colegio de México*, inédito.
- EIU. The Economist Intelligence Unit (1989-1999), *Country Report: Mexico*, varios números.
- Fenno, Richard F. (1959), *The President's Cabinet*, Nueva York, Vintage Books.
- Geddes, Barbara (1995), "Challenging the Conventional Wisdom", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 59-73.
- Goldman, Sheldon (1989), "Judicial Appointments and the Presidential Agenda", en Paul Brace, Christine B. Harrington y Gary King (eds.), *The Presidency in American Politics*, Nueva York, New York University Press.
- Grayson, George W. (1998), *Mexico: From Corporatism to Pluralism?*, Orlando, Harcourt Brace College Publishers.
- Guillén López, Tonatiuh (1992), "Baja California, una década de cambio político", en Tonatiuh Guillén López (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, pp. 139-185.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.) (1995), "Introduction" y "Conclusion", en Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 1-31, 389-482.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- (1989), "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan M. Nelson (ed.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustments*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 57-77.
- Haggard, Stephan, Jean-Dominique Lafay y Christian Morrison (1995), *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*,

- París, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Hernández Chávez, Alicia (1994), "Mexican Presidentialism: A Historical and Institutional Overview", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, invierno, pp. 217-225.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998a), "Presidencialismo y elite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, pp. 197-221.
- (1998b), "The Partido Revolucionario Institucional", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, University of London, The Institute of Latin American Studies, pp. 71-94.
- (1994), "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, invierno, pp. 187-216.
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna (1994), "El riesgo de la ingobernabilidad en México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 36, pp. 515-532.
- Huber, John D. (1998), "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 3, septiembre.
- Huber, John D. y Arthur Lupia (1998), "Delegation by Unstable Principals: How Ministerial Turnover Affects Governance in Parliamentary Democracy", trabajo preparado para presentarse en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 3 a 6 de septiembre.
- Kaufman Purcell, Susan (1981), "Mexico: Clientelism, Corporatism, and Political Stability", en S.N. Eisingstadt y René Lemarchand (eds.) *Political Clientelism, Patronage, and Development*, Beverly Hills, (Contemporary Political Sociology, 3).
- Kleinbaum, David G. (1994a), *Logistic Regression: A Self-Learning Text*, Nueva York, Springer-Verlag.
- (1994b), *Survival Analysis: A Self-Learning Text*, Nueva York, Springer-Verlag.
- Knight, Alan (1991), "The Rise and Fall of Cardenismo, 1930-46", en Leslie Bethell (ed.), *Mexico since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 241-320.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krauze, Enrique (1997), *Mexico: Biography of Power. A History of*

- Modern Mexico, 1810-1996*, trad. de Hank Heifetz, Nueva York, Harper-Collins.
- Krehbiel, Keith (1998), *Pivotal Politics; A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Langston, Joy (1998), "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, pp. 459-500.
- Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1990), "Government Coalitions and Intraparty Services", *British Journal of Political Science*, vol. 20, núm. 4, octubre, pp. 489-507.
- Loaeza, Soledad (1996), "Liberalización política e incertidumbre en México", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horocasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, pp. 171-194.
- López Portillo y Pacheco, José (1999), "Entrevista", en Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, pp. 97-150.
- Madrid Hurtado, Miguel de la (1999), "Entrevista", en Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, pp. 151-230.
- (1998), *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Martin, Janet M. (1988), "Frameworks for Cabinet Studies", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 18, núm. 4, otoño, pp. 793-814.
- Martínez Assad, Carlos y Álvaro Arreola Ayala (1987), "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (eds.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México.
- Meyer, Lorenzo (1996), "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", *Foro Internacional*, vol. 36, núms. 1 y 2, enero-junio, pp. 11-30.

- Midlarsky, Manus I. (1984), "Political Stability of Two-Party and Multiparty Systems: Probabilistic Bases for the Comparison of Party Systems", *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 4, diciembre, pp. 929-951.
- Molinar Horocasitas, Juan (1996), "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System", en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview, pp. 137-159.
- Nacif, Benito (2000), "The Logic of Policy Change and Deadlock under Government Without Majority in Mexico", trabajo preparado para presentarse en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 30 de agosto a 3 de septiembre.
- Nelson, Joan M. (1995), "Linkages Between Politics and Economics", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 45-58.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (1991), "Los sectores del PRI en las elecciones de 1988", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 7, núm. 2, verano, pp. 253-282.
- Paredes, Beatriz (1992), "El presidencialismo ofrece estabilidad y gobierno fuerte: Entrevista de Federico Reyes Heróles y René Delgado a Beatriz Paredes", *Este País*, núm. 16, julio.
- Presidencia de la República (1994), *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994: Síntesis e índice temático*, México, Unidad de la Crónica Presidencial.
- Proceso* (1994), varios números.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyna, José Luis (1976), *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Robertson, John D. (1983), "Inflation, Unemployment, and Government Collapse: A Poisson Application", *Comparative Political Studies*, vol. 15, núm. 4, enero, pp. 425-444.
- Rodríguez, Victoria E. (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward (1995), "Introduction: Governments of the Opposition in Mexico" y "Conclusion: Regents from the Opposition", en Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 3-16, 223-230.

- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward (1994), "Disentangling the PRI from the government in Mexico", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, invierno, pp. 163-186.
- Rubio, Luis (1998), "Coping with Political Change", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (eds.), *Mexico Under Zedillo*, Boulder, Lynne Rienner Publishers y The Americas Society, pp. 5-36.
- Salinas de Gortari, Carlos (1999), "Entrevista", en Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, pp. 231-318.
- Sánchez Susarrey, Jaime (1991), *La transición incierta*, México, Vuelta, pp. 150-154.
- Sartori, Giovanni (1998), "Sostiene el Presidente al sistema; conserva suficiente poder", *El Universal*, primera plana, 12 de marzo.
- (1996), "Presidencialismo y democracia. Una conversación con Giovanni Sartori", *Nexos*, octubre.
- Scott, Robert E. (1964), *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press.
- Selvin, Steve (1995), "Survival Data Analysis", *Practical Biostatistical Methods*, Belmont, Duxbury Press, pp. 409-454.
- Serrano Carreto, Mónica (1996), "La herencia del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, vol. 36, núms. 1 y 2, enero-junio, pp. 440-468.
- 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, pp. 1-29.
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Smith, Peter H. (1997), "Political Dimensions of the Peso Crisis", en Sebastian Edwards y Moisés Naím (eds.), *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 31-53.
- Smith, Peter H. (1991), "Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime", en Leslie Bethell (ed.), *Mexico since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 321-396.

- Smith, Peter H. (1979), *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Stansfield, David E. (1973), *The Mexican Cabinet: An Indicator of Political Change*, Glasgow, University of Glasgow, Institute for Latin American Studies (Occasional Papers, 8).
- Story, Dale (1986), *The Mexican Ruling Party*, Nueva York y Stanford, Praeger y Hoover Institution Press.
- Taylor, Michael y V.M. Herman (1971), "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 1, marzo, pp. 28-37.
- Valadés, Diego (1996), "La transición del sistema presidencial mexicano", *Este País*, núm. 65, agosto, pp. 42-48.
- Weingast, Barry R. (s.f.) "Institutionalizing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict", inédito.
- Weldon, Jeffrey (1997), "Political Sources of Presidencialismo in México", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 225-258.
- Williams, Mark E. (1998), "Political Stability and Institutional Change: Market Reforms in Mexico and Argentina", trabajo preparado para presentarse en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, 24 a 26 de septiembre.
- Woldenberg, José (1993), "Gobernabilidad y democracia: un gabinete aprobado por la Cámara", *Nexos*, núm. 182, Cuaderno 56, febrero, pp. III-V.
- Wyszomirski, Margaret Jane (1989), "Presidential Personnel and Political Capital: From Roosevelt to Reagan", en Mattei Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press, pp. 45-74.