

La oficina presidencial en México, 2000-2014
¿Certidumbre cooperativa o Incertidumbre competitiva?

José Luis Méndez¹
(jlmez@colmex.mx)

Ponencia preparada para el V Congreso Uruguayo de Ciencia
Política
Montevideo, Uruguay, 7 al 10 de octubre, 2014

Resumen

Aunque la oficina de la presidencia tiene varias funciones, su función central es la de asesorar al presidente para tomar y ejecutar decisiones estratégicas sobre la agenda substantiva de su gobierno y las políticas públicas. En la literatura se han discutido dos modelos básicos para que dicha oficina cumpla con esta función: el de la “certidumbre cooperativa” y el de la “incertidumbre competitiva”, cada uno de ellos con ventajas y desventajas. Esta ponencia discutirá dos preguntas centrales: ¿cuál es el mejor modelo para la oficina presidencial? y ¿qué explica la naturaleza de esta oficina? La respuesta que se plantea para la primera pregunta es que para cumplir con su principal función --la asesoría estratégica--, esta oficina debe equilibrar los dos modelos arriba mencionados; esto es, que si bien usualmente se requiere adoptar predominantemente uno de ellos, es importante minimizar al mismo tiempo sus riesgos. La respuesta que se plantea para la segunda pregunta es que el tamaño y estructura de la oficina presidencial se ven afectados por factores estructurales pero especialmente por factores coyunturales. Para apoyar empíricamente estos planteamientos, se describe la naturaleza de la oficina presidencial en los gobiernos de los últimos tres presidentes mexicanos: Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña (2012- presente). Se argumenta que en las dos primeras presidencias no se logró un suficiente equilibrio entre los dos modelos arriba señalados, mientras que es posible que dicho equilibrio se esté logrando mayormente en la presidencia de Enrique Peña, aunque todavía es algo pronto y aún se requiere mayor evidencia para sustentar esta afirmación con certeza.

¹ Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Su libro más reciente es **Liderazgo Político**. México, D.F., Siglo XXI, 2013. Esta ponencia recupera algunos de los temas expuestos en Méndez 2007 y presenta una primera versión de una investigación aún en curso sobre la oficina presidencial en las últimas tres presidencias de México.

Introducción

En las últimas tres o cuatro décadas, las sociedades latinoamericanas estuvieron principalmente preocupadas por limitar el poder del Estado a través de la democratización, la descentralización, la privatización o la profesionalización. Una vez que avanzaron en estos procesos, a veces con consecuencias imprevistas en la calidad de las políticas y los servicios públicos, la atención comenzó a moverse hacia la capacidad de las nuevas democracias para proveer los bienes públicos que sus sociedades demandan. Más recientemente, por lo tanto, el objetivo ha sido alcanzar no solo la democracia sino una “governabilidad democrática” (Méndez 1998); esto es, una democracia donde se da la acción colectiva entre el Ejecutivo y el Congreso, y en general entre las fuerzas políticas, de manera que el Estado es en efecto capaz de proveer los bienes públicos necesarios.

En los regímenes presidenciales, el actor político individual más importante para alcanzar la gobernabilidad democrática es el presidente. Sin embargo, si por un lado el régimen presidencial coloca a los ejecutivos como los principales responsables de promover la acción colectiva para el progreso nacional, por otro lado les dificulta enormemente esta tarea (Neustadt 1990:8), ya que con frecuencia su partido no tiene mayoría en el congreso, aparte de que en el contexto de la democracia liberal los actores políticos – empresarios, sindicatos, etc.-- tienen una mayor autonomía respecto al Estado. Por si esto fuera poco, la función de un presidente se relaciona no sólo con la ya de por sí difícil tarea de tomar decisiones: además, debe promover su ejecución coordinada o incluso, en ocasiones, percibir oportunamente los errores y echar marcha atrás.

En otros textos, he sostenido que la única manera en que el presidente puede superar este difícil dilema es siendo altamente estratégico y que para ello la estructura y funciones de la oficina presidencial son cruciales (Méndez 2007 y 2013).

En función de ello, esta ponencia discutirá dos preguntas centrales: ¿cuál es el mejor modelo para la oficina presidencial? y ¿qué explica su naturaleza? Si bien existen diversas dificultades para fundamentar planteamientos en esta área de estudio², la respuesta que se propone para la primera pregunta es que para cumplir con su principal función --la asesoría estratégica--, esta oficina debe equilibrar dos principios básicos: la certidumbre cooperativa y la incertidumbre competitiva. La respuesta que se

² Por ejemplo, aunque usualmente las estructuras formales empatan con las prácticas reales éste no siempre es el caso.

plantea para la segunda pregunta es que el tamaño y estructura de la oficina presidencial se ven afectados por factores estructurales pero especialmente por factores coyunturales. Para apoyar empíricamente estos dos planteamientos, se describirá la naturaleza de la oficina presidencial en los gobiernos de los últimos tres presidentes mexicanos: Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña (2012- presente). Antes de presentar los casos, se ofrece una breve discusión teórica, especialmente relacionada con la primera pregunta, y una visión general sobre la evolución y naturaleza de la oficina presidencial en México.

I. Comentarios generales sobre la oficina presidencial

Un buen punto de partida para discutir el tema de la naturaleza de la oficina presidencial es el libro de Richard Neustadt, *Presidential Power*. Para este autor, la principal arma del Presidente de los Estados Unidos es su capacidad personal de persuasión, ya que enfrenta un entorno con actores poderosos que tienden a resistir sus decisiones. Dada esta complejidad, un presidente debe mantener sus opciones abiertas y, sobre todo, “pensar prospectivamente” (Neustadt 1990: xi); esto es, tomar decisiones no sólo en función de las ventajas que pueden ofrecerle en el presente, sino también de sus efectos sobre su poder político y margen de maniobra en el mediano plazo.

Ello significa que la información sobre los actores y sobre las políticas es un factor crítico, especialmente la información sensible que puede resultar útil para dicha persuasión y para tomar decisiones “prospectivamente”. En ese sentido, para Neustadt un presidente debe evitar ser aislado (o aislarse él solo [Hess 1988: 189]) y, consecuentemente, “oír” sólo a unos pocos asesores o a varios de ellos pero de la misma tendencia. Este autor se inclina entonces, más que por un staff con una estructura reducida, clara y estable, por una estructura que promueva una “incertidumbre competitiva” entre los diversos actores o agencias que representan fuentes de información (en otras palabras, por el modelo “competitivo” expuesto en George 1982). El objetivo es, por un lado, aumentar el flujo y diversidad de dicha información para evitar errores graves, y, por el otro, evitar la excesiva predicción de las decisiones presidenciales, que facilitaría la oposición a las mismas.

Para Neustadt, personalidades en competencia junto a jurisdicciones traslapadas hace que los asesores y colaboradores le suban al presidente los detalles de los temas y le adviertan de las

consecuencias de una u otra opción. En las propias palabras de este autor, referidas a F. D. Roosevelt (1990:132):

La competencia administrativa le daba [a Roosevelt] las alternativas y las consecuencias... Como resultado él también obtenía ese gran tesoro para todo presidente: tiempo para tomar la decisión.

En este mismo sentido, Neustadt cita un párrafo interesante de Schlesinger (1990:133):

Debe permitírsele a las situaciones desarrollarse, cristalizar, clarificarse; las fuerzas en lucha deben reivindicarse a sí mismas en el jaloneo del conflicto; la opinión pública debe enfrentar el tema, considerarlo y pronunciarse sobre el mismo —sólo entonces, en el largo y agitado final, las intuiciones del Presidente se consolidarán y traerán un resultado.

Es importante mencionar que el sentido general de esta conclusión coincide con la postura de los teóricos del “pensamiento grupal” (Janis 1982:8), quienes señalan que un decisor debe promover cierta diversidad de tendencias entre los participantes en la toma de decisiones (recomendación que por cierto ha estado detrás de las conclusiones de algunos estudios de casos exitosos, como el del manejo por parte de Kennedy de la crisis de los misiles) (Allison y Aelikow 1999).

Creo que también coincide con la dirección general que ha adoptado el campo de estudios de la toma de decisiones, en el cual, aun cuando no exista todavía consenso en torno al peso de sus efectos, se resaltan los múltiples “sesgos” hacia el error en que usualmente incurren los decisores (Tversky y Kahaneman 2000).

En función de lo anterior, podríamos decir entonces que, *ceteris paribus*, un staff relativamente amplio, diverso e incluso competitivo puede ofrecerle a un presidente más beneficios que costos, en comparación a uno reducido, cerrado o incluso “cooperativo” (asumiendo que la pluralidad no llega al grado de afectar la confiabilidad, disciplina y lealtad de sus integrantes).

Y esto nos lleva a pensar entonces que un staff no sólo está ahí para “facilitar” la toma de decisiones y la coordinación entre agencias o actores, sino también, en ocasiones, para lo opuesto; es decir, para detener o hacer más lenta dicha toma de decisiones, incorporando en la misma, puntos de vista diferentes e incluso contrarios. En otras palabras, su función no es sólo apoyar las decisiones sino también evitar, o en su caso, percibir y corregir errores.

No obstante, hay también quienes cuestionan o abren interrogantes a los planteamientos de Neustadt. Rockman (2000:165) por ejemplo, señala con razón que la “incertidumbre competitiva” ofrece riesgos importantes. El principal es el de una incapacidad de ejecución coordinada y efectiva, ya que ésta requiere de claridad y certeza sobre los objetivos a conseguir. En consecuencia señala que (Rockman 2000: 165)

La inteligencia requiere apertura e incluso ambigüedad de objetivos mientras que la ejecución requiere claridad y certidumbre. Aquí yace el dilema presidencial de organización de la asesoría.

En este contexto, cabe preguntarse ¿hasta dónde deben llegar, respectivamente, la “incertidumbre competitiva” y la “certidumbre cooperativa”? ¿En qué medida es posible lograr la primera asegurándose de contar al mismo tiempo con un staff confiable y discreto, que evite la excesiva dispersión e incluso los boicots internos? ¿Es posible lograr la segunda sin caer en la excesiva homogeneidad que Neustadt dice conduce a graves errores en la formulación de políticas públicas?

Como suele ser el caso ante este tipo de dilemas, quizá la mejor posición involucra un equilibrio entre ambos extremos, como por ejemplo el de la propuesta de George (1982:202) de un “uso selectivo de la propuesta múltiple”. Aunque esta propuesta se puede retomar de varias formas, su idea central es que se debería evitar el adoptar en forma rígida ya sea la certidumbre cooperativa o la incertidumbre competitiva.

Esto nos conduce a dos planteamientos básicos. En primer lugar, la estructura de la oficina presidencial debe tener cierta estabilidad y, por lo tanto, inclinarse hacia el modelo más cercano a la personalidad y experiencia del ejecutivo. Sin duda, sería un error establecer una estructura de incertidumbre competitiva para un presidente que no puede manejar la competencia productivamente (como fueron por ejemplo Miguel de la Madrid para el caso mexicano y Nixon para el estadounidense).

En segundo lugar, sin embargo, cualquiera que fuera el modelo seleccionado, un presidente debería también minimizar sus riesgos: la información limitada en el caso del primer principio y la desorganización en el caso del segundo. En otras palabras, lo que probablemente se requiere es que el flujo de información y opciones que le llega al presidente sea suficiente pero no excesivo en función de cada circunstancia. Así, es probable por ejemplo que cuando se está en el proceso de análisis de decisiones, en los primeros años

del gobierno, bajo situaciones de estabilidad, o cuando se buscan innovaciones en las políticas públicas (Hess 1988: 189), sea mejor inclinarse hacia la “incertidumbre competitiva”. Por el contrario, es probable que en el proceso de definición y ejecución de las políticas, los últimos años de una presidencia, o situaciones en las que se quiere reforzar la estabilidad y certidumbre nacional, se deba utilizar más un esquema de “certidumbre coordinada” (al menos hasta darle a una decisión o política el tiempo suficiente para probar sus méritos o deméritos o que la situación nacional se estabilice).

En síntesis, un presidente debe utilizar el modelo que más se ajuste a sus preferencias y capacidades, siempre y cuando esté consciente y mitigue sus riesgos en función de las circunstancias (George 1982: 164).

II. La Oficina Presidencial en México: evolución y características generales

En términos generales, la oficina presidencial en México ha incluido dos tipos de oficinas. Por un lado, están las que tienen décadas de antigüedad, como la Secretaría Particular, la Coordinación General de Comunicación Social, la Coordinación General de Administración y el Estado Mayor Presidencial³ (Sáenz 2006; Mainzar 1980). Estas oficinas cumplen con funciones propias de las actividades institucionales básicas del presidente. Adicionalmente se debe mencionar a la Oficina de la Primera Dama, que aunque parcialmente independiente del presidente, ha ejercido

³ El Secretario Particular da seguimiento a las órdenes y acuerdos que instruya el Presidente de México, mantiene las relaciones interinstitucionales del Presidente; es el responsable de la agenda, el calendario de giras, la asistencia a actividades y eventos públicos, en coordinación con el Estado Mayor Presidencial, por él pasan las comunicaciones de las dependencias y entidades públicas; tramita las peticiones dirigidas al Presidente; y recibe su documentación y comunicados. La Coordinación de Comunicación Social es la responsable de promover la coordinación y colaboración del Presidente con los medios de comunicación nacionales y extranjeros. Además, coordina la realización de programas o campañas de comunicación; informa a la opinión pública y a los medios de comunicación acerca de los asuntos competencia del Presidente; atiende las actividades de relaciones públicas con los medios de comunicación; analiza la información que difunden los medios de comunicación sobre el Presidente y la compila para su distribución; da cobertura a los eventos institucionales del Presidente y produce los materiales informativos y de difusión para radio, televisión y medios impresos; coordina las entrevistas y conferencias de prensa del Presidente. La Coordinación General de Administración administra los recursos humanos, financieros y materiales de la Oficina de la Presidencia. El Estado Mayor Presidencial es el órgano técnico militar que protege al Presidente de la República, así como a la familia del Primer Mandatario, a los ex Presidentes de la República y a los secretarios de Estado. Asimismo, tiene la responsabilidad de proporcionar la seguridad y el apoyo logístico que el Estado mexicano está obligado a brindar a dignatarios extranjeros durante sus visitas a nuestro país. También se le asigna la misión de coordinar la seguridad y la logística integral de las reuniones internacionales de Jefes de Estado y de Gobierno, así como las de nivel ministerial celebradas en México. Actualmente cuenta con 2,021 efectivos, de los cuales 1,586 son militares de las tres fuerzas armadas, 52 policías y 383 civiles. 12 son generales o almirantes, 187 jefes o capitanes, 550 oficiales y 836 de tropa o clases y marinería.

tradicionalmente funciones relacionadas con algunas áreas de política pública, como por ejemplo la atención a la niñez.

Por otro lado, se encuentran las oficinas relacionadas con el apoyo al Presidente para la formulación y coordinación de las políticas públicas. En general, estas oficinas han cambiado con cada gobernante, por lo que, a diferencia de las primeras, no han tenido una base jurídica de larga data (Sáenz 2006; Mainzar 1980).

Con todo, con la excepción de los primeros años del gobierno de Vicente Fox, el tamaño de la oficina presidencial en México ha tenido un tamaño más bien reducido, al menos si se le compara por ejemplo con la de Estados Unidos. Como veremos más abajo, ello se ha debido a factores estructurales como el hecho de que en México el presidente ha tenido un claro control sobre sus secretarios y sobre la burocracia, al no existir la ratificación de los primeros por el congreso ni un servicio civil de carrera (éste se creó hasta el 2003 y en realidad ha sido muy débil).

Para la coordinación de políticas, en México ha habido desde principios de los ochenta los llamados “gabinetes”, esto es, subgrupos de secretarios organizados por área de política pública, usualmente uno para los temas políticos, otro para los económicos y otro para los sociales. Dichos gabinetes consisten básicamente en las reuniones que cada cierto número de meses realizan los titulares de las Secretarías y de las entidades descentralizadas relacionados con cada tema, apoyadas logísticamente por un muy pequeño “Secretariado Técnico” (cada gabinete con alrededor de una docena de titulares de dependencias o entidades). A lo largo de los últimos años la constitución y funcionamiento de los secretariados de cada gabinete han sido asumidos directamente por la Presidencia o apoyados por la misma, por lo que sin duda las oficinas presidenciales han ejercido una importante función de apoyo a la coordinación de políticas. Han sido instancias un tanto formales y de tamaño relativamente grande (usualmente de entre 10 y 15 miembros), por lo que, si bien han favorecido en parte la coordinación de políticas, con frecuencia no han cumplido su función adecuadamente.

Debe notarse además que las oficinas claves de presupuesto y de personal se encuentran adscritas a secretarías (Hacienda y Función Pública, respectivamente), no a Los Pinos. Con algunas excepciones, como el staff de la primera mitad del sexenio de Fox o el del presidente Ruiz Cortines (1958-1964) –cuando se creó la Secretaría de la Presidencia (Pardo 1991:79)--, usualmente los presidentes mexicanos han tratado los asuntos temáticos más directamente con los secretarios respectivos.

De esta forma, con algunas variaciones de corta duración, usualmente las oficinas presidenciales civiles de carácter sustantivo en México en las últimas décadas años han estado constituidas básicamente por dos o tres oficinas temáticas, la Secretaría Particular y la Dirección de Comunicación Social, lo que muestra un aparato presidencial de formulación y coordinación de políticas pequeño y usualmente no muy poderoso.

De esta manera, si comparamos el staff que México y Estados Unidos tenían a principios del siglo XXI, las diferencias principales residían en 1) el mayor número de asesores políticos principales en el segundo caso, aún si sólo tomamos en cuenta el staff de Los Pinos y el de la Casa Blanca; 2) la presencia del Consejero de Seguridad Nacional dentro del staff de la Casa Blanca, y 3) la existencia del enorme aparato de asesoría dentro de la Oficina Ejecutiva en Estados Unidos (independientemente de la mayor o menor cercanía de cada una de esas oficinas con el Presidente y su círculo interior), que contrasta con la inexistencia en el caso mexicano de tantas oficinas centradas en temas específicos.

Con algunas excepciones, como en el caso de Vicente Fox en el cuya presidencia algunos jefes de oficinas presidenciales eran claramente vistos como representantes directos del Presidente en sus respectivas áreas, en general estos funcionarios han tenido menor formalidad y peso político que sus contrapartes estadounidenses. En México, las oficinas temáticas relacionadas con las políticas públicas suelen ser cambiadas con cada Presidente; más importante aún, no tienen una base jurídica sólida ni muchas capacidades legales, las cuales ya están asignadas a las Secretarías (por ejemplo, desde hace muchos años los Secretarios tienen el “poder de refrendo”; esto es, firman los decretos presidenciales para que éstos tengan efecto legal).

Aunque con la llegada de la alternancia en la presidencia en el año 2000, el tipo de staff y gabinete de México es producto en buena medida de la forma en que se constituyó históricamente el país. Por ejemplo, México ha tenido desde su mismo origen una sociedad civil débil y, como contrapartida natural, un Estado bastante poderoso. Por lo tanto, los presidentes mexicanos no se vieron --sino hasta prácticamente el último cuarto del siglo XX-- en la necesidad mayor de buscar el apoyo de los votantes, los grupos de interés, el poder legislativo y los actores regionales, por lo que no requirieron de la ayuda en ese sentido de sus respectivos gabinetes.

Esta menor necesidad de obtener el apoyo de los actores políticos principales, junto con el hecho de que en México el

Presidente nombra a la inmensa mayoría de sus colaboradores sin la necesidad de la ratificación legislativa (con la excepción de algunos puestos, como el Procurador de la República, los embajadores, etc.), les permitió por muchos años a los presidentes mexicanos nombrar mandos superiores muy cercanos como “su equipo” (de hecho, la inmensa mayoría de ellos salían de su equipo de campaña). Además, la tendencia mexicana a la sobrerregulación administrativa ha sido un mecanismo adicional de control de las secretarías por parte del Presidente.

Al poder descansar en mayor medida en sus secretarios y demás mandos superiores para impulsar y coordinar el desarrollo de las políticas públicas, se entiende el menor interés en desarrollar un amplio e importante staff de confianza en Los Pinos.

En México lo anterior también generó un proceso que se retroalimentó, ya que los Secretarios y mandos superiores, al no tener que dedicar mucho tiempo a “cortejar” a sus grupos electorales, a sus grupos de interés y a los congresistas, y al depender sus carreras políticas del grado de sus disciplina al Presidente y al Partido dominante, usualmente prefirieron mantenerse cercanos al Presidente y duraron más en sus posiciones.

A lo anterior deben agregarse otros factores. Por un lado, la existencia en México de la denominada Secretaría de Gobernación, responsable central de los asuntos políticos, entre ellos la relación con el Poder Legislativo y con los medios de comunicación. Aunque como se mencionó en la oficina presidencial existe una unidad para la relación con la prensa, el hecho de que no tenga en su staff una oficina encargada explícitamente de las relaciones con el legislativo se explica por esta razón (que a su vez tiene que ver con la baja importancia que tenía para el Presidente un congreso por él controlado a través del partido dominante).

Por otro lado, debe también señalarse que el nivel de profesionalización de quienes se dedican a asuntos de gobierno y administración, así como el desarrollo del mercado que para ellos se genera, han sido menores en México, por lo que las oportunidades de empleo para estos mandos superiores fuera de la administración pública han sido más reducidas. La tendencia a la concentración del poder en los Presidentes, junto a la menor profesionalización de la sociedad mexicana y la falta de alternancia en el poder hasta el año 2000, impidió que surgiera en México una fuerte demanda por el establecimiento del servicio profesional de carrera.

Aunque en la colonia hubo un servicio civil incipiente y la idea estuvo presente y fue discutida intermitentemente en el país, en México no existió un servicio profesional de carrera hasta el año 2003, cuando el congreso aprobó la iniciativa para establecerlo, con el apoyo del Presidente Vicente Fox. Por esta razón, el presidente nombraba a un número mucho mayor de funcionarios que en los Estados Unidos, empezando por supuesto por los propios secretarios y subsecretarios, pero esta práctica podía incluir hasta los directores generales o incluso puestos más abajo en la escala jerárquica (y, si no los nombraba él directamente, eran nombrados discrecionalmente por sus secretarios de confianza, no a través de concursos basados en el mérito). Además, a diferencia de la burocracia de los Estados Unidos, la mexicana se encuentra mayoritariamente concentrada en el Distrito Federal.

Por estas razones, entre otras, los presidentes mexicanos han visualizado como mucho más “cercanas” y “dependientes” a las secretarías de Estado y a sus funcionarios altos e intermedios (analistas, directores de área, etc.). El que éstos tuvieran nombramientos “de confianza” y estuvieran más accesibles ha evitado que el presidente se vea en la necesidad de tener en las oficinas de la residencia presidencial un grupo más grande de analistas y directores para el impulso y coordinación de las políticas públicas.

III. La Oficina Presidencial en los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña

Vicente Fox

Si bien, como se dijo, históricamente el staff presidencial mexicano fue comparativamente reducido debido a la dependencia del gabinete y la burocracia al presidente, la coyuntura parece influir de manera importante sobre el tamaño, naturaleza y funciones del staff presidencial. Así, el Presidente Fox inició su periodo con un staff más amplio y diverso que el que usualmente habían tenido los presidentes (de hecho hasta cierto punto similar al de Estados Unidos). Aparte de las oficinas “históricas” mencionadas más arriba, al inicio de su administración Fox estableció en Los Pinos otras ocho oficinas de primer nivel (esto es, directamente dependientes del presidente), dedicadas a asuntos temáticos específicos: la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo Regional, la Oficina del Consejero de Seguridad Nacional, la Oficina de la Presidencia para la Atención a Discapacitados, la Oficina de la

Presidencia para la Atención Ciudadana, la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo Social, la Oficina de la Presidencia para los Mexicanos en el Exterior y la Comisión para la Paz en Chiapas.

En principio, se planteó que estas oficinas tendrían en cierta medida una relación con el propio presidente, e incluso que algunos de los titulares de las mismas coordinaran algunos de los gabinetes creados al inicio de la administración: Seguridad Nacional y Desarrollo Social sus gabinetes respectivos y Políticas Públicas el gabinete económico.

No obstante la extensión de este staff, el presidente les prestaba realmente atención a casi todos sus integrantes. Así, puede decirse que su concepción y funcionamiento fue de hecho más cercano a lo que ha sido el Oficina de la Casa Blanca. Aunque las oficinas de algunos de ellos se asemejaban un tanto a la más distante Oficina Ejecutiva estadounidense, durante el primer año los integrantes del staff de los Pinos que eran parte del “círculo interior” fueron principalmente los titulares de Innovación Gubernamental, Políticas Públicas, Imagen y Opinión Pública, Comunicación Social, Atención Ciudadana, Desarrollo Regional y Secretaría Particular. Estos siete funcionarios venían acompañando al presidente desde el periodo de transición (julio-diciembre de 2000) y la campaña electoral, y varios de ellos incluso desde la época en que era gobernador del estado de Guanajuato. La titular de Comunicación Social se convirtió en la “primera dama” en julio del 2001 y desde ese momento hasta el final de la administración fue un actor muy influyente (algo que el propio presidente reconocía de diversas formas, por ejemplo cuando se refería a la “pareja presidencial”).

Hasta cierto punto, durante ese primer año también fueron parte del círculo interior los titulares de Seguridad Nacional y de Desarrollo Social, aunque --sobre todo el segundo-- de manera más acotada a sus respectivos asuntos. El círculo era completado por tres o cuatro personas que eran en ese momento secretarios o subsecretarios, para conformar entonces, un grupo de poco más de diez personas. A partir de 2002, los miembros del staff que eran parte del círculo interior se redujeron de siete a cinco, quedando solamente los titulares de Innovación Gubernamental, Políticas Públicas, Secretaría Particular, Comunicación Social, Imagen y Opinión Pública y Desarrollo Regional (aun así un grupo bastante amplio).

Se pueden mencionar tres posibles causas de este staff presidencial más amplio; dos de ellas están vinculadas a la concepción que se tuvo del gobierno en esa primera etapa como un

gobierno de “transición democrática” y una tercera se relaciona con los antecedentes profesionales del presidente.

La primera causa fue la percepción de un entorno más democrático y complejo, si no al grado del estadounidense, si mayor al enfrentado por los presidentes anteriores. Fox y su círculo interior no estaban en este aspecto del todo errados. En la muestra que Haggard y McCubbins (2001: cuadro 3.2) realizaron de la fortaleza de la presidencia en 23 países (sobre todo en relación al congreso), la mexicana se encuentra entre las seis menos facultadas, alcanzando un puntaje de uno en una escala del cero y al ocho.

La segunda causa, muy relacionada con la primera, representa la otra cara de la moneda de un staff más diverso: el nombramiento de un gabinete que buscó atender, en forma semejante al estadounidense, criterios de pluralidad política y de competencia técnica (véanse las declaraciones en ese sentido de Fox, reproducidas en D’Artigues 2002:13-14), y que en esa medida resultó más “distante” que el que hubiera representado uno mayormente derivado de su propio partido (el Partido Acción Nacional) o de su grupo más inmediato de colaboradores.

La tercera causa tiene que ver con el estilo gerencial que el Presidente Fox buscó darle a su gabinete – un estilo donde se da a los secretarios una responsabilidad y una autonomía (y por ende una distancia) mayores respecto al propio presidente. Este estilo pudo sin duda haber estado vinculado a la personalidad de Vicente Fox, pero probablemente también a su experiencia previa como gerente en la iniciativa privada, así como a su menor conocimiento de muchos de los temas nacionales debido a que no había ocupado nunca un puesto federal (hasta ese momento, Fox había sido solamente diputado federal y gobernador de Guanajuato, un estado pequeño del centro del país).

Con todo, para el inicio del tercer tercio de su administración, Fox regresaría a un staff más pequeño, similar al de los presidentes que le precedieron. Muchas de las oficinas originalmente creadas pasaron a insertarse dentro de alguna secretaría, como la Oficina de la Presidencia para la Atención a los Pueblos Indígenas o la Oficina para la Atención de los Discapacitados (aunque ello no significó que necesariamente dejaran Los Pinos físicamente). Otras oficinas desaparecieron, pero algunas de sus áreas se integraron a otra oficina presidencial, como Desarrollo Regional, que en parte se integró a Políticas Públicas. Algunas oficinas desaparecieron por completo, como la del Consejero de Seguridad Nacional o la de Desarrollo Social.

Así, al final de este gobierno, la oficina de la Presidencia estaba constituida (Sitio Web Presidencia de la República, 1 de agosto de 2005) por nueve oficinas primarias: la Oficina de la Primera Dama; la Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental; la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; la Coordinación General de Imagen y Opinión Pública; la Coordinación General de Comunicación Social; la Coordinación General de Administración; la Secretaría Particular; el Estado Mayor Presidencial y el Órgano Interno de Control.

A pesar de la existencia de la Secretaría Particular y la Coordinación General de Comunicación Social como oficinas de primer nivel, todo parece indicar que a partir sobre todo de 2004-2005 los asuntos políticos-administrativos, por un lado, y económico-sociales, por el otro, quedaron bajo el mando preponderante de una sola oficina: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, respectivamente⁴, por lo que las opciones y la información en estas materias comenzaron a “filtrarse” en mucho mayor medida (aunque múltiples fuentes han referido también la influencia preponderante que a partir de estas fechas comenzó a ejercer también la Primera Dama, especialmente en materia política).

En total, los empleados de la Presidencia mexicana eran poco más de 1500. Sin embargo, muchos de éstos eran más bien personal operativo para la administración o el apoyo logístico y no analistas o directivos de nivel medio-superior (Sitio Web de la Presidencia de la República, 1 de agosto de 2005). Si bien los gabinetes al principio del periodo presidencial de Fox habían sido tres --1. Crecimiento con calidad, 2. Desarrollo social y humano, y 3. Orden y Respeto--, en 2003 el último se dividió en dos, por lo que quedaron cuatro gabinetes, como usualmente venía siendo el caso: 1. Gabinete de Seguridad Nacional, 2. Gabinete de Desarrollo Social, 3. Gabinete Económico y 4. Gabinete Político.

El amplio staff original y su posterior reducción durante la presidencia de Vicente Fox han sido objeto de opiniones principalmente de tipo periodístico, que más que erróneas han representado versiones bastante incompletas del tema. Dichas versiones destacaron usualmente las disputas y diferencias que un staff tan amplio implicó, y que, en el caso particular de la presidencia de Vicente Fox, tuvo al menos dos costos importantes;

⁴ Algo similar se observó durante la presidencia anterior de Ernesto Zedillo, quien tuvo también básicamente dos oficinas vinculadas explícitamente a las políticas públicas: una para asuntos políticos y otra para asuntos económicos.

uno, la dificultad para establecer una mejor coordinación de acciones y una mayor claridad de las prioridades de la administración, que implicaran una mayor orientación y una mejor consecución de resultados; y, dos, costos en términos de opinión pública, ya que, después de varios años, las diferencias entre los miembros del staff trascendieron a la opinión pública.

Sin duda, estas diferencias deben haber constituido un factor importante para la reducción del tamaño del staff. Sin embargo, un análisis más objetivo e integral probablemente llevaría a concluir que ella estuvo vinculada a una combinación de factores especialmente coyunturales, aunque hasta cierto punto también estructurales.

Entre los primeros podemos citar que el Presidente 1) ya había establecido una relación más cercana con sus secretarios, 2) ya conocía y priorizaba mejor los distintos temas de la agenda nacional, 3) manifestó la (probablemente natural, ver Link 2000:244) tendencia de los presidentes a reducir su número de reuniones y asesores conforme transcurre su administración, así como con 4) crecientes restricciones presupuestales, y 5) el deseo de “institucionalizar” --y en esa medida proteger a futuro-- los programas gubernamentales, que entonces fueron transferidos a las Secretarías. La ya mencionada influencia creciente de la Primera Dama fue sin duda otro factor muy importante.

Debe notarse también, sin embargo, que otro factor importante pudo haber sido que el poder que el arriba mencionado refrendo les da a los secretarios, una característica más bien estructural del sistema político mexicano, terminó manifestándose (aunque no al grado por supuesto de hacer desaparecer la presencia e influencia de un staff presidencial), y entonces el presidente simplemente consideró más eficaz, por un lado, impulsar y coordinar las políticas de manera más directa con sus secretarios y, por el otro, reducir el número de asesores presidenciales --y colateralmente darles con ello más poder a los que decidió mantener. Un ejemplo paradigmático en este sentido fue la Oficina del Consejero para la Seguridad Nacional, que mantuvo una relación tirante con el Secretario de la Defensa Nacional, el Procurador General de la República y el Secretario de Gobernación --tres secretarías que tradicionalmente han tenido un gran poder en el Estado mexicano-- y que, como ya vimos, terminaría desapareciendo al no contar con el poder suficiente para coordinarlas. Algo similar puede decirse respecto a la Oficina de Desarrollo Social, aun si en este caso sus relaciones con las secretarías fueron menos tirantes.

En función de lo anterior, es posible argumentar que durante la presidencia de Vicente Fox no se logró un equilibrio entre los dos modelos discutidos, ya que en la primera parte de su sexenio se estableció un modelo de incertidumbre competitiva que involucró una dispersión excesiva de la atención presidencial, mientras que en la segunda parte se adoptó un modelo de certidumbre cooperativa que limitó en exceso el flujo de alternativas e información. Aunque en este texto no es posible abundar sobre este tema, es muy probable que la forma en que se aplicó el primer modelo haya contribuido a que no se pudieran alcanzar la agenda de reformas planteada por el presidente, mientras que la aplicación del segundo modelo llevó al presidente a cometer errores mayúsculos, como el desafuero del entonces potencial candidato presidencial de la izquierda (que tuvo que revertirse posteriormente e incluso tuvo los efectos contrarios al traerle una mayor popularidad)⁵.

Felipe Calderón

El caso de la administración del presidente Felipe Calderón mostraría de nuevo como si bien los factores estructurales tienen cierta influencia, los elementos coyunturales pueden primar en aspectos centrales de la naturaleza de la oficina presidencial: en este caso, si bien el control presidencial sobre los secretarios y la burocracia influiría para mantener una oficina presidencial comparativamente pequeña, este presidente establecería al principio de su mandato un jefe de staff altamente poderoso, que centralizaría muchas decisiones, sobrepasando incluso al poder de los secretarios.

Así, con Calderón la oficina presidencial solo contaría con tres oficinas de primer nivel: la Jefatura de la Oficina de la Presidencia, el Estado Mayor Presidencial y el Órgano Interno de Control (<http://calderon.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/staff/> 26 de agosto 2014) (aparte de la ya mencionada Oficina de la Primera Dama).

Dentro de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República estarían varias unidades que anteriormente dependían directamente del presidente: la Secretaría Particular, la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la Coordinación de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación de Comunicación

⁵ Para una descripción más detallada de la evolución y resultados del gobierno de Vicente Fox puede verse José Luis Méndez, "Presidential Leadership in Mexico and Brazil, 1995-2012. Revisiting the Importance of Agents' Strategic Action in Politics", paper prepared for the International Conference in Public Policy, Grenoble, France, June 26-28, 2013.

Social, la Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Administración. Se estableció que estas unidades tendrían las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de asuntos que les encomiende el Presidente de la República, y serían coordinadas por el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República⁶. De estas oficinas las que más se relacionaban con las políticas públicas eran la Coordinación de Asesores y en cierta medida la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales.

Puede decirse entonces que el presidente Calderón estableció una figura semejante a la del Jefe de Staff que existe en los Estados Unidos, la cual --al juntar en una sola oficina varias entidades— sin duda le da a ésta un poder mayor en comparación con las oficinas presidenciales de los presidentes mexicanos anteriores (exceptuando al presidente Carlos Salinas de Gortari, quien también tuvo el equivalente a un Jefe de Staff). Aparte de la gran confianza que el presidente tenía en Mouriño en particular, otro factor coyuntural que probablemente también ejerció influencia fue la situación particular que el gobierno de Calderón enfrentó al principio de su administración, esto es, la crisis política que se había generado por una elección muy cerrada y fuertemente cuestionada por el candidato que había quedado en segundo lugar (Andrés Manuel López Obrador).

Prácticamente todos los titulares de las oficinas y unidades de la oficina presidencial eran personas cercanamente conocidas por el Presidente con anterioridad; aunque existieron algunas pocas excepciones, sin duda éste constituyó un staff más “cercano” al que tuvo el presidente Fox en su primer trienio.

No obstante, debe señalarse que el poder y funciones del Jefe de la Oficina de la Presidencia variaron relativamente durante la administración de Calderón. Si bien el primer Jefe de la Oficina fue Juan Camilo Mouriño, la mano derecha del presidente y que por lo tanto ejerció un gran poder sobre el conjunto del gobierno en el primer año, cuando en enero de 2008 éste fue nombrado Secretario de Gobernación, la Jefatura de la Oficina de la Presidencia vería reducidas sus funciones y tendría menos poder (su nuevo titular sería Gerardo Ruiz Mateos, anteriormente titular de la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales). Por ejemplo, la Secretaría particular, a cargo de Cesar Nava, y la Coordinación de Comunicación Social, a cargo de Maximiliano Cortázar, fueron en ese momento elevadas a oficinas de primer nivel, con relación

⁶ [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Acuerdos/2006/04122006\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Acuerdos/2006/04122006(1).pdf)

directa con el presidente. Dentro de la Jefatura se mantuvieron sin embargo la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la Coordinación de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Administración, y se agregó la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, a cargo de Alejandra Sota.

Es posible asociar esta nueva estructura más descentralizada con la normalización de la situación política para el 2008, aunque el traslado de Mouriño a la Secretaría de Gobernación pudo haberse dado también en parte por las limitaciones legales que éste tenía en la presidencia para tomar formalmente las decisiones, como se ha argumentado un factor de tipo más bien estructural.

En agosto del 2008 el titular de esta oficina volvería a cambiar, al ser nombrado Ruiz Mateos como Secretario de Economía, quedándose a cargo de la misma Patricia Flores, anteriormente Coordinadora General de Administración. Al parecer en parte por su personalidad y en parte por diversos apoyos políticos (de nuevo factores más bien coyunturales), ella ejercería de nuevo un mayor poder (Nuñez 2012), en forma cercana al que tuvo Mouriño (fallecido en un trágico accidente aéreo en noviembre de 2008). Los factores estructurales, sin embargo, no dejaron de tener cierta influencia, ya que esta nueva jefa de la Oficina de la Presidencia entró en fuertes conflictos con otros actores políticos, entre ellos algunos en las legalmente más poderosas secretarías. Así, en julio de 2010, en medio de fuertes conflictos con otros actores políticos, Flores saldría de esta oficina, a la cual sería regresado Ruiz Mateos, quien permanecerá en ella hasta el final del sexenio.

En 2006, había 1,745 empleados en las oficinas de la Presidencia. Para febrero de 2007, la Presidencia contaba con un total de 1,654 funcionarios, compuesto por 481 mandos medios y superiores, 967 técnicos operativos y 206 de "otras plazas" (probablemente las adscritas al Estado Mayor Presidencial) (Página Web de la Presidencia de la República www.presidencia.gob.mx, 15 de febrero de 2007). Para el 2011, la Presidencia contaba con un total de 1,640 funcionarios. Para 2012, este número había disminuido aún más, ya que para agosto del mismo año la Presidencia contaba con un total de 1,553 empleados. En el caso de Calderón los gabinetes especializados fueron: 1. Gabinete de Seguridad Nacional, 2. Gabinete de Seguridad Pública, 3. Gabinete de Desarrollo social y humano, 4. Gabinete Económico, y 5. Gabinete Político.

Para finalizar, debe notarse que, ya sea en el caso en que el Jefe de la Oficina de la Presidencia concentró el poder como cuando involucró una mayor descentralización del mismo, se trató de una estructura que filtraba en buena medida las opciones y en general la información que recibía el presidente en relación a la agenda de proyectos del gobierno y a las políticas públicas. Aunque existían reuniones frecuentes con los equipos de las unidades y el presidente tenía contacto personal con muchos colaboradores, para temas civiles el presidente sólo tenía relación formal directa con tres altos funcionarios. En ese sentido, representó una oficina bajo el modelo de certidumbre cooperativa. Aunque, como en el caso de Fox, no podemos en esta ponencia extendernos sobre los resultados del gobierno de este presidente, es probable que la forma en que Calderón aplicó este modelo haya estado relacionada con varios de los errores estratégicos que cometió, como la excesiva concentración de la agenda gubernamental en “la guerra contra el narcotráfico”, un asunto extremadamente complejo de resolver en el corto y mediano plazo, además del diseño de una estrategia equivocada para resolverlo (esto es, esencialmente punitiva y dirigida contra las cabezas de los cárteles) que aumentó en lugar de reducir la presencia y extensión del crimen organizado en el país⁷.

Enrique Peña

En 2012 llegó a la presidencia el actual presidente, Enrique Peña. Éste establecería una oficina presidencial constituida por cinco oficinas de primer nivel: 1) la Jefatura de la Oficina de la Presidencia, 2) la Secretaría Particular del Presidente, 3) la Coordinación de Asesores del Presidente, 4) la Coordinación de Comunicación Social y 5) el Estado Mayor Presidencial (<http://www.presidencia.gob.mx/staff/unidades-de-apoyo-tecnico-de-la-jefatura-de-la-oficina-de-la-presidencia/> 27 de agosto de 2014) (además de la Oficina de la Primera Dama). Los titulares de estas cinco oficinas dependen directamente del presidente, por lo que para temas civiles éste puede entonces recibir opinión sobre el conjunto de las políticas públicas potencialmente de cuatro altos funcionarios.

Por otra parte, existen también tres unidades de menor nivel pero con una relativa independencia: la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información de la Oficina de la Presidencia (con 105 mandos de nivel medio-superior) y,

⁷ Para una referencia al estilo de gobierno de este presidente y los resultados de su administración puede verse José Luis Méndez, “El liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón”, por aparecer en la revista Foro Internacional de El Colegio de México.

especialmente, el Órgano Interno de Control (con 16 mandos de nivel medio-superior), así como la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional (a cargo de Mauricio Dávila). En su conjunto, todas las oficinas del staff presidencial, exceptuando al Estado Mayor Presidencial) tienen un total de 366 mandos de nivel medio-superior (que pueden ir de Jefe de Unidad –el puesto inmediatamente inferior al de Subsecretario- a Jefe de Departamento –el puesto inmediatamente superior al de enlace, esto es, analista sin personal a su mando--, aunque un mando de nivel medio-superior no necesariamente tiene personal bajo su dirección).

La oficina civil más grande es la Jefatura de la Oficina Presidencial, ya que de ella dependen a su vez tanto el Vocero del Gobierno de la República como siete unidades de apoyo técnico: 1) la Secretaria Técnica del Gabinete; 2) la Coordinación de Opinión Pública; 3) la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental; 4) la Coordinación de Vinculación; 5) la Coordinación de Estrategia Digital Nacional; 6) la Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación; y 7) la Coordinación de Crónica Presidencial. Tomando en cuenta a estas unidades, la Jefatura tiene un total de 109 mandos de nivel medio-superior.

Según su descripción oficial (<http://www.presidencia.gob.mx/staff/aurelio-nuno-mayer>, 29 de agosto de 2014), esta Jefatura da seguimiento a las políticas públicas, y a las órdenes y acuerdos del Presidente, con el fin de aportar elementos para la toma de decisiones, y mantiene las relaciones interinstitucionales con los sectores público, social y privado.

Dentro de esta oficina, la unidad más relacionada en forma general con las políticas públicas es la Secretaría Técnica de Gabinete. De acuerdo a la página web de la Presidencia, esta Secretaria Técnica da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, instrucciones y compromisos del Presidente y atiende las acciones de apoyo técnico solicitadas por el Jefe de la Oficina de la Presidencia; la Coordinación de Opinión Pública coordina diagnósticos y estudios de opinión para dar apoyo a la toma de decisiones y dirige investigaciones en torno a temas de interés nacional; la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental coordina las acciones y estrategias para posicionar el mensaje gubernamental y conduce la política de identidad institucional de la Oficina de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal; la Coordinación de Vinculación promueve las relaciones interinstitucionales de la Oficina de la Presidencia con

organizaciones e instituciones de los sectores público, social y privado y atiende las solicitudes y peticiones de grupos sociales; la Coordinación de Estrategia Digital Nacional elabora, da seguimiento y evalúa periódicamente la Estrategia Digital Nacional, fomenta el desarrollo de tecnologías de la información y comunicación, impulsa el gobierno digital y promueve la innovación, apertura y participación ciudadana para insertar a México en la sociedad del conocimiento; la Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación coadyuva en el diagnóstico de la situación del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) e impulsa acciones para que ésta se convierta en palanca del desarrollo económico y social del país; la Coordinación de Crónica Presidencial da seguimiento a las actividades del Presidente para generar los contenidos de las publicaciones, crónicas y acervos que den cuenta de las políticas, programas y acciones del gobierno (<http://www.presidencia.gob.mx/staff/idades-de-apoyo-tecnico-de-la-jefatura-de-la-oficina-de-la-presidencia/> , 29 de agosto de 2014).

De esta manera, si bien el Jefe de la Oficina de la Presidencia no es en sentido estricto un Jefe de Staff, sí concentra la dirección de varias unidades importantes. Peña nombró en esta posición a Aurelio Nuño, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en una universidad privada de la ciudad de México (Universidad Iberoamericana) y con una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford, quien había fungido como Coordinador de Difusión y Mercadotecnia en la campaña presidencial, asesor del presidente cuando éste fue gobernador del Estado de México, coordinador de asesores de Luis Videgaray, el actual Secretario de Hacienda, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de diputados y Vicecoordinador de Planeación Estratégica del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República.

La segunda oficina con vinculación sustantiva respecto a las políticas públicas es la Coordinación de Asesores. Sus funciones son asesorar y apoyar al Presidente en los asuntos que le encomiende y formular los estudios, análisis, opiniones y recomendaciones que resulten procedentes, además de proveerlo de la información y datos necesarios para sus actividades, toma de decisiones y formulación de mensajes. Esta oficina se encuentra constituida por 39 mandos medios (de Director General a Jefe de Departamento). En este caso, el nombramiento de coordinador recayó en Francisco Guzmán, quien había sido Coordinador de Asesores del candidato presidencial durante la campaña, Coordinador de Información y Estrategia del presidente cuando fue

gobernador del Estado de México, y Secretario Técnico del Grupo Parlamentario del PRI en el congreso del Estado de México.

Por lo que se puede deducir de sus funciones oficiales, esta oficina de Coordinación de Asesores y la Jefatura de la Oficina de la Presidencia pueden realizar tareas similares de asesoría, seguimiento y mensajes presidenciales.

A su vez, la Coordinación General de Comunicación Social es la segunda oficina más grande después de la Jefatura, con 75 mandos medios. De la Secretaría Particular depende la Coordinación General de Administración, pero en conjunto ambas solo tienen nueve mandos de nivel medio-superior.

Los demás titulares de las Oficinas de la Presidencia, con excepción del titular del Estado Mayor Presidencial, ocuparon los mismos puestos en el equipo de transición que los que ocuparían en la presidencia: Eduardo Sánchez como vocero, Erwin Iino como secretario particular, David López como coordinador de comunicación social. Sólo cuatro de los titulares de las unidades de apoyo Técnico de la Jefatura de la oficina de la Presidencia no fueron parte del equipo de transición estos son: Rodrigo Gallar, Coordinador de Opinión Pública, Jesús Ramírez, Coordinador de Vinculación, Francisco Bolívar, Coordinador de Ciencia y Tecnología, y Héctor Herrera, Coordinador de Crónica Presidencial.

Los gabinetes especializados cambiaron en el periodo de Peña Nieto respecto al de Calderón, ya que pasaron a ser los siguientes cinco: México en Paz, México incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global, correspondiendo de esta forma a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

¿Cuál es y cómo se podría explicar la naturaleza de la oficina presidencial de Peña? En primer lugar, podemos observar que en este caso la Oficina mantiene un tamaño no lejano al de las oficinas presidenciales tradicionales (con la excepción de la primera de Fox), lo cual puede relacionarse con los factores estructurales ya mencionados (control presidencial sobre burocracia y secretarios y poder de refrendo de estos). En este sentido, debe observarse además que en el caso del presidente Peña existen dos secretarios altamente poderosos, a los que se les han otorgado la coordinación de políticas del área política y del área económica; esto es, Miguel Ángel Osorio y Luis Videgaray.

Sin embargo, también deben notarse dos rasgos particulares. En primer lugar, que es un tanto más grande, en la medida que contiene dos oficinas de tipo temático para el impulso de ciertas políticas públicas (política digital y de ciencia y tecnología), además

de agregar la oficina de la crónica presidencial. Esto podría relacionarse con factores coyunturales; por ejemplo, la importancia que este presidente quiere dar a estas áreas en particular o la situación más estable en la que esta presidencia inició, a comparación de la de Calderón.

En segundo lugar, es de destacar que en este caso no se subsumió dentro de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia a la Oficina de la Coordinación de Asesores, que mantuvo su carácter de oficina primaria con relación directa con el presidente (potencialmente para todas las políticas públicas), por lo que no parecería que se haya adoptado estrictamente el modelo del Jefe de Staff y, en esa medida, podría representar un modelo quizá más cercano a la certidumbre cooperativa pero con algunos elementos del modelo de incertidumbre competitiva.

Como en el caso de los dos presidentes antes referidos, no es posible describir aquí a detalle la evolución y resultados del gobierno de Peña. Sin embargo, a través de una actuación estratégicamente bien desarrollada que promovió el acuerdo entre los partidos políticos, este presidente planteó y logró una agenda de cambio ambiciosa, que incluyó reformas estructurales importantes en materia energética, electoral, educativa, fiscal y de telecomunicaciones, así como reformas en otras seis materias. Si bien estas reformas no han tenido aún claros efectos positivos sobre el bienestar de la población (por ejemplo, las tasas de crecimiento de 2013 y 2014 han sido más bien bajas) y falta ver el grado y forma en que serán implementadas, hay cierta posibilidad de que tengan efectos positivos en los siguientes años⁸. Es posible que un modelo de Oficina Presidencial más cercano a la certidumbre cooperativa pero con algunos elementos de la incertidumbre competitiva haya contribuido a una actuación más estratégica y el consecuente logro de importantes cambios en las políticas públicas. De esta manera, es posible que dicho equilibrio se esté logrando mayormente en la presidencia de Enrique Peña, aunque por apenas estar entrando a su tercer año aún sea algo pronto para afirmarlo con toda certeza.

Reflexiones finales

Las naciones latinoamericanas están ahora ante el reto de alcanzar no sólo una democracia sino una gobernabilidad democrática. Parte

⁸ Para una descripción más detallada de la evolución de la presidencia de Peña hasta el momento puede verse José Luis Méndez, "Policy Change and Presidents' Strategic Action and Leadership: Some Evidence from Latin America", paper prepared for the IPSA 23th World Congress of Political Science Montreal, Canada, July 19-23, 2014.

importante de ese reto es contar con gobiernos efectivos, lo que a su vez exige presidentes con liderazgo político; esto es, capacidad para promover la acción colectiva que genere las políticas y bienes públicos que sus sociedades demandan. Sin embargo, esta tarea es compleja porque si bien en el régimen presidencial los gobernantes son presionados para liderar, la separación de poderes inherente a este régimen, así como la dispersión del poder presente en las democracias, dificultan enormemente esta tarea. Por si esto fuera poco, la función de un presidente se relaciona no sólo con la ya de por sí difícil tarea de tomar decisiones: además, debe promover su ejecución coordinada o incluso, en ocasiones, percibir oportunamente los errores y echar marcha atrás.

En sentido, en esta ponencia se argumentó que, aunque la oficina de la presidencia tiene varias funciones, su función central es la de asesorar al presidente para tomar y ejecutar decisiones estratégicas para la agenda substantiva de su gobierno y las políticas públicas. En primer lugar, se discutieron dos modelos básicos para que dicha oficina cumpla con esta función: el de la “certidumbre cooperativa” y el de la “incertidumbre competitiva”. Se observó que cada uno de ellos tiene ventajas y riesgos, por lo que se concluyó que, para cumplir con su función central de asesoría estratégica, la oficina presidencial debe equilibrar los dos modelos arriba mencionados; en otras palabras, si bien usualmente se requiere adoptar predominantemente uno de ellos, se debe buscar minimizar al mismo tiempo sus riesgos. La ponencia presentó otra idea central, a saber, que el tamaño y estructura de la oficina presidencial se ven afectados por factores estructurales pero especialmente por factores coyunturales.

Para apoyar empíricamente estos planteamientos se describió la naturaleza de la oficina presidencial en los gobiernos de los últimos tres presidentes mexicanos: Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña (2012-presente). En función de dicha descripción, se argumentó que en las dos primeras presidencias no se logró un equilibrio entre ambos modelos, lo que podría asociarse al fracaso de estos gobiernos en su intento por impulsar varias reformas estructurales, mientras que es posible que dicho equilibrio se esté logrando mayormente en la presidencia de Enrique Peña, lo que probablemente contribuyó a que este presidente pudiera impulsar dichas reformas, si bien aún es aún algo pronto y se requiere mayor evidencia para sustentar estas afirmaciones con certeza.

Bibliografía

Allison, Graham y Aelikow, Philip, **Essence of decision; explaining the Cuban missile Crisis**. Nueva York, Longman, 1999.

Castro, Felipe, "El gobierno de la Nueva España: un paternalismo autoritario", en Bernardo García (coordinador), **Nueva España, de 1521 a 1750**. México, D.F, Planeta DeAgostini, 2002.

D'Artigues, Katia, **El gabinetazo**. México, D.F., Grijalbo, 2002.

Del Arrenal, Jaime, "La consumación de la independencia y el nacimiento del Imperio Mexicano", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), **El nacimiento de México, 1750-1856**. México, D.F., Planeta DeAgostini, 2002.

Dickinson, Matthew J., "Staffing the White House, 1937-96", en Shapiro et al, **Presidential Power**. Columbia University Press, 2000.

Durazo, Alfonso, **Saldos del cambio: una lectura política de la alternancia**. México, D.F., Plaza y Janés, 2006.

Freedman, James, **Crisis y legitimidad; el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos**. México, D.F., FCE, 1988

García, Bernardo, "La conquista española", en Bernardo García (coordinador), **Nueva España, de 1521 a 1750**. México, D.F, Planeta DeAgostini, 2002.

George, Alexander, **Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The effective use of information and advice**. Westview Press/Boulder, Colorado. 1982.

Gould, Lewis L., **The Modern American Presidency**. Kansas University Press of Kansas, 2003.

Gordon, Hoxie, R. "The white house: organization and operations". Center for the study of the presidency. Vol. 1 Number 1. 1971.

Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Hess, Stephen. **Organizing the presidency**. The bookings Institution, Washington D. C.

Hurtado, Javier, **El sistema presidencial mexicano**. México, D.F., FCE, 2001.

Janda, Kenneth, et al, **The challenge of democracy; government in America**. Boston, Houghton Mifflin Co., 1989

Janis, Irving Lester, **Groupthink. Psychological studies of policy decisions and fiascoes**. Houghton Mifflin. Boston, MA, USA. 1982.

Mainzar, Cesar Flavio, “La presidencia de la República. Análisis Jurídico-Administrativo de las Unidades que la integran”. Tesis, 1980.

Méndez, José Luis, “La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?”, **Este País**, (1998).

-----, “La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?”, en **Foro Internacional**, Octubre-Diciembre, 2007.

-----, “Estudio Introductorio: el liderazgo político como actuación estratégica”, en José Luis Méndez (comp.), **Liderazgo político**. México, D.F. EAPDF-Editorial Siglo XXI, 2013.

Morison, Samuel E., et al, **Breve historia de los Estados Unidos**. México, D.F., FCE, 1997.

Nathan, Richard, **The administrative Presidency**. Nueva York, Wiley, 1983.

Neustadt, Richard, **Presidential power and the modern presidents**. Nueva York, The Free Press, 1990.

Nuñez, Ernesto, **Crónica de un sexenio fallido: la tragedia del calderonismo**. D.F: Grijalbo, 2012.

Ortiz, Juan, “La guerra de independencia”, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El nacimiento de México, 1750-1856*. México, D.F., Planeta DeAgostini, 2002.

Página Web de la Presidencia de la República. México, D.F.

Página Web de la Casa Blanca. Washington, D.C.

Pardo, María del Carmen, **La modernización administrativa en México**. México, D.F., El Colegio de México, 1993.

Prewit, Kenneth y Sydney Verba, **An introduction to American Government**. New York, Harper and Row, 1977.

Rockman, Bert, “Staffing and organizing the presidency”, en Robert Shapiro, et al, **Presidential Power**. Columbia University Press, 2000.

Sáenz, Liébano, **La presidencia moderna**. México, D.F., Taurus, 2006.

Shapiro, Robert, et al, “Introduction: Presidential Power”, Shapiro et al, **Presidential Power**. Columbia University Press, 2000.

Schlesinger, Arthur Meier, **Is the Cold War Over?** New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1990.

Tversky, A. y Kahaneman, D., “Judgment under uncertainty: heuristics and biases”, en Connolly, T. et al, **Judgment and decision making**. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Wilson, James Q., **American Government**. Lexington, Ma., D.C. Heath and Co., 1983.

Walcott, Charles E., **Governing the white house. From hoover through LBJ**. University Press of Kansas. 1995.