
Los directores del Gobierno Federal mexicano, 1970-1977

Armando Rendón Corona

Presentación

El problema que nos ocupa en estas páginas es el de la creciente importancia que cobran, dentro de las organizaciones modernas, llámense empresa concentrada o aparatos de Estado, los especialistas, técnicos e intelectuales.

Dentro del personal del Estado hemos logrado distinguir la neta separación entre dos tipos de funcionarios en razón a la posición que ocupan dentro de la estructura de la autoridad: un estado mayor dirigente emplazado en los puestos de decisión de las instituciones públicas, y un cuerpo de técnicos que, sin estar dotados de autoridad política, preparan y ejecutan las decisiones tomadas por el primer grupo.

El problema político de la relación entre técnicos y políticos es el de la existencia de un proceso gradual, pero creciente, de selección de los cuadros de gobierno entre elementos no políticos, es decir, entre políticos que no se han formado en el liderazgo de organizaciones sociales del partido dominante (PRI), ni a partir de una carrera parlamentaria.

El problema político sobre el que tratamos de aportar algunos elementos de juicio es precisamente aquél contra el que prevenía Jesús Reyes Heróles, impedir "... que la administración supla al gobierno, que los administradores suplan a los políticos y que la administración convertida en gobierno, se independice o se separe del votante".¹

En otras indagaciones emprendidas por nosotros hemos encontrado que los miembros del Con-

¹ Discurso pronunciado en la Segunda Reunión de la República, el 5 de febrero de 1979. *Informática*, año IV, No. 38, febrero de 1979.

greso Federal son una fuente muy poco significativa en el reclutamiento de cuadros para la jerarquía del gobierno. Hasta este momento no hemos podido conocer con profundidad los vínculos de la burocracia política con la burguesía mexicana, sin embargo hemos registrado que los presidentes de las organizaciones patronales tampoco participan significativamente en la integración del grupo gobernante.

Efectivamente, el reforzamiento del presidencialismo ha conducido en las últimas cuatro décadas a una separación creciente del grupo gobernante (la administración) del régimen democrático, por el que debería constituirse. Existe una creciente selección de esa categoría dentro del propio directorio de los funcionarios y estos son cada vez más cooptados entre la tecnocracia gubernamental.

Este proceso revela que los procedimientos electorales no son decisivos para la integración de la élite del poder en México y, por lo mismo, los procedimientos de gobierno son crecientemente autoritarios y burocráticos. Paralelamente, la expansión del sector estatal de la economía profundiza esas tendencias y le da una potencia nueva al grupo dirigente del Estado.

Estas tendencias del Estado perfilan una transformación de la clase capitalista, que podría ser examinada en términos de una creciente asociación de los capitales, estatales y privados a escala monopolística, con la consiguiente revaluación del papel del personal político dentro de la clase dominante.

Sin embargo nuestra indagación es limitada y no podemos aquí sino enunciar estos problemas teóricos y políticos. Con el fin de explicar mejor las fuentes de reclutamiento del personal político, tratamos de aclarar el nexo entre políticos y tecnó-

cratas, a través del cargo de director general (o cargo equivalente) de Secretarías y Departamentos de Estado, de los cuales encontramos 1045 cargos. Como esta indagación forma parte de un proyecto más amplio, escogimos el periodo 1970-1977, de tal manera que de dichos funcionarios podemos saber si ocuparon o no cargos importantes (en el gobierno federal, en las dos Cámaras del Congreso y en las gubernaturas estatales) entre 1940 y 1977.

El enfoque que aplicamos aquí es el de la movilidad política, que es uno de los procedimientos que se desprenden de la llamada circulación de las élites. La circulación está compuesta de procesos internos como son los movimientos o desplazamientos del personal político dentro de la jerarquía de cargos del gobierno federal, de los que resultan fenómenos como la rotación en los cargos, la longevidad política, la concentración de poder, los modos de selección, etc.

Entendemos por autoridad política la traducción operacional del poder político del Estado, ya que se deduce y descompone de éste, y se objetiva en cargos dotados de un cierto quantum, que a su vez se diversifican en función de la división técnico-política de la actividad gubernamental. La escala jerárquica que proponemos es, y difícilmente podría ser de otra manera, convencional, en la medida en que la importancia de la persona puede diferir de la del cargo y a la inversa. El punto más elevado es la Presidencia del Poder Ejecutivo Federal, los secretarios y jefes, los subsecretarios o equivalentes, etc., hasta llegar al cargo de director general; esta jerarquía puede verse mejor en los cuadros y gráficas que acompañan este escrito.

La exposición consta de cuatro apartados: 1. para una caracterización de la tecnocracia; 2. posi-

ción y función de los directores del gobierno federal mexicano; 3. la selección y; 4. la movilidad política.

1. Para una caracterización de la tecnocracia

En la teoría de Marx, se da cuenta de un impulso del capitalismo a desarrollar incesantemente las fuerzas productivas, con vistas a aumentar la productividad y con ello la reducción de la magnitud de trabajo socialmente necesario para producir las mercancías y así acrecentar la proporción de la ganancia o plusvalía. Este impulso acarrea el desarrollo continuo de las capacidades del trabajo y con ello las especialidades nuevas, adecuadas a las exigencias de la producción.²

Paralelamente al desarrollo de las fuerzas productivas que engendra el capitalismo, Marx analizó al proceso de acumulación de capital como un movimiento de concentración y centralización del capital, cuyo resultado es la monopolización del proceso productivo, la expropiación de los capitalistas pequeños por los mayores y, en su contraparte, la tendencia a la proletarianización de grandes masas humanas.

Ambos procesos —la diversificación de las capacidades del trabajo, especialmente impulsada por la unión de la creación científica y tecnológica a los fines del capital, junto con la creciente concentración y centralización de los capitales— provocan la socialización del proceso productivo, tanto en lo que se refiere a la integración de todos los momentos del proceso de producción como en la transformación de los distintos tipos de trabajo y de traba-

jadores en un trabajo socialmente combinado.³ Ello entra en contradicción con las relaciones sociales de producción basadas en la propiedad y gestión privadas del capital, que trae consigo una modificación constante de las clases sociales de la sociedad capitalista.

En la obra de Marx existen numerosas formulaciones de estos procesos que están en la base de la modificación estructural de las clases que ha producido el modo de producción capitalista. Aquí nos interesa sólo destacar un aspecto de estas transformaciones en lo que se refiere a la transformación de las funciones del capital.

Marx indicaba que el capitalista no es un creador de valor sino un consumidor de fuerza de trabajo, y que su calidad de capitalista la alcanzaba por su separación del trabajo real: "... Tan pronto como el capital alcanzaba un límite mínimo, a partir del cual comienza la verdadera producción capitalista, el patrono se exime del trabajo manual; luego confía la función de vigilar directa y constantemente a los obreros aislados y a los grupos de obreros, a una categoría especial de obreros asalariados". "El ejército obrero puesto bajo el mando del mismo capital reclama toda una serie de jefes (directores, gerentes, managers) y oficiales (inspectores, foremen, overlookers, capataces, contramaestres), que durante el proceso de trabajo llevan el mando en nombre del capital".⁴

Marx veía en la separación entre propiedad del capital y su función organizadora, la indicación de que los capitalistas habían llegado a ser superfluos,

³ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁴ Marx, C. *El Capital*. Vol. I, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 268.

² Marx, C. *El Capital*. Libro 1, capítulo VI (inédito), 5a. Ed., Siglo XXI, México, 1975, pp. 47 y 75.

en cuanto que esta separación no altera en nada las relaciones de producción capitalista. A diferencia del gran capitalista, los agentes del capital realizan funciones productivas, en la medida en que su trabajo de organización de la producción se incorpora al proceso global de trabajo.

Este fenómeno ha sido estudiado por numerosos autores desde la perspectiva del marxismo y fuera de él, pero logrando un conocimiento cada vez más amplio de esta categoría social. Uno de los autores marxistas que han discutido este asunto es Paul Mattick, quien ha apuntado sus características sobresalientes: la retribución del gerente (semi-propietario, cuasicapitalista), no es considerada como ganancia sino como salario; ejercen al mismo tiempo las funciones del capital y de la administración; tienen también participación en el capital, pero su poder de tomar decisiones no proviene de esta propiedad, sino de la posesión de las posiciones administrativas; aunque no coinciden propiedad y control, en la corporación moderna, no hay divergencias de intereses entre el capitalista pasivo y los directores activos, ambos están dedicados a elevar al máximo las ganancias de la corporación. En ese sentido, agrega Mattick, estos gerentes "forman una clase definida", interesada en perpetuar la explotación del trabajo asalariado.⁵

En la visión del mismo autor, la recomposición de la clase dirigente, tiene que explicarse en el proceso de desarrollo del capitalismo de Estado, puesto que en éste se unen el capitalista y el administrador, la propiedad y el control.⁶

⁵ Mattick, Paul. *Marx y Keynes*. Ediciones ERA, México, 1975; la ed. en inglés, 1969, pp. 294-296.

⁶ *Ibid.*, p. 292.

Un punto de vista complementario fue sostenido por A. Gramsci, quien vió en el desarrollo de los técnicos modernos una ampliación de la categoría social de los intelectuales: "Los intelectuales de tipo urbano han crecido al mismo tiempo con la industria y están ligados a su destino. Su función puede ser parangonada con la de los oficiales subalternos en el ejército: no tienen ninguna iniciativa autónoma para elaborar planes de construcción; ponen en relación, articulándola, la masa instrumental con el empresario, elaboran la ejecución inmediata del plan de producción establecido por el estado mayor de la industria y controlan las etapas laborales elementales. En el término medio general los intelectuales están muy estandarizados; los otros intelectuales urbanos se confunden cada vez más con el verdadero y propio estado mayor industrial".⁷

Para el mismo autor la relación entre los intelectuales y el mundo de la producción no es inmediata, como ocurre entre las clases fundamentales, sino mediata, "en grado diverso en todo el tejido social y en el complejo de la superestructura de la que los intelectuales son los funcionarios". "Los intelectuales, añade, son los 'empleados' del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político".⁸

Los autores citados han planteado el fenómeno del surgimiento de una categoría diversificada de organizadores de la producción y de la dominación, subordinados a la dirección de la clase capitalista socialmente dominante. En virtud del despliegue

⁷ Gramsci, Antonio. *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Juan Pablos Editor, México, 1975, p. 19.

⁸ *Ibid.*, pp. 17-18.

constante de las tendencias monopólicas del capital, se ha visto extenderse una serie de especialistas de la organización, de la gestión y el control, de la planeación y la ejecución técnicas del proceso productivo. Este grupo de "intelectuales modernos", como los llamara Gramsci, están situados en un papel intermediario entre la clase propietaria hegemónica y el conjunto de los trabajadores "socialmente combinados".

Sobre la base de este capitalismo monopolista se ha desarrollado también un proceso de creciente intervención del Estado en la economía, no sólo como en el pasado cuando se limitaba a crear las condiciones externas de la producción, infraestructura material y política de la reproducción capitalista, sino también directamente en la operación de una parte del capital productivo y en su generación directa, de modo que se ha vuelto esencial para el proceso global de acumulación de capital.

Sobre este desarrollo moderno del capitalismo se ha formulado, desde diversos enfoques, una teoría del capitalismo monopolista de Estado, cuya modalidad consistiría en la expansión del aparato económico estatal, la asociación creciente del Estado y los monopolios y la sobre determinación de las funciones económicas sobre el resto de las funciones y aparatos del Estado.

Se podría esperar que a una mayor concentración de los capitales y a una mayor centralización del mando sobre el proceso de producción, correspondiera un crecimiento de las funciones organizativas, intelectuales y técnicas, que cada vez menos podrían ser desempeñadas directamente por una oligarquía de los poseedores. De ser así, podría visualizarse el crecimiento del grupo intermediario que realiza la gestión de la organización productiva, social y política, en nombre de la clase dominante.

Aun dentro de este agrupamiento, según advierte Gramsci, existe una relación jerárquica entre un estado mayor en el que se vinculan propietarios y dirigentes políticos y una masa de técnicos sin poder decisorio. Desde este ángulo, la distinción entre unos y otros estaría determinada por la posición que ocupan dentro de una relación de autoridad, formalizada en una estructura jerárquica, en la que se dividen las facultades de decisión y mando de los papeles de ejecución y obediencia.

Además del criterio de la posición que ocupen en una relación jerárquica, los distintos tipos de "funcionarios" pueden ser analizados en su función, lo que puede permitir desglosar sus características sociológicas.

Para el análisis de los agrupamientos particulares dentro de las clases fundamentales, la sociología ha propiciado diversas clasificaciones de agrupamientos sociales, dentro de los cuales no ha faltado el personal estatal.

Específicamente sobre éste último Mendieta y Nuñez identificó entre sus características destacadas las siguientes: 1) es un grupo estructural de la sociedad porque el Estado forma parte de la estructura social; 2) es un grupo integrador y coordinador de todos los agrupamientos sociales; 3) es un grupo independiente que posee el monopolio jurídico de la coacción para el desempeño de sus funciones; 4) las funciones del Estado son de carácter social: de orden interno y seguridad externa y de regulación de la vida social.⁹

Se puede agregar a la descripción anterior, que su función común es el ejercicio, en distinto grado,

⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *Teoría de los agrupamientos sociales*. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1963, pp. 151-152.

de la autoridad política: que sigue la misma finalidad de la organización estatal, y que dentro de ella puede diferenciarse de acuerdo con la división política y técnica del trabajo. Para una caracterización más precisa sería necesario especificar cada uno de los rasgos señalados, pero aquí sólo consideraremos los que se derivan de la pertenencia del personal estatal a la organización del Estado (en su acepción restringida de gobierno).

El fenómeno organizativo en las sociedades modernas ha dado lugar una serie de exploraciones sociológicas dentro de lo que se llama sociología de la organización. Los estudios en este campo han permitido distinguir la relación entre dos momentos teóricos y reales: entre orden y organización, entre formalización y burocratización, que corresponden a los momentos preorganizativo y organizativo de las relaciones sociales.

Específicamente sobre la organización, A. Etzioni señala las siguientes características: 1) división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación; 2) presencia de dos o más centros de poder, que concentran los esfuerzos de la organización y los dirigen hacia sus fines; 3) capacidad de substituir, trasladar y promover su personal.¹⁰

En virtud de que las relaciones y actividades de la organización se sujetan a reglas generales, para permitir un sistema de gestión y administración racionales, se puede decir que la organización asume la forma moderna de una organización burocrática.

Las características de esta burocratización de las organizaciones, particularmente la del Estado, fueron clasificadas por M. Weber de la siguiente

manera: tiene atribuciones oficiales fijas, una jerarquía funcional, un cuerpo de empleados subalternos, separación entre las personas y los cargos; la no propiedad de los puestos y el impedimento de heredarlos; remuneraciones fijas, selección según la calificación profesional, profesionalización de la actividad, la carrera con ascensos y poderes de mando instituidos por una delegación de autoridad.¹¹

No obstante, estas características no son aplicables a los miembros de la instancia superior de la organización: propietarios y dirigentes del capital y del poder, ya que son ellos los que determinan las formas del control.

Dentro de estos enfoques de la sociología de la organización, se han abierto dos campos complementarios de indagación que corresponden a las dos formas que asumen las relaciones entre los miembros: la organización formal o actividad reglamentada, y la organización informal, que comprende a las relaciones sociales que mantienen los miembros entre sí y hacia afuera de la organización con los grupos sociales.

La selección y el reclutamiento de los cuadros de dirección política y de la alta administración, es una de las áreas más sugestivas a explorar, con la intención de tener una mejor visión de la relación entre el personal dirigente del Estado frente a otros agrupamientos y clases sociales, específicamente con la tecnocracia, con la clase social dominante y las categorías dirigentes de las clases dominadas.

La selección y reclutamiento de los dirigentes sociales y políticos, además de que representa un problema técnico, no puede ser explicada sin situar

¹⁰ Etzioni, Amitai. *Las organizaciones modernas*.

¹¹ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Vol. IV, Cap. VI, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 89-91.

la cuestión en el plano del régimen político. En realidad existe una gran diversidad de criterios para escoger a los dirigentes, y las cualidades tenderán a adaptarse a los intereses de la clase y fracción hegemónicas dentro de ese régimen.

Los regímenes capitalistas actuales se encuentran cada vez más sumidos en la contradicción, entre una tendencia a aumentar el autoritarismo implícito en el centralismo burocrático del poder, y los impulsos democráticos procedentes de las clases dominadas.

Dentro del fenómeno organizativo que venimos tratando, K. Mannheim ha formulado esta discusión sobre los tipos de selección de la manera siguiente: "Se ha argüido con frecuencia que los funcionarios públicos deben ser dirigidos por jefes políticos capaces, victoriosos en una libre competencia política y capaces de contrarrestar y equilibrar a los funcionarios de carrera que desempeñan sus tareas rutinarias en un ambiente de jerarquías preestablecidas".¹² Reconociendo la existencia de sectores de libre competencia y sectores planificados dentro del capitalismo moderno, el mismo autor agrega "Los acontecimientos recientes han conducido a una gran expansión de los sectores planificados y a la creación de organismos ejecutivos situados fuera de la burocracia tradicional. Cuanto más poderoso sea este sector, más imperativo resultará vigorizar la contienda pública y la competencia para conquistar la dirección política".¹³

¹² Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, segunda reimpresión 1974, primera edición en inglés, 1953, p. 129.

¹³ *Ibid.*

En este pasaje el autor nos sugiere la declinación de la democracia representativa, reemplazada por poderes autónomos, cuya legitimidad no está sustentada en la soberanía popular.

Sirva esta escueta presentación de algunos problemas teóricos sobre la tecnocracia, para ayudar a explicar una limitada indagación sobre la relación, en México, entre tecnoburocracia y el grupo dirigente del Estado.

2. Posición y función de los directores del gobierno federal mexicano

La tecnocracia mantiene una relación contradictoria con la burocracia política, con la que confronta la razón técnica y la razón política, así como los intereses económicos, políticos y sociales de cada una. Ello se inscribe en la propensión del Estado moderno a acrecentar la influencia del grupo tecnocrático sobre la orientación del poder.

Uno de los aspectos de dicha unidad contradictoria entre ambas categorías del personal del Estado ha sido enunciada por Maintz como la limitación de la decisión por la información toda vez que la información es "la materia prima del decidir racional". "Esta labor de tamizar, de compilar y evaluar informaciones significa con frecuencia una predecisión y hace que el directivo de la organización que toma las decisiones dependa del encargado de preparar para él las informaciones: tal encargado puede, por consiguiente, ejercer influencia aun sin estar dotado de facultades de mando".¹⁴

¹⁴ Maintz, Renate. *Sociología de la organización*. 2a. ed., Alianza Universidad, Madrid, 1977, pp. 124-125.

Bajo este punto de vista podemos precisar aún más nuestro objetivo de estudio que es la relación entre las dos esferas del personal estatal, el cual abordaremos tomando los cargos de director general o equivalente dentro de la administración federal. Estos cargos tienen la doble característica de estar investidos de un grado de autoridad política, que se traduce en un grado de autoridad administrativa, dentro de un cierto ámbito de competencias. Pensamos que estos cargos se sitúan en la frontera difusa entre ambas categorías del personal estatal, lo cual nos permite visualizar el grado en que la categoría inferior puede acceder a la esfera decisional y, a la inversa, cómo el grupo dirigente del Estado se recompone a partir de una selección entre los elementos subalternos.

Los asuntos corrientes de la administración no sólo se reparten entre una serie de Secretarías de Estado y oficinas dependientes del poder ejecutivo federal; además, en cada oficina se produce a su vez una distribución de funciones que obedece a una división técnica del trabajo. Los directores en este contexto son el enlace entre las autoridades políticas de cada dependencia y el conjunto de los empleados técnicos y administrativos.

Por otra parte, los directores son un intermediario entre la autoridad política y los distintos intereses sociales, cuya misión es la de transmitir las decisiones tomadas por el gobierno hacia los particulares, y en sentido inverso, transmitir las demandas sociales hacia los centros de decisión política.

En las manos del cuerpo de directores están la coordinación del trabajo administrativo, pero también el análisis de la información y de la programación técnica de las actividades, sobre las cuales se preparan las decisiones políticas. Por lo tanto, la

categoría de los directores puede ser identificada de acuerdo con una característica común: la capacidad técnica, que significa una cierta habilidad en el manejo de los asuntos jurídico-administrativos, así como una calificación profesional especializada requerida por el tipo de funciones de las que se ocupa la oficina en cuestión.

La importancia del cuerpo de directores debe ser explicada a partir de dos cuestiones. Primera, en cuanto al crecimiento de las funciones y actividades gubernamentales,¹⁵ lo que supone una intervención creciente del Estado en las actividades privadas, que pueden ser de control, regulación, supervisión, fiscalización, monopolio, etc. En estrecha relación con este problema está un segundo, a saber, la exigencia práctica de crear un tipo de capacidad técnica del trabajo adecuada a cada nueva actividad creada en el Estado.

El crecimiento numérico de los directores a lo largo de las últimas décadas, indica el crecimiento de las funciones gubernamentales ya que cada nueva dirección de una dependencia se ocupa de actividades nuevas, o de actividades que cobran una mayor importancia y que luego se desglosan de antiguas oficinas que las desempeñaban. Entendemos que cada nueva función burocrática responde a nuevos controles sobre las actividades privadas, nuevas reglamentaciones y, por lo tanto, una menor autonomía de las actividades privadas, lo que en su

¹⁵ Maintz reconoce también que la diferenciación estructural de una organización se debe a la división del trabajo, de forma que se configuran más y más papeles distintos. "Junto a esta diferenciación funcional puede incrementarse también la diferenciación vertical al aumentar el número de rangos o de planos supra ordenados en la escala jerárquica". *Ibid.*, pp 139-140.

contraparte representa una ampliación de la esfera pública y de su autoridad sobre la sociedad.

Junto con las otras categorías subordinadas del personal estatal, los directores son un cuerpo estable que garantiza la marcha normal de la administración, en medio de la lucha permanente por la hegemonía dentro del bloque en el poder. No obstante, bajo el impacto de esa lucha en el nivel dirigente, el cuerpo de directores se ve modificado constantemente por la sustitución de una persona por otras, probablemente afiliadas a los grupos políticos hegemónicos.

En la medida en que ocurre una creciente separación entre el personal que opera en el poder gubernativo y el legislativo, el grupo directorial ha venido cobrando una importancia creciente para la integración del personal dirigente en el gobierno central. De ahí que ocurra una "politización" del grupo, en el sentido de que su integración y estabilidad obedecen a los equilibrios entre las fuerzas que integran el bloque en el poder.

En la extensa red que forman los aparatos del poder ejecutivo, la tecnocracia pone a prueba no sólo su capacidad técnica, sino también su capacidad política. El papel que desempeñan los directores tiene un doble carácter: por un lado está el "saber hacer", y por otro el "poder hacer", es decir, la autoridad legal de la que están investidos. Por estas razones el director se concibe como un técnico-político, en oposición al político diletante formado en el liderazgo de las organizaciones de clase y en los partidos políticos: pero también en oposición al simple técnico carente de una autoridad que le permita decidir y actuar a nombre del Estado.

El cargo de director implica la disposición de un cierto grado de autoridad para tomar decisiones, las cuales conciernen a las políticas más generales

puestas en vigor por las autoridades políticas superiores. Entendemos que esa autoridad es derivada del poder del Estado, por lo que consideramos que es una autoridad política. Pero es una autoridad derivada del poder constituido y por tanto burocrática, que no es instituida directamente por los ciudadanos ni está sujeta al control y vigilancia por parte de éstos. Sin embargo, en cuanto que contiene los atributos del poder estatal, se podría esperar que el ejercicio de ese nivel de autoridad fuese encargado al personal político seleccionado en los procesos electorales.

Si bien este "deber ser" pudo existir en el pasado, en las últimas tres décadas, el político tradicional viene siendo desplazado, dejando el lugar a otro tipo de profesionales. Ya no es el liderazgo de los intereses sociales el criterio más importante de selección. El Estado por su parte encuentra menos dificultad en reclutar a sus hombres entre una extensa tecnocracia "neutra" que entre las gentes que gozan de algún reconocimiento popular y que representan de algún modo intereses de las clases dominadas.

A diferencia de los órganos del Estado que son instituidos directamente por una supuesta o real soberanía popular, en cuya función prima la norma jurídica, los cargos técnico-administrativos están sujetos a reglas flexibles, tal y como lo exige la racionalidad técnica. Por esa razón los procedimientos de selección, el tiempo que debe durar la función, los límites de sus atribuciones y las características exigidas para quienes ocupen el cargo, son dispuestas en tanto arbitrariamente por los órganos superiores de decisión.

Esta pequeña indagación pretende agregar elementos para la explicación de un fenómeno que descubrimos en otras investigaciones emprendidas

por nosotros.¹⁶ Se trata de que en un periodo que va de 1940 a 1977, registramos un descenso constante del número de políticos profesionales que integran el equipo gobernante en el Poder Ejecutivo, en favor de un tipo de funcionarios que en número creciente vienen desplazando a aquellos, y que no han seguido una carrera política a través de la competencia electoral por los puestos, ni tampoco figuraron en los cargos de nombramiento más importantes dentro del Ejecutivo.

Hemos seleccionado el cargo de director general para estudiarlo en un periodo que comprende los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo, 1970-1977. Los cargos registrados fueron 1045, ocupados por un número menor de personas como se podrá ver más adelante.

La formulación de una jerarquía política aun dentro de una organización altamente reglamentada como es el gobierno, no deja de ser un tanto arbitraria, ya que la autoridad nominal frecuentemente no coincide con la autoridad real de los personajes que ocupan los cargos. No obstante nos apegamos a la legislación mexicana vigente para determinar la posición de los cargos. Consideramos que los organismos federales del Estado, en un régimen presidencialista como el nuestro, están subordinados a la autoridad del Ejecutivo. Aún dentro de esos órganos hay una línea jerárquica de los cargos:¹⁷ por

¹⁶ Rendón, Armando. *Los profesionales de la política en México, 1940-1970. La burocracia política mexicana, 1970-1977*. Inédito. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹⁷ Sobre el problema teórico de las jerarquías, nos basamos en el estudio de A. Rendón, *Las jerarquías de la autoridad*. Inédito.

ejemplo entre la Cámara "alta" (Senados) y la "baja" (Diputados), entre titulares y suplentes en los cargos legislativos, entre los gobernadores constitucionales y los interinos, entre secretarios, subsecretarios y oficiales mayores en el Ejecutivo, etc.

La selección

Una manera de aproximarse al carácter de la selección de los funcionarios gubernamentales, es estudiando el tipo de carreras que han seguido, y que distinguimos con dos procedimientos distintos.

Primero se trata de saber si los funcionarios seleccionados han seguido una carrera profesional en la dirección de las oficinas desde las posiciones de mando más importantes, o si no lo han hecho. La información de que disponemos no registra otros cargos administrativos ni otros cargos políticos de menor jerarquía, ni la biografía ocupacional de cada uno de ellos; otros estudios más detallados podrán dar cuenta de estos rasgos y así encontrar explicaciones más amplias sobre la formación educativa, la actividad laboral y aún rasgos psicológicos y de origen de clase social, etc.

Segundo, si los cargos ocupados se han obtenido preferentemente en la lucha electoral por cargos de elección popular, o si se han obtenido por nombramiento por una autoridad burocrática superior. En la primera situación damos por descontada la pertenencia de los funcionarios a otros partidos que no sea el de gobierno que, aunque puede ocurrir, es excepcional.

Puede darse una combinación de ambos tipos de cargos, por lo que consideraremos a estos casos en el tipo que han seguido de manera preferente.

Respecto al conjunto de los directores generales registrados en los periodos 1970-1976 y 1976-

1977, tenemos la siguiente distribución. Durante los seis años del gobierno de Luis Echeverría registramos 502 personas que fungieron como directores, contra 543 que registramos en el primer año de integrado el equipo de gobierno de José López Portillo.

Un indicador de la profesionalización de los funcionarios en las posiciones de mando, es el número de cargos ocupados en los niveles y órganos importantes. Con este criterio encontramos que de las 1045 personas estudiadas de 1970 a 1977, el 70% había ocupado sólo un puesto político importante en los poderes federales, el de director general; el restante 30% había desempeñado otros cargos además del de director en un periodo que va de 1940 a 1977.

Considerados por periodo de gobierno, resulta que de los que sólo ocuparon un cargo en el gobierno del señor Echeverría hubo más elementos "nuevos" (53.8%) entre los directores, que en el periodo del Presidente López Portillo (46.1%). Del total de los funcionarios considerados como profesionalizados con más de un cargo, las proporciones en cada gobierno son: un tercio con Echeverría (34%) y dos tercios (65.6%) en el gobierno actual. (Ver cuadro 1).

Los mismos datos vistos dentro de cada gobierno nos confirman que en el periodo 1970-76 fueron designados más directores sin una carrera previa en los niveles altos (78%), que entre los antiguos (21%). En el gobierno actual, a pesar de que son mayoría los directores con un cargo, estos disminuyeron en favor de quienes ocuparon más puestos (62 contra 38%).

Los datos anteriores indican que la mayoría de los directores de ambos gobiernos ascendieron

a esa posición por primera vez; es probable que nunca antes hayan tenido un cargo tan importante, pero también que la mayoría de los "nuevos" no lo volverán a tener dentro del gobierno central. Pese a todo han ingresado al directorio político, lo cual es decisivo para su futuro individual.

Otro fenómeno que se destaca de los datos, es que dentro de este grupo, cuya base mayoritaria es cambiante, existe un reducido núcleo de personas con una mayor concentración de cargos de autoridad, lo que permite verlo como un segmento más continuamente afirmado en las posiciones de mando y el más estable de la administración. Sería presumiblemente el más cercano a los niveles superiores de decisión y por eso más influyentes que sus homólogos.

La tendencia que acusan los datos comparando los dos equipos de gobierno, es a restringir la selección de dichos funcionarios a elementos que ya han seguido una trayectoria político-administrativa de consideración. Una diferencia del gobierno de Echeverría respecto al actual, es que en el primero opera una ruptura con el gobierno anterior, que puede significar el inicio de una renovación física de los hombres del poder, que lo habían detentado ininterrumpidamente durante los treinta años anteriores. En cambio López Portillo hecha mano de las antiguas figuras políticas en mayor proporción que su antecesor, de lo que se seguiría que los viejos compromisos de clase reaparecen con mayor fuerza ahora.

La diferencia entre directores según el número de cargos ocupados, da cuenta de una doble selección del personal: por reclutamiento externo a la jerarquía de la autoridad, o por ascenso dentro de la jerarquía. En este asunto resulta ilustrativo com-

Cuadro 1

Directores generales de secretarías y departamentos de estado, en los periodos de gobierno de Luis Echeverría y José López Portillo, distribuidos por el número de cargos ocupados, 1970-1977

Directores	Total 1970-77	%	% 1970-76	% 1976-77	LEA	%	JLP	%
Con un cargo	731	70 = 100.0	53.8	46.1	394	78.5	337	62.0
Con más de un cargo	314	30 = 100.0	34.3	65.6	108	21.5	206	38.0
Total	1045	100			502	100.0	543	100.0

Fuentes: Directorios del Gobierno Federal. Este cuadro y los siguientes son elaboraciones nuestras.

parar nuestro resultado con observaciones similares hechas en Alemania referidas por Maintz.

“En organizaciones tales como la Administración, la empresa o el ejército, el ascenso para los individuos está limitado, en su mayoría, a determinados sectores de la jerarquía; en la Administración alemana, por ejemplo, está limitado a determinadas carreras o servicios. Pero dentro de tal esfera, los puestos más elevados son cubiertos con mayor frecuencia por el ascenso que por el reclutamiento directo de nuevos miembros para tales puestos. En los puestos de ‘entrada’ por el contrario (por ejemplo en el rango más bajo de la carrera de que se trate dentro de la Administración), el reclutamiento externo es más frecuente o incluso constituye la regla”.¹⁸

La tecnocracia oficial no se constituye en el liderazgo social ni en la selección democrática por el electorado, sino en su función dentro de la divi-

sión política del trabajo. De lo anterior se desprende que el tipo de carrera que puede seguir dentro de los aparatos estatales es eminentemente técnico-político, y esto último ocurre en la medida en que algunos elementos tecnocráticos puedan ser cooptados por el grupo superior que efectivamente ejerce el mando político.

Una forma de seguir este problema es mediante la observación del tipo de cargos ocupados por los directores que ocuparon más de un cargo. Distinguimos entonces entre cargos instituidos por elección popular, y cargos por nombramiento de una autoridad superior, derivada, cuya designación más estricta será la de autoridad burocrática.¹⁹

¹⁹ Respecto de las cualidades de los dirigentes políticos y a los métodos de su selección, K. Mannheim distinguió entre quienes de la lucha pública por el liderato, por el triunfo de sus ideales y por la confianza de los ciudadanos, de aquellos preparados para obedecer y realizar tareas rutinarias que les son asignadas por otros, que no son hombres de iniciativa cuando llegan al poder. Mannheim, Karl

¹⁸ Maintz, R. *op. cit.*, p. 158.

De acuerdo con esta clasificación encontramos que de los directores que registramos con una carrera, la mayoría lo hicieron desde cargos de nombramiento. En el gobierno de Echeverría, 108 directores con más de un cargo acumularon 237 cargos de distinto tipo, de ellos el 86% fueron cargos de nombramiento y el restante 14% cargos de elección popular. Los directores con más de un cargo que registramos entre 1976 y 1977, fueron 206 con 482 cargos acumulados, de los cuales 88% fueron de nombramiento y 12% de elección. (Ver cuadro 2).

En otros estudios emprendidos por nosotros, encontramos que entre 1940 y 1977 menos del 1% de los diputados ascendieron a cargos en el Poder Ejecutivo, lo cual confirma lo anterior.

Es evidente pues que los hombres del PRI tienden a ser desplazados de la administración central, lo que también significa que los representantes del sindicalismo corporativo tienen escasas o muy restringidas posibilidades de tomar posiciones dentro del ejecutivo.

Como se puede leer en el cuadro siguiente, muchos de los cargos de elección son de senador propietario, que tiene un rango superior al de director, entre los que encontraría a pocos representantes de los sectores populares del PRI.

La movilidad política

Dentro de la escala jerárquica de los puestos de autoridad encontramos que con mayor frecuencia el reclutamiento de los directores se hace entre los

Libertad, poder y planificación democrática. Primera edición en inglés, 1953. Fondo de Cultura Económica, México, 2a. reimpresión, 1974.

Cuadro 2

Tipo y número de cargos ocupados por los directores durante sus carreras, 1940-1977

Tipo de cargo	Echeverría	López Portillo	Total
Secretario	2	4	6
Gobernador	—	2	2
Subsecretario	4	4	8
Director de organismo	10	8	18
Senador propietario	8	11	19
Oficial mayor	4	10	14
Embajador	—	1	1
Director	184	397	581
Senador suplente	6	6	12
Diputado propietario	14	29	43
Diputado suplente	5	10	15
Total	237	482	719

mismos directores. Considerando los cargos acumulados por los directores con carrera, en los periodos de Echeverría y López Portillo, los cargos de director representan el 77.6% y el 82.3% respectivamente. Es decir, predomina un tipo de movilidad horizontal que indica un cierto estancamiento en la carrera de los directores, es decir que la mayoría de ellos no rebasarán ese límite, mismo que será el tope

de la movilidad de los elementos más destacados de la tecnocracia.

La movilidad política horizontal también revela una continuidad sexenal de este tipo de funcionarios: continuidad de la plana dirigente, de sus procedimientos de gobierno y de los intereses que representan. Quizás esta continuidad implique a las rutinas administrativas, lo que acentuaría el carácter refractario de los cambios en los procedimientos de gobierno.

Cuando Echeverría inicia su mandato, la propaganda oficial insistió demasiado en que el gobierno trataba de recuperar la confianza de la juventud, en parte porque el movimiento estudiantil se había enfrentado y separado del gobierno y sus mecanismos de control, y en parte porque el gobierno de Díaz Ordaz había representado la mayor consolidación de la vieja burocracia política, que a lo largo de por lo menos las dos décadas anteriores mantenía el poder sin compartirlo. Los síntomas de decrepitud de la burocracia política y el sistema de alianzas que encarnaban imponían desde entonces una renovación de los cuadros, pero la tarea fue mediocrementemente cumplida. Echeverría no pudo hacer lo que Ivan el Terrible: desembarazarse de la vieja aristocracia de los boyardos fincados en la gran propiedad terrateniente, sustituyéndolos en sus privilegios por una guardia de jóvenes plebeyos, elevados por él y sólo leales a él.

De acuerdo con los datos que se presentan a continuación, sobre los directores con más de un cargo, Echeverría sólo recupera a un 26% de los directores de las administraciones precedentes entre 1940 y 1970. En cambio, los directores de López Portillo que también fueron directores en los sexenios anteriores representan el 48%; además, tres cuartas partes de los directores actuales ya eran directores con Echeverría. Veámos.

Cuadro 3

Cargos de director ocupados durante los gobiernos de Echeverría y de López Portillo y en gobiernos anteriores, 1940-1977

Sexenio	Número de cargos de director	
	Echeverría 1970-1976	López Portillo 1976-1977
1976-1977		207
1970-1976	136	141
1964-1970	35	33
1958-1964	5	10
1952-1958	5	3
1946-1952	3	3
1940-1946	—	—
Total	184	397

Resulta claro que el cuadro de directores con "carrera" actuales es más o menos el mismo que figuró en el gobierno pasado, pero con la tendencia más acusada a recuperar a los más viejos elementos de la administración gubernamental. Se trata de una tendencia a cerrar la cooptación de nuevos cuadros, lo que también significa una mayor burocratización o profesionalización en la función, del personal estatal. Dicho sea de paso, un fenómeno similar se produjo en el gobierno de Díaz Ordaz, que acusó un acentuado nepotismo.

En el primer año de funcionamiento del actual periodo de gobierno, no se puede ver cómo ocurre la movilidad horizontal de los actuales directores; pero notamos que hubo un cierto intercambio de

los directores de una oficina a otra (28 casos). También en este caso, se trata de llenar las vacantes dejadas por los constantes desplazamientos políticos, recurriendo a los mismos elementos en funciones.

Anteriormente consideramos el cargo de director general como la categoría inferior dentro de la escala de cargos del poder ejecutivo, pero en relación al conjunto de cargos políticos aquí considerados, existen otros cargos que suponemos inferiores como son las categorías de diputado suplente y propietario y senador suplente. Respecto a ellos el nivel de director se presenta como un nivel superior. En realidad la movilidad política vertical-ascendente es un fenómeno poco relevante para la integración del cuadro directorial. Los suplentes no tienen, ni en este ni en ningún otro nivel superior, posibilidades de continuar haciendo una carrera; en todo caso, llegar a esos cargos es haber llegado demasiado lejos. En fin, la selección de directores entre las categorías subalternas que han seguido la vía electoral es ocasional, salvo para una pequeña cuota de diputados propietarios.

De acuerdo con el cuadro anterior, los cargos de elección popular inferiores no son una fuente de reclutamiento significativa; en cambio, desde la posición de director sí se abre un amplio campo de cooptación de elementos para ocupar posiciones superiores; para ilustrar esta cuestión baste saber que durante el gobierno de Echeverría 16 directores fueron promovidos hacia las posiciones más elevadas de la jerarquía: 2 como secretarios de Estado, 3 como subsecretarios, 9 como directores de organismos descentralizados y 2 como oficiales mayores. En el primer año de gobierno de López Portillo no se registró este tipo de movimientos.

Por encima de la autoridad directorial se encuentran otros cargos, que ahora analizamos para

Cuadro 4

Movilidad vertical ascendente.
Cargos inferiores ocupados inmediatamente antes de ser directores en los gobiernos de Echeverría y López Portillo

Tipo de cargo anterior	Número de cargos	
	Echeverría 1970-1976	López Portillo 1976-1977
Senador suplente	6	2
Diputado propietario	8	14
Diputado suplente	3	7
Total personas	17	23

observar la movilidad vertical-descendente. Suponemos que es un movimiento descendente porque se reduce el campo de ejercicio de la autoridad y aumenta la subordinación respecto de una serie de autoridades superiores individualmente considerados, puede significar una pérdida real de influencia, pero si consideramos el fenómeno como una selección dentro de los mismos activos con que cuenta el ejecutivo, puede mostrar también cómo la administración tiende a hacer más una cooptación dentro de su propia esfera que a recurrir a elementos ajenos al gobierno central.

La movilidad política descendente no es un fenómeno significativo para la integración del grupo directorial, ya que representan tan sólo el 2% de los

Cuadro 5

Movilidad vertical descendente.
Cargos superiores ocupados inmediatamente
antes de ser director en los gobiernos de
Echeverría y López Portillo

Tipo de cargo	Número de cargos		Total
	Echeverría 1970-1976	López Portillo 1976-1977	
Secretario	—	2	2
Gobernador	—	1	1
Subsecretario	1	4	5
Director de organismo	1	5	6
Senador propietario	6	7	13
Oficial Mayor	2	6	8
Embajador	—	1	1
Total	10	26	36

directores de Echeverría y el 5% de los directores actuales. De acuerdo con los resultados del cuadro 5, se reconoce que el descenso era un fenómeno poco frecuente entre los más altos funcionarios. Ahora, en cambio, muchos más funcionarios de alto nivel reaparecen en la lista de directores.

El núcleo permanente dentro del cuerpo de funcionarios del poder ejecutivo, en los distintos rangos de su jerarquía, se forma y se recluta preferentemente en la administración pública y no resultan de la competencia democrática por los cargos; por tanto son irresponsables políticamente ante la

ciudadanía, pese a que tienen en sus manos los recursos y la autoridad gubernamentales.

Los mecanismos de selección y de la movilidad política constituyen las formas de la reproducción del grupo social que realiza la gestión del gobierno. Pero dicha reproducción es sólo un aspecto del fenómeno más general de la renovación o circulación de la misma categoría social.

Las tendencias que resultaron del análisis muestran que el grupo gobernante tiene una fuerte composición tecnocrática, lo que sugiere una burocratización del personal dirigente en oposición a los principios de la democracia representativa. Sin embargo, otras investigaciones podrán emplear estas evidencias para establecer las consecuencias que tiene el modo de integración de los gobernantes sobre el desarrollo del sistema político mexicano.

Gráficas de flujo de las rutas seguidas en sus carreras políticas por los directores generales de Secretarías del Gobierno Federal.

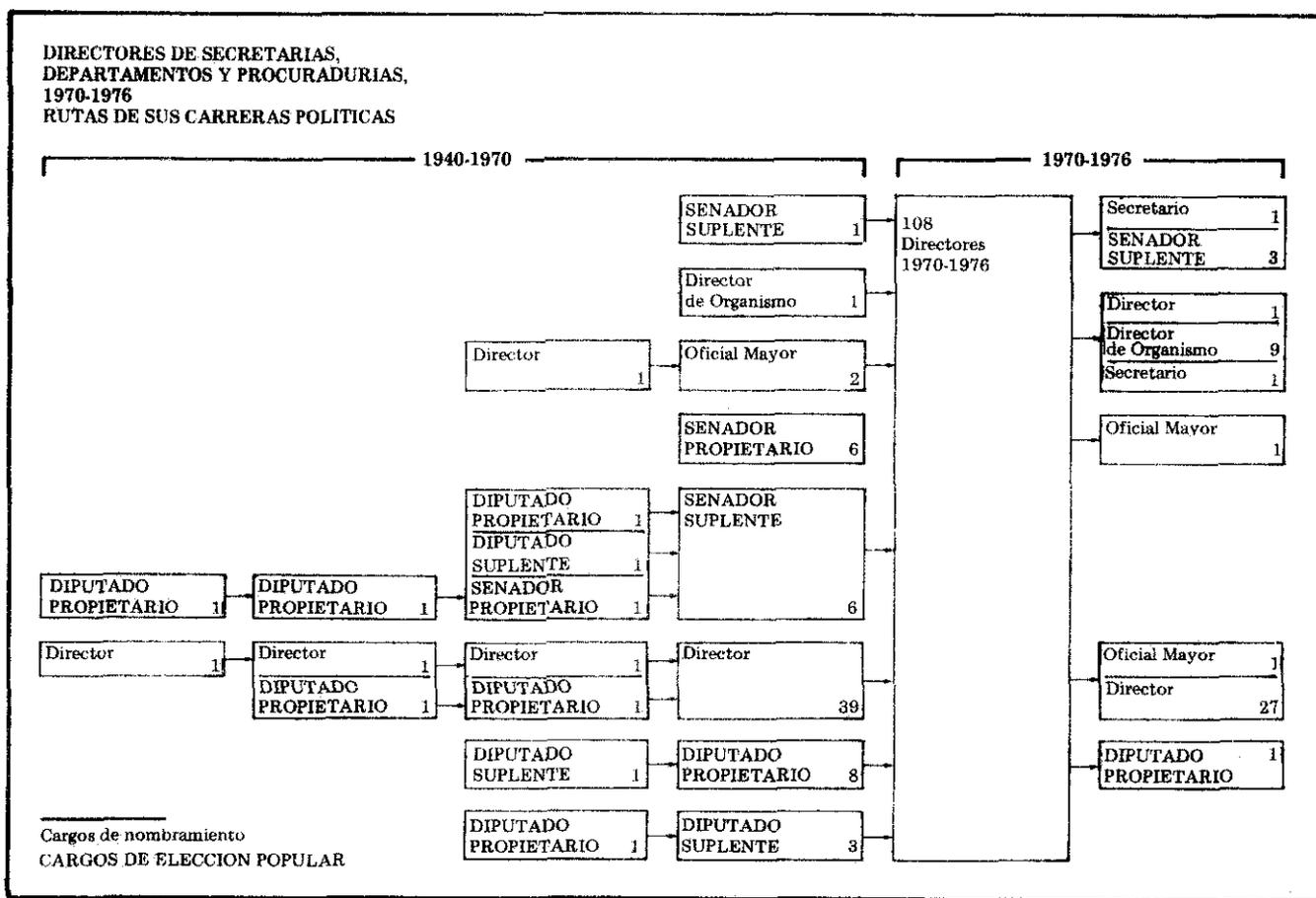
Se presentan dos gráficas para observar el comportamiento de la movilidad política en los dos periodos de gobierno más recientes: 1970-1976 presidido por Luis Echeverría y 1976-1977 por José López Portillo.

El criterio de elaboración es el de las fuentes de reclutamiento de los mencionados funcionarios, que se registra en los tipos de cargo que aparecen a la izquierda de la columna principal de número de directores con carrera (ej. 206). La lectura debe hacerse de izquierda a derecha, ya que el primer cargo ocupado se registra en el extremo izquierdo y hacia el derecho todos los demás. El número que aparece en cada cuadro-ruta significa que varias

personas siguen una misma trayectoria y se van acumulando, por ejemplo: diputado propietario 1 - diputado propietario 1 - senador propietario 1 - senador suplente 6 - director; la ruta indica que la misma persona fue dos veces diputado propietario y una vez senador propietario, luego se agrega al

grupo de senadores suplentes que desde esa posición pasaron a ocupar el cargo de director.

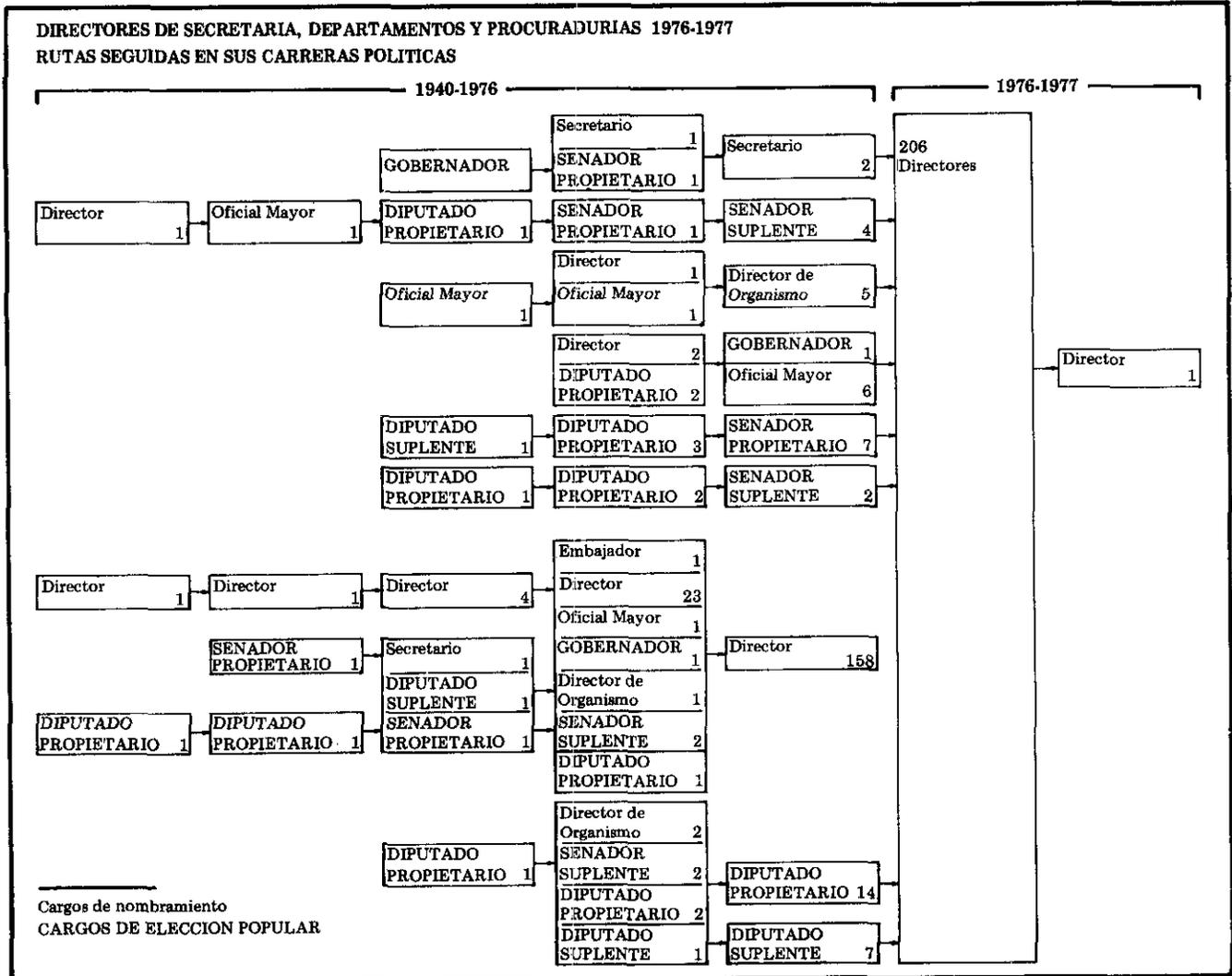
Las gráficas también muestran los tipos de carrera y sus combinaciones, según que los cargos sean de nombramiento por una autoridad superior (que se destacan por las letras minúsculas), o instituidos



Elaborado por Armando Rendon/Instituto de Investigaciones Sociales/C. U.

por elección popular (en letras mayúsculas). Los dos periodos que aparecen en cada gráfica muestran

las pautas de la movilidad en el periodo anterior y en el periodo de gobierno que se analiza.



Elaborado por Armando Rendon/Instituto de Investigaciones Sociales/C.U.