

## **Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana**

*Rogelio Hernández Rodríguez\**

### **I. Política y burocracia en México**

ES FRECUENTE ENCONTRAR EN los estudios sobre administración pública y, en especial, sobre las características de los funcionarios, la afirmación de que mientras más politizada sea la burocracia menos capacitada estará y, por ende, será ineficiente. Se parte de que el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales y permite la especialización del funcionario.

Dos aspectos son vitales en esta concepción: la movilidad y las formas de reclutamiento de la burocracia. Si una alta tasa de cambios obstaculiza las tareas administrativas, su inexistencia provoca el estancamiento de la dependencia (McGregor Jr., 1974:19). La manera en que se ingresa y se asciende en la jerarquía refleja tanto el grado de autonomía del ámbito administrativo respecto del político, como la preparación de la burocracia. En rigor, ambos factores deben responder al conocimiento, experiencia e incluso la antigüedad del funcionario, es decir, debe ser un sistema que reconozca los merecimientos del sujeto (Greenberg, 1970).

En la bibliografía especializada existe una dicotomía que prejuzga el análisis sobre México. De acuerdo con ella, los países desarrollados poseen sistemas basados en el mérito mientras en los llamados en transición prevalecen las preferencias personales y los vínculos políticos (Greenberg, 1970 y Camp, 1971:189). A ello hay que añadir el indudable entrelazamiento que existe en México de la política con la administración y la alta movilidad que muestran las trayectorias de sus funcionarios.

\* Agradezco los comentarios de los dictaminadores anónimos, y las recomendaciones de Nelson Minello para reducir la primera versión del estudio.

La estrecha relación entre política y actividades administrativas ha propiciado que se acepte como verdad indiscutible que el ingreso y los ascensos del funcionario no se deben a sus conocimientos o capacidad, sino a su amistad o compromiso político con el equipo gobernante. La alta movilidad en parte es resultado de este comportamiento porque el individuo responde a imperativos totalmente ajenos al desempeño administrativo.<sup>1</sup>

Estas apreciaciones tienen cierto sustento en el hecho de que la integración del gabinete en México es una facultad exclusiva del jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, los criterios para seleccionar a sus miembros no están sujetos a ninguna reglamentación particular ni, mucho menos, a la sanción de un organismo político como sería alguna de las cámaras. Esto permite que el recién nombrado titular de una secretaría de Estado, por sí o en consulta con el presidente, designe a sus colaboradores cercanos siguiendo pautas muy similares a las que observó el mandatario.

El procedimiento introduce, sin duda, un alto grado de inseguridad entre los funcionarios porque no se limita al periodo que cubre una presidencia, sino que se mantiene presente durante toda la gestión en la medida en que cualquier eventualidad política puede propiciar la salida del secretario y, con él, la de sus colaboradores inmediatos.

Lo grave es que estas verdades han sido llevadas más allá de las características de los secretarios y subsecretarios de Estado, pero sin suficientes pruebas empíricas. Los estudios hechos hasta ahora, más que aplicarse a la burocracia en tanto funcionariado administrativo, se han dirigido claramente a la élite política. En ellos se analizan las carreras de los altos niveles de la estructura gubernamental (secretarios y subsecretarios) y en la mayor parte de los casos atienden sólo algunos periodos presidenciales (Camp, 1984 y Gruber, 1971). La única investigación que ha incorporado niveles administrativos inferiores es la de Smith, pero tampoco aquí es posible obtener un perfil de este grupo de funcionarios porque sus peculiaridades se diluyen entre las trayectorias de la misma élite.

En contraste, cuando el análisis se centra en una dependencia o en un rango administrativo, las apreciaciones se matizan significativamente. Greenberg, en su estudio sobre la Secretaría de Recursos Hidráulicos, realizado entre 1967 y 1968, descubrió que la mayor parte de sus empleados, incluidos el titular y los subsecretarios, poseían un alto grado de preparación técnica y de experiencia en las actividades de la institu-

<sup>1</sup> La bibliografía sobre este punto es abundante. Véanse como ejemplos los trabajos de Tuohy (1975), Greenberg (1970), Camp (1984), Kelly (1981) y Smith (1981).

ción. También concluyó que la competencia y capacitación del funcionario eran los factores que predominaban en su ascenso y no las relaciones personales o políticas y que, por último, este patrón de comportamiento podía encontrarse casi desde el nacimiento de la secretaría.

Camp —que se ha empeñado en descubrir lo que él llama “camarillas”, porque a su juicio de ellas depende el nombramiento de un funcionario— al estudiar lo que denominó el “tecnócrata de nivel medio” (que parece comprender desde los jefes de departamento hasta los directores generales), tuvo que admitir que tienen preparación técnica y adiestramiento profesional y que lograban ascender gracias a sus merecimientos, independientemente de la dependencia. Otro de sus hallazgos fue que su experiencia no procedía tanto de los estudios universitarios como de su trayectoria en el servicio público (Camp, 1972).<sup>2</sup>

Si los estudios particulares corrigen los juicios, una revisión detenida de las carreras de quienes formaron parte de los gabinetes presidenciales entre 1946 y 1988, revela que el servicio público se ha convertido en una actividad profesional que capacita y especializa al funcionario tanto en las tareas políticas como en las administrativas. Algunas de estas conclusiones son las siguientes (Hernández Rodríguez, 1985, 1987).

1) El promedio de años acumulado por cada funcionario hasta ser designado secretario de Estado es de 17.4 años de servicio continuo en tareas políticas, indicio claro de dedicación a una actividad específica. Si se tiene presente que los funcionarios tenían una edad promedio de 49 años al ser nombrados, resulta que pasaron un tercio de su vida en la política, lo que convierte a ésta en una profesión como cualquier otra.

2) El aspecto más interesante radica en los ámbitos formativos de los funcionarios. El 57% de los 149 secretarios de Estado (incluidos los presidentes de la república) tuvieron únicamente trayectoria administrativa; uno recorrió nada más puestos de elección, y nadie había tenido solamente cargos en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las combinaciones ratifican el predominio administrativo: 27% pasó por el medio electoral y administrativo, y el 14% por los tres.<sup>3</sup> Los datos muestran sin lugar a dudas que la administración pública ha sido el lugar donde se han formado los políticos mexicanos, y que los medios electo-

<sup>2</sup> Merilee S. Grindle (1977) descubrió que aun cuando en los rangos medios y altos de la administración las relaciones personales llegan a ser decisivas, las designaciones siempre recaen en funcionarios que, además de guardar lealtad al superior, poseen preparación y experiencia en el medio.

<sup>3</sup> La suma no da 100 porque solamente las dos primeras categorías son excluyentes en tanto que las demás comparten miembros.

ral y sobre todo partidario han sido secundarios, independientemente de los periodos presidenciales considerados.

3) La afirmación de que la extrema movilidad de los funcionarios origina inexperiencia también resulta cuestionada. En general, los secretarios de Estado registraron una rotación de tres cambios de puestos por sexenio, pero éste es un indicador engañoso, pues al revisar cuántos cargos habían acumulado en total los funcionarios al momento de ser designados, resulta que no pasaban de seis, cifra que vista a la luz del tiempo invertido en la carrera (17.4 años) es pequeña. Más aún: los secretarios habían estado por lo menos tres años en cada puesto, cubiertos en no más de tres entidades, que por lo común estaban relacionadas por el tipo de actividad que desarrollaban; esto significa que el funcionario se mantuvo el tiempo suficiente para conocer sus funciones y dentro de un solo medio administrativo con el fin de especializarse.

4) La revisión detenida de la movilidad muestra que los ascensos observaban reglas no formales, basados en los grados de responsabilidad de la estructura jerárquica. En realidad, la administración pública tiene niveles de autoridad equivalentes, por lo cual, cuando un funcionario cubre un puesto también está desempeñando un rango de autoridad comparable con otros dentro y fuera de su entidad. Es por ese rango que puede aspirar a un puesto superior y no porque haya tenido un cargo determinado. En este sentido, el ascenso es una prueba de capacidad y conocimiento controlada con cierto rigor.

5) Finalmente, la versión de que los nombramientos son arbitrarios y obedecen a las relaciones y compromisos personales es verdad en una mínima parte. Al revisar los criterios que cada presidente de la república empleó para integrar su gabinete, se comprueba que si bien un número importante de los secretarios era conocido del jefe del Ejecutivo desde tiempo atrás, todos tenían trayectorias similares y fueron designados en las áreas en que se habían formado y no en las que ofrecían mejores expectativas políticas. Lo más llamativo es que una proporción significativa de secretarios (24%) ingresó sin otra carta de presentación que su *curriculum*, esto es, simplemente por experiencia y capacidad.

Estos datos contradicen las opiniones que privilegian la incapacidad de la élite política y despiertan fuertes dudas sobre su probable aplicación a la burocracia federal. Más aún si se piensa que cada cambio presidencial conlleva la sustitución completa del gabinete y de muchos funcionarios ligados a los secretarios, sin que la administración se paralice. Es posible pensar, entonces, que existe un funcionariado en el cual descansa la mayor responsabilidad administrativa y cuya movilidad responde a una especie de servicio civil no formal, que lo capacita y lo somete a prueba.

El presente trabajo trata de verificar si existe esa movilidad controlada en los directores generales y subsecretarios de las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) y Carlos Salinas de Gortari (CSG).<sup>4</sup> Parece pertinente elegir estos rangos y no los mandos medios (subdirección general y dirección de área), porque al ser los más altos en la estructura jerárquica ofrecen más posibilidades de poner a prueba el supuesto de que sus nombramientos responden a criterios de amistad y no de preparación profesional, y porque los *curricula* de estos funcionarios, aunque no constituyen carreras concluidas, sí comprenden casi todos los puestos previos, inferiores y medios, del sector público. Si se conviene en que éstos pueden ser considerados los cargos de mayor desempeño administrativo, los empleados que los tuvieron pueden configurar lo más cercano al funcionario de carrera.

## II. El servicio público como actividad profesional

### 1. Duración de la carrera administrativa

A pesar de que los puestos de subsecretario y director general son los más importantes después de la titularidad de la dependencia, y de que entrañan mayores compromisos políticos, el perfil de quienes los ocupan no es tan indefinido como normalmente se supone. Aunque es posible encontrar funcionarios que sin antecedentes profesionales obtuvieron un cargo de estos niveles, lo más frecuente es que hayan hecho largas antesalas en el servicio público.

El cuadro 1 permite observar el tiempo que cada grupo de individuos ha invertido a lo largo de su carrera. Lo primero que destaca es el aumento de las cifras que se registran en el sexenio de CSG; como se verá a lo largo del estudio, casi todos los indicadores de esta administración aumentan sensiblemente, pero no siempre significan mayor experiencia de sus funcionarios.

Tanto en el tiempo de carrera como en la edad, los subsecretarios y

<sup>4</sup> En el periodo de De la Madrid (1982-1988) están incluidos casi todos los funcionarios que laboraron en ese gobierno, así fuera durante cortos periodos. La administración de Salinas de Gortari (1988-1994) sólo comprende a los designados en 1988 y no recoge los cambios efectuados desde entonces. A pesar de todas las restricciones el número de funcionarios es elevado; en total 842 individuos, de los cuales 439 fueron directores generales y 75 subsecretarios con De la Madrid, y 277 y 51, respectivamente, con Salinas de Gortari. Toda la información procede de los *Diccionarios del gobierno federal*, Unidad de la Crónica Presidencial, México, ediciones de 1984, 1987 y 1989.

**Cuadro 1**

## Tiempo de carrera administrativa

<i>Sexenio</i>	<i>Rango</i>	<i>Edad</i>	<i>Tiempo total</i>	<i>Tiempo efectivo</i>	<i>Núm. funcionarios que abandonó el servicio</i>	<i>Promedio de años fuera</i>	<i>Total</i>
MMH	Subsrios.	45.3	15.1	12.6	27	6.3	75
	Dir. Grales.	42.2	12.6	10.3	185	5.2	439
CSG	Subsrios.	47.5	17.3	13.7	30	5.9	51
	Dir. Grales.	44.3	14.5	11.7	132	5.7	277

directores generales de CSG acumularon dos años más que sus similares del sexenio anterior, sin embargo, conservan las mismas características. La diferencia entre uno y otro rango administrativo se mantiene en tres años en ambas gestiones presidenciales, ya se trate de la edad o del tiempo de carrera, lo que equivale simplemente a que los subsecretarios desempeñaron un puesto más que sus colegas, el de director general.

El tiempo total que habían laborado en la administración hasta ser designados fluctúa, dependiendo del rango específico, entre los 12 y los 17 años acumulados, es decir, al menos dos sexenios completos, lo que les permite tener una visión más amplia sobre su campo de actividad, al margen de las particularidades de cada grupo de políticos.

Si se considera que al asumir el cargo los directores generales tenían en promedio 43 años de edad, y los subsecretarios 46, resulta que una tercera parte de sus vidas la dedicaron a la administración pública. Esto muestra que el trabajo en el aparato gubernamental absorbe por completo al funcionario y le impide ocupar su tiempo en otras actividades.

No todos esos años fueron de servicio continuo, pero es interesante observar que la diferencia entre el tiempo total y el efectivo se mantiene entre los dos y tres años, con independencia del sexenio y del rango. Donde sí hay diferencias notables es entre aquellos que tuvieron una carrera continua y los que se vieron obligados a abandonarla temporalmente: 36% de los subsecretarios que laboraron con MMH frente al 56% de los salinistas y 42% de los directores generales del primer sexenio ante 48% del segundo. A pesar de lo llamativo de las cifras, el tiempo que estuvieron fuera de la administración no supera los seis años en ningún caso.

Estos datos prueban que la estabilidad laboral existe para los funcionarios públicos aun cuando pese sobre ellos la amenaza de una remoción; incluso en ese caso, el número de años indica que la misma administración que los expulsó los reintegra al servicio. Aunque marginal, es una indicación de cómo se aprovecha la experiencia del empleado público.

Si los años de carrera ilustran lo absorbente que es la actividad administrativa, las combinaciones con otras tareas políticas confirman la dedicación profesional. Como se ve en el cuadro 2, una abrumadora mayoría de funcionarios en ambos sexenios tenía exclusivamente experiencia en el sector público: entre 70 y 90% de ellos no ocuparon ningún cargo electoral o partidario antes de su nombramiento en una secretaría.

### Cuadro 2

#### Combinación de carreras (porcentajes)

<i>Sexenio</i>	<i>Rango</i>	<i>Sólo Admón.*</i>	<i>Sólo E + A</i>	<i>Sólo P + A</i>	<i>Admón. + E + P</i>	<i>Total</i>
MMH	Subsrios.	73	3	9	15	75
	Dir. Grales.	89	1	7	3	439
CSG	Subsrios.	78	2	4	16	51
	Dir. Grales.	82	2	13	3	277

\* Claves: A=puestos administrativos; E=puestos electorales y P=puestos en el PRI.

Los mayores porcentajes, sin embargo, se registran entre los directores generales y descienden sensiblemente al tratarse de los subsecretarios. Estas variaciones dan valiosas pistas acerca de los perfiles de cada tipo de funcionario y, en particular, sobre las actividades propias de cada puesto.

Sólo 11% de los directores generales con MMH y 18% con CSG tuvo alguna vez una responsabilidad electoral o partidaria.<sup>5</sup> Aunque la cifra aumenta en el segundo periodo, se debe a un incremento en la combina-

<sup>5</sup> En estos casos los años que pasaron en labores electorales o partidarias no están contabilizados en su tiempo efectivo. Con todos los funcionarios solamente se tomó en cuenta el tiempo dedicado a tareas administrativas.

ción menos relevante (los puestos en el PRI, que difícilmente duran más de un año), y a costa de quienes transitaron también por los cargos de elección popular, que sí suponen experiencias distintas. En todo caso, la trayectoria del director general parece más administrativa y no sufre un cambio sustancial de una a otra gestión.

En contraste, la cifra de los subsecretarios que tuvieron exclusivamente tareas administrativas antes de su nombramiento desciende a 73 y 78%, en los mismos periodos. Una posible respuesta a este cambio es que el rango de subsecretario requiere menos atención administrativa y mayores habilidades políticas del funcionario, además de que en sus designaciones el titular del ramo tiene mayor libertad.

Un dato adicional que ayuda a respaldar la interpretación es el tipo de cargos, sobre todo electorales, que tuvieron los individuos de cada rango. En todos predominan las diputaciones federales, pero en el caso de los subsecretarios figuran tres exgobernadores, cuya experiencia en el manejo administrativo y las negociaciones políticas es invaluable para ese rango.

De estos indicadores puede deducirse que la tarea administrativa reditúa para el sector público grandes beneficios en términos del conocimiento del funcionario, pero no son, por así decirlo, de su uso exclusivo. Un primer indicio es su paso temporal por los otros medios políticos, pero hay otro que ilustra los servicios que el funcionariado público presta al sistema político. Al revisar el número de personas que antes de ser nombradas colaboraron en alguna campaña presidencial en las diversas comisiones del Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales del PRI, o en equipos de apoyo al candidato priista, el resultado es sorprendente: entre 16 y 22% de los directores generales, y entre 36 y 45% de los subsecretarios, participó por lo menos una vez en los trabajos de campaña.

Vale la pena observar que esta intervención de los servidores públicos no alteró su carrera gubernamental, como lo demuestra el que muy pocos de ellos transitaran también por los cargos de elección o partidarios. Su colaboración política concluyó con las campañas mismas para reintegrarse después al medio administrativo. Un resultado de la dedicación a este campo específico es el número de puestos que logró reunir el individuo al tomar posesión de su nuevo cargo: los subsecretarios registran 4.7 con MMH, y 5.1 con CSG, en tanto los directores generales tuvieron 4.4 y 5, respectivamente. Cifras muy semejantes que hablan de la experiencia del funcionario.

## 2. La capacitación<sup>6</sup>

Una larga permanencia en diferentes puestos de la administración pública no es condición suficiente para que el individuo llegue a ser competente, por ello esta parte del estudio se dirige a revisar algunos elementos que ilustran el posible adiestramiento profesional que el funcionario obtiene en su carrera.

Un primer indicador lo constituye la rotación del personal.<sup>7</sup> Los subsecretarios que acompañaron a MMH se distribuyen casi igual en las zonas baja y media (46% y 51%, respectivamente). En cambio, los subsecretarios de CSG tienen mayor permanencia en sus puestos, pues 56% de ellos no experimentó más de dos cambios en un sexenio. Apenas 3% de los funcionarios de MMH y 7% de CSG recorrieron más de cinco puestos.

El reducido número de subsecretarios no permite apreciar esta cualidad. Al observar a los directores generales y agruparlos por tipo de secretaría, resulta clara la tendencia a retener en sus puestos a los funcionarios, que aumenta según la mayor especialización de la dependencia.<sup>8</sup> El cuadro 3 ofrece los datos del sexenio de MMH. Como en el caso de los subsecretarios, los directores generales del primer grupo se con-

<sup>6</sup> La capacitación tiene un sentido muy preciso y *limitado* en este estudio. En ella se incluyen los conocimientos y experiencias que el funcionario adquiere en toda su carrera y que lo habilitan para desempeñar una actividad determinada. La capacidad resulta de la combinación de varios elementos *observables* en las trayectorias: los años que reúne el individuo durante su carrera; el número de puestos administrativos; el promedio de permanencia en ellos; el número de dependencias donde los desempeñó y el área específica a la que pertenecen. Es una definición operativa que no alude a las dotes personales ni a los conocimientos y habilidades que pudieran haberse obtenido en otros medios diferentes a los expresamente señalados.

<sup>7</sup> El índice de rotación resulta de dividir la cantidad de cargos entre el número de años acumulados hasta el momento de ser designado. La cifra que se obtiene indica la rapidez con que se ha cambiado de puestos durante la carrera. Para tener una mejor imagen de esto, se agrupan los índices en tasas de rotación que expresan el número de cambios realizados en un plazo de seis años, es decir, lo que dura una administración presidencial. Estas tasas son tres: *baja*, que comprende entre 0.16 y 0.42 cambios (uno o dos puestos por sexenio); *media*, que va de 0.43 a 0.75 (tres o cuatro cambios), y *alta*, de 0.76 a 1 o más (cinco o más cambios).

<sup>8</sup> Con el único propósito de hacer más clara la exposición, las 19 secretarías están divididas en dos grupos bajo el supuesto de que las primeras desarrollan actividades más técnicas que las segundas, a las cuales, a falta de mejor nombre, se les llama especializadas. La diferencia básica entre unas y otras estriba en que las técnicas tienen tareas con un alto grado de pragmatismo, donde las decisiones dependen más de la relación medios-fines. Las secretarías del segundo grupo, aunque también tienen a su cargo funciones específicas, sus actividades siempre tienen un mayor grado de subjetividad, sobre todo política.

centran en la tasa baja, pero llama la atención que entidades como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) tengan más de 40% en esta zona, y Pesca y Turismo (instituciones relativamente recientes) registren poco más de 30% de sus funcionarios en este lugar. La tasa media mantiene, en general, a 40% de los individuos. La mayoría de las secretarías del segundo grupo se concentra en la tasa baja, aunque en conjunto las tasas baja y media son similares.

### Cuadro 3

Tasas de rotación de los directores generales de MMH  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Baja</i> (.16 a .42)	<i>Media</i> (.43 a .75)	<i>Alta</i> (.76 a 1 o más)	<i>Total</i>
<i>Primer grupo</i>				
SARH	43	48	9	21
SCT	69	28	3	35
Sedue	50	44	6	18
Semip	40	45	15	20
Pesca	33	66		9
SRA	68	27	5	22
Turismo	37	63		8
Subtotal	53	40	6	133
<i>Segundo grupo</i>				
Contral.	66	33		6
Secofi	39	50	11	28
SHCP	32	59	9	22
SPP	29	33	30	21
Procs.*	46	46	8	13
SEP	49	41	10	39
SSA	47	37	16	19
STPS	50	44	6	18
DDF	50	44	6	18
Gob.	57	43		7
SRE	22	74	4	23
Subtotal	42	47	11	214

\* En algunos cuadros los datos de ambas Procuradurías se presentan juntos debido al pequeño número de sus funcionarios.

También con los directores generales de la administración del presidente Salinas se ve que las secretarías con mayores requerimientos técnicos retienen a sus funcionarios en pocos puestos: SARH, SCT y SRA ahora superan el 50% (véase el cuadro 4). De nuevo, cuanto menos especialización tengan o más recientes sean las dependencias, es mayor la cantidad de directores generales en la zona intermedia, de ahí que en las secretarías del segundo grupo predomine la tasa media.

Al margen de los casos particulares, los servidores públicos cambian hasta cuatro veces en un sexenio, una rotación de todas maneras

#### Cuadro 4

Tasas de rotación de los directores generales de CSG  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Baja</i> (.16 a .42)	<i>Media</i> (.43 a .75)	<i>Alta</i> (.76 a 1 o más)	<i>Total</i>
<i>Primer grupo</i>				
SARH	69	23	8	13
SCT	83	17		18
Sedue	38	50	12	16
Semip	18	55	27	11
Pesca	11	88		9
SRA	70	20	10	10
Turismo		40	60	5
Subtotal	49	39	12	82
<i>Segundo grupo</i>				
Contral.	50	50		8
Secofi	14	57	29	14
SHCP	62	38		8
SPP	30	50	20	10
Procs.	47	41	12	17
SEP	63	37		19
SSA	50	44	6	16
STPS	36	55	9	11
DDF	25	56	19	16
Gob.	42	42	16	12
SRE	24	76		17
Subtotal	40	50	10	148

elevada. Por eso, es preciso determinar en cuántas dependencias lo hacen para saber el grado de experiencia que podrán obtener. Con los subsecretarios aparece una tendencia general aplicable a todos los rangos: a medida que un funcionario acumula una mayor cantidad de puestos, aumentan las dependencias donde los desempeña.

La mayoría de los subsecretarios de MMH recorrió entre dos y cinco puestos, cubiertos entre una y tres dependencias. Entre los subsecretarios de CSG predominan quienes acumularon cuatro e incluso cinco cargos pero tampoco superaron las tres entidades.

Los comportamientos no se modifican con los directores generales. La mayor parte de los individuos de las secretarías del primer grupo en el sexenio de MMH se concentran entre tres y cuatro puestos pero no rebasan la tercera dependencia. Por el contrario, los directores generales de las secretarías menos especializadas aumentan hasta cinco puestos, pero desempeñados en una o dos entidades, cifra menor a la que se registra con los subsecretarios. Los funcionarios de CSG en ambos grupos de secretarías reúnen cinco y seis puestos, pero se distribuyen homogéneamente entre una y cuatro dependencias.

Mientras los subsecretarios muestran trayectorias muy similares en ambos sexenios, los directores generales tienen marcadas diferencias. Las carreras de los funcionarios de MMH parecen menos dispersas que las que presentan los directores generales de CSG, que acumularon más cargos en un número muy variable de dependencias. Son carreras más apresuradas y menos estables.

En cuanto a la permanencia en cada puesto, es llamativo que, de nuevo, los subsecretarios de ambos sexenios tengan un promedio de 2.7 años. Al asociar estos datos (tiempo de permanencia con número de puestos) cobran significado los años acumulados a los que se hizo referencia en la primera parte: si el funcionario acumuló cinco cargos y se mantuvo en cada uno durante casi tres años, resultan 15 de servicio activo en no más de tres entidades gubernamentales. De este recorrido difícilmente puede resultar impreparación.

El comportamiento de los directores generales es distinto. La permanencia varía entre sexenios y el tipo de secretaría. En las del primer grupo sólo en las tres dependencias con mayores requerimientos técnicos (SARH, SCT y SRA) se mantienen los mismos promedios de casi tres años en ambos sexenios. Esto no ocurre en las demás de ese grupo, que muestran disminuciones sensibles en la administración de CSG a tal grado que los funcionarios de Semip, Pesca y Turismo apenas rebasan el año de permanencia (1.3 y 1.8 años). En cambio, los directores generales de las otras secretarías tienen un promedio de 2.4 años para los dos periodos y en todas las dependencias los tiempos son semejantes.

Se puede comprender así la diferencia de años acumulados de este conjunto de funcionarios en cada sexenio. Antes se había visto que los directores generales de CSG tenían 14 años y los de MMH 12. En principio, eso parecía una ventaja en términos de experiencia, pero ahora se puede observar que los de MMH invirtieron esos años en menos puestos y dependencias que sus sucesores; sus años dedicados a la administración parecen más consistentes.

Una característica muy importante del funcionario mexicano, estrechamente asociada a su adiestramiento, es la especialización que adquiere a lo largo de su carrera. El cuadro 5 presenta a los subsecretarios del sexenio de MMH; en él se informa de dónde procedían los funcionarios y si habían hecho carrera en el área.

En el primer grupo de dependencias el origen del subsecretario es muy similar en términos generales; los únicos sitios cuya totalidad de individuos procedían de ellos mismos son la SCT y la SRA, el resto los reclutó también de fuera. Al buscar la posible relación entre dependencias, resulta claramente su conocimiento del ámbito del que fueron responsables: más de la mitad en todos los casos (y en SCT y Turismo, todos los subsecretarios) realizaron sus trayectorias en esas áreas.

De las 12 restantes, la mitad había seguido carreras distintas a las requeridas por sus nuevos encargos y la otra mitad carecía de la preparación profesional necesaria (en el sentido de carrera administrativa empleado aquí). Aunque en conjunto su cifra es poco importante, en casi todas las secretarías su peso es considerable, como en el caso de Pesca, donde su único subsecretario no tenía ninguna formación en el sector público.

Las tendencias son similares en las secretarías del segundo grupo. De 49 subsecretarios, 27 salieron de la misma dependencia y 14 de otras, pero 31 (63%) habían hecho su carrera en el medio donde fueron nombrados. Al revisar cada entidad se encuentran algunos datos interesantes. En primer lugar, excepto la Contraloría, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Gobernación, en el resto por lo menos la mitad de los subsecretarios procedían de la misma institución; un segundo punto es que en seis dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), las Procuradurías, Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS) y STPS, al margen de su procedencia, todos los funcionarios habían hecho sus carreras en el mismo medio de trabajo.

En cambio, en las demás instituciones parte de los subsecretarios sí estaban preparados pero no en los ámbitos adecuados, lo que restaba eficiencia a su desempeño. Lo delicado es que el porcentaje de funcionarios en esta situación pasaba de 33% (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial [Secofi], Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]) a

## Cuadro 5

Origen y experiencia de los subsecretarios de MMH  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Salió misma dependen. (1)</i>	<i>Salió otra dependen. (2)</i>	<i>Hizo carrera en el área (3)</i>	<i>Hizo carrera otra área (4)</i>	<i>Sin trayectoria* (5)</i>	<i>Total (1 + 2 + 5)</i>
<i>Primer grupo</i>						
SARH	25	50	75	—	25	4
SCT	100	—	100	—	—	4
Sedue	40	20	40	20	40	5
Semip	33	66	50	50	—	6
Pesca	—	100	—	—	100	1
SRA	50	25	—	50	50	4
Turismo	—	100	100	—	—	2
Subtotal	42	35	54	23	23	26
<i>Segundo grupo</i>						
Contral.	25	75	75	25	—	4
Secofi	50	16	33	33	33	6
SHCP	50	50	50	50	—	2
SPP	50	50	100	—	—	4
PGJDF	100	—	100	—	—	4
PGR	—	100	100	—	—	1
SEP	71	—	71	—	29	7
SSA	60	20	80	—	20	5
STPS	33	66	100	—	—	3
DDF	67	17	—	83	17	6
Gob.	25	25	50	—	50	4
SRE	67	33	67	33	—	3
Subtotal	55	29	63	21	16	49

\* Están incluidos en esta categoría aquellos que reúnen al menos una de las condiciones siguientes: no contar con ningún puesto previo; tener menos de cinco años en el aparato gubernamental; haber desempeñado exclusivamente puestos de asesor, o no identificar ninguna congruencia en su trayectoria.

50% Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), e incluso a la mayoría de los funcionarios en el Departamento del Distrito Federal (DDF), donde cinco de sus seis puestos fueron ocupados por individuos adiestrados en otras actividades y el otro carecía de trayectoria. Finalmente, es necesario subrayar que la cifra de subsecretarios sin trayectoria es menor que en el anterior grupo y se concentra en dos importantes secretarías: Secofi y Gobernación.

Lo que hace posible que algunos individuos lleguen de otras entidades y que incluso no estén preparados específicamente para sus nuevas tareas es que antes han desempeñado el puesto inmediato inferior al que ahora ocupan. Como se señaló, el funcionario mexicano puede moverse de una dependencia a otra pues los puestos administrativos guardan equivalencias entre sí, de manera que cada rango provee al individuo de un determinado grado de responsabilidad que lo habilita para el siguiente.

Este es el control del adiestramiento del funcionario para que su larga estadía en el servicio público le reditúe conocimiento. En el siguiente apartado se verá cómo las trayectorias observan ascensos graduales y respetan la jerarquía de los rangos; ahora se demostrará que los funcionarios, sea cual fuere su procedencia, habían desempeñado las tareas de un rango inmediato inferior.

De los 68 subsecretarios de MMH cuyos puestos previos pudieron determinarse, 21 (31%) tenían el rango 7, es decir, equivalente a la subsecretaría misma, y 35 (51%) el de director general. Sólo 9 (13%) provenían del rango de subdirector general y 3 (4%) de las direcciones y subdirecciones de área. Como se ve, hay un claro predominio de los rangos inferior o igual al que obtuvieron entonces.<sup>9</sup>

Los subsecretarios de CSG (véase el cuadro 6) muestran algunos cambios interesantes. En el primer grupo, la proporción de funcionarios que procedía de las mismas dependencias no se modifica en comparación con los anteriores, pero sí se altera el número de quienes estaban preparados para su trabajo: únicamente en tres secretarías hay mayoría de estos funcionarios. En la SARH uno de los cuatro tenía esta cualidad y en las tres últimas secretarías ningún funcionario había sido formado para esas actividades. En estos casos no se está frente a incompetencia de los individuos, sino ante una equivocada elección de puestos que apenas garantiza a la dependencia el mínimo de experiencia administrativa. La incompatibilidad revela la alta discrecionalidad que existe en estos nom-

<sup>9</sup> Los puestos están agrupados en ocho rangos distribuidos de la siguiente manera: 1) jefaturas de sección, 2) jefaturas de departamento, 3) subdirecciones de área, 4) direcciones de área, 5) subdirecciones generales, 6) direcciones generales, 7) subsecretarías y 8) secretarías.

bramientos, que permite a los titulares anteponer los vínculos personales a la capacidad del candidato. Como se verá, la discrecionalidad se restringe cuando se trata de los directores generales.

Cuadro 6

Origen y experiencia de los subsecretarios de CSG  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Salió misma dependen. (1)</i>	<i>Salió otra dependen. (2)</i>	<i>Hizo carrera en el área (3)</i>	<i>Hizo carrera otra área (4)</i>	<i>Sin trayectoria* (5)</i>	<i>Total (1 + 2 + 5)</i>
<i>Primer grupo</i>						
SARH	25	50	25	25	50	4
SCT	67	33	100	—	—	3
Sedue	33	33	67	—	33	3
Semip	100	—	50	—	50	2
Pesca	—	100	—	100	—	1
SRA	50	50	—	100	—	2
Turismo	—	100	—	100	—	2
Subtotal	45	41	41	35	24	17
<i>Segundo grupo</i>						
Contral.	33	67	67	33	—	3
Secofi	—	67	67	—	33	3
SHCP	33	67	100	—	—	3
SPP	67	—	67	—	33	3
PGJDF	100	—	100	—	—	2
PGR	33	33	66	—	33	3
SEP	40	40	60	20	20	5
SSA	—	50	50	—	50	2
STPS	100	—	100	—	—	2
DDF	—	100	100	—	—	2
Gob.	—	100	67	33	—	3
SRE	100	—	100	—	—	3
Subtotal	41	44	76	9	15	34

\* Ver nota cuadro 5.

La composición de las secretarías del segundo grupo muestra otro cambio. Mientras en tres de ellas (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal [PGJDF], STPS y SRE) la totalidad de sus funcionarios procedía de las mismas (y además, todos habían hecho sus carreras ahí), en las restantes equivalen a la tercera parte de sus subsecretarios. Esta vez es mayor la cantidad de quienes llegaron de otras instituciones. Aun así, la enorme mayoría de ellos había hecho sus trayectorias en esas áreas, lo que difiere tanto de las secretarías del mismo sexenio como del conjunto anterior. Ahora sólo tres subsecretarios estaban en el lugar equivocado.

La proporción de subsecretarios sin trayectoria casi no se altera: 19% con MMH, 18% con CSG, pero tiene implicaciones importantes porque en este último caso se considera sólo a los subsecretarios nombrados al comienzo del sexenio, mientras que para el anterior se contabiliza también los sustitutos. Si en estas primeras designaciones la cifra de funcionarios sin trayectoria iguala a la de sus predecesores, es posible pensar que aumente al efectuarse los inevitables reajustes en la administración del presidente Salinas.

Al igual que con MMH, estos subsecretarios tenían los rangos que se establecieron como indispensables para ser designados: de los 48 funcionarios cuyos cargos pudieron averiguarse, 18 (38%) procedían del mismo; 24 (50%) de alguna dirección general, e incluso uno tenía antes la secretaría de Estado. Apenas cinco individuos carecían de esta característica.

Como puede verse, los nombramientos de los subsecretarios no siguen siempre el mismo patrón: lo mismo pueden encontrarse funcionarios con alta preparación en los campos correspondientes, como otros a quienes se les responsabiliza de tareas poco vinculadas a su experiencia, que llegan sin otro antecedente que su amistad con el titular. A fin de cuentas, las necesidades administrativas cuentan menos que los intereses y compromisos del secretario.

Los cambios son patentes respecto de los directores generales; en el cuadro 7 aparecen los que trabajaron con MMH. La tendencia de que las secretarías más especializadas retengan a sus funcionarios se confirma al revisar sus grados de adiestramiento. Dependencias como SARH, SCT y SRA extrajeron a sus directores generales de ellas mismas, mientras que las demás los llevaron de otros lados. Nuevamente es en esas tres secretarías donde se registra el más alto porcentaje de funcionarios que había realizado sus carreras en esas áreas: en la SARH y SCT llegan al 96 por ciento. Vale la pena señalar que en el resto de las entidades predominan los directores generales que, al margen de su procedencia, habían sido preparados en los mismos ámbitos.

## Cuadro 7

Origen de experiencia de los directores generales de MMH  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Salió misma dependen. (1)</i>	<i>Salió otra dependen. (2)</i>	<i>Hizo carrera en el área (3)</i>	<i>Hizo carrera otra área (4)</i>	<i>Sin trayectoria* (5)</i>	<i>Total (1 + 2 + 5)</i>
<i>Primer grupo</i>						
SARH	48	52	95	5		21
SCT	54	43	96	2	2	37
Sedue	21	58	50	29	21	24
Semip	20	56	68	8	24	25
Pesca	31	38	54	15	31	13
SRA	56	35	74	17	9	23
Turismo	20	33	47	6	47	15
Subtotal	38	46	73	11	16	158
<i>Segundo grupo</i>						
Contral.	33	17	42	8	50	12
Secofi	59	13	66	6	28	32
SHCP	58	15	69	4	27	26
SPP	59	19	70	8	22	27
PGIDF	60	20	80		20	5
PGR	36	36	64	9	27	11
SEP	47	39	80	6	14	49
SSA	28	31	56	3	41	32
STPS	26	52	78		22	23
DDF	23	46	54	15	31	26
Gob.	42	33	59	17	25	12
SRE	62	23	73	12	15	26
Subtotal	45	29	67	7	26	281

\* Ver nota cuadro 5.

A pesar de ello, se encuentran en todas las secretarías servidores públicos con conocimientos distintos a los requeridos por las dependencias (como en Sedue, donde llegaban a representar la tercera parte de su personal), y sin carrera administrativa (el caso más llamativo es el de

Turismo donde el número de funcionarios sin trayectoria era el mismo de quienes sí estaban preparados).

El otro conjunto de secretarías confirma las tendencias anteriores. Las que han logrado una mayor especialización son las que contaban con servidores públicos salidos de sus propias oficinas: las tres dependencias más importantes del área financiera (Secofi, SHCP y SPP), y la SRE, registran a cerca de 60% de sus directores generales con esta procedencia. Es también en ella donde fueron designados más de 60% de los funcionarios que habían hecho carreras congruentes con sus puestos.

No obstante, en este conjunto de secretarías aumenta el número de directores generales sin antecedentes en la administración pública. Amén de regresar más adelante a este punto, baste señalar por ahora que esto se debe en cierta medida al menor grado de exigencia técnica que ellas tienen, comparadas con las del primer grupo, lo que permite incorporar a individuos con preparación similar pero en ámbitos profesionales ajenos al sector público.

Lo sorprendente en cuanto a los rangos de los cuales procedían los directores generales de las secretarías del primer conjunto es que la mayoría de los funcionarios no se encontraba en el inmediato inferior (subdirector general) sino exactamente en el mismo al cual llegaba: 31% de todos ellos había sido antes director general y sólo 23% provenía del inferior, cifra menor incluso a la de quienes dejaban una dirección de área (26 por ciento).

Las proporciones varían en las secretarías del segundo grupo. Aquí sí predomina el rango de subdirector general (que registra el 29%), aunque no deja de ser llamativo que también haya un alto porcentaje de quienes no lograron ascender en el puesto. Con todo, la cifra de directores de área que logró saltar un rango es superior a los del primer conjunto (35 por ciento).<sup>10</sup>

Existen otras discrepancias. En tanto en las primeras secretarías solamente en las más técnicas (SARH y SCT) predominan los que repiten y los del rango de subdirector general (lo que puede dar idea de las dificultades que representa el ascenso en esas dependencias), en las otras los porcentajes son muy homogéneos entre cada rango. En las del segundo grupo el reparto es muy diferente: únicamente en SHCP y SRE predominan los que dejaban la subdirección general, mientras que en las demás se distribuyen equitativamente o se cargan en las direcciones de área. No es casual que el ascenso sea más controlado en las dependencias con

<sup>10</sup> Esto puede deberse a que la dirección de área es casi imprescindible en las dependencias por la gran responsabilidad administrativa que desarrollan, lo que permite desaparecer las subdirecciones generales.

mayor grado de especialización de ambos conjuntos, pues es en ellas donde mejor opera el oculto sistema de ascenso paulatino.

Sea como fuere, ya se advierte un aspecto al que se volverá al final del trabajo, y es el peculiar sitio que ocupa la dirección general en la jerarquía administrativa: se asciende al siguiente rango o se mantiene en él pero no necesariamente en la misma dependencia. Esto la convierte en terminal. Como se verá, no son tantos los que logran repetir o ascender en la estructura de autoridad, lo que obliga al funcionario a buscar otra entidad que, a lo más, le ofrece un cargo similar. A juzgar por los datos, a esta razón se debe que haya una cantidad significativa de funcionarios que proceden de otras entidades con rangos congruentes con la nueva designación.

Los directores generales de CSG (véase el cuadro 8) presentan otro comportamiento. En el primer grupo, las secretarías más especializadas no contaron con funcionarios salidos de ellas mismas, sino en su mayoría fueron reclutados de otras entidades (solamente en Semip ocurre lo contrario). Empero, el porcentaje de quienes hicieron carrera en el mismo medio se mantiene en más de 70% en la mayoría de los casos. Lo que constituye un cambio interesante es la disminución de los directores generales sin trayectorias en el sector público, que sólo en el caso de la Sedue y la SRA llega a ser superior a 20 por ciento.

Las secretarías del segundo grupo tampoco sostienen las tendencias que encontramos con MMH. Excepto en los casos de STPS y SRE, no existe mayoría clara de los directores generales salidos de las mismas dependencias; en términos generales, hay una distribución homogénea en sus procedencias. En contraste, casi todos habían hecho carreras acordes con sus nuevas responsabilidades, lo que lleva a reducir tanto las cifras de funcionarios con distinta preparación (columna del cuadro 8), como los de quienes carecían de trayectoria administrativa.

Sea cualquiera el sexenio de que se trate, e incluso el área específica de cada secretaría, en todas se encuentra un alto porcentaje de directores generales que fueron adiestrados en los medios correspondientes, muchos de ellos salidos de las propias oficinas de la entidad. La tendencia es mucho más visible que con los subsecretarios, lo que depende de su mayor énfasis en las labores administrativas y no en las políticas.

En lo que concierne a los rangos de procedencia las tendencias se confirman. Tanto en las secretarías del primer grupo como en las del segundo predominan los directores generales cuyo rango de origen era el mismo al que llegaban (47%), aunque de nuevo los que dejaban una dirección de área eran más que aquellos que habían pasado por una subdirección general (25 y 19% respectivamente). Una vez más son SARH, SCT y SRE las que respetan el ascenso paulatino, en tanto que el resto se

**Cuadro 8**Origen y experiencia de los directores generales de CSG  
(Porcentajes)

<i>Sría.</i>	<i>Salió misma dependen. (1)</i>	<i>Salió otra dependen. (2)</i>	<i>Hizo carrera en el área (3)</i>	<i>Hizo carrera otra área (4)</i>	<i>Sin trayectoria* (5)</i>	<i>Total (1 + 2 + 5)</i>
<i>Primer grupo</i>						
SARH	44	50	88	6	6	16
SCT	50	50	94	6	—	18
Sedue	41	35	76	—	24	17
Semip	82	—	82	—	8	11
Pesca	10	80	80	10	10	10
SRA	29	50	64	15	21	14
Turismo	14	72	57	29	14	7
Subtotal	41	46	79	8	3	93
<i>Segundo grupo</i>						
Contral.	22	66	89	—	11	9
Secofi	6	68	68	6	26	19
SHCP	21	36	57	—	43	14
SPP	31	31	56	6	38	16
PGJDF	29	71	100	—	—	7
PGR	46	38	85	—	15	13
SEP	41	41	78	4	18	22
SSA	50	39	89	—	11	18
STPS	64	22	86	—	14	14
DDF	32	41	68	5	27	22
Gob.	17	75	83	8	8	12
SRE	67	28	95	—	5	18
Subtotal	37	44	78	3	19	184

\* Ver nota cuadro 5.

distribuye homogéneamente o hace predominar a alguno, como ocurre en Semip, SSA o SEP, por mencionar algunos ejemplos.

Conviene detenerse un momento en los funcionarios que sin trayectorias en el sector público alcanzan un nombramiento de alto nivel, y

que representan entre 20 y 36% de cada grupo de individuos. Un primer aspecto a subrayar es que su presencia aumenta en aquellas secretarías menos especializadas, lo que ocurre en ambos sexenios. En buena medida esto resulta del tipo de tareas requeridas en cada dependencia; en las del primer grupo, más técnicas, es necesario no sólo una preparación y grado académicos (agrónomos o ingenieros civiles, para ejemplificar con la SARH y SCT), sino haberlos practicado en las labores propias de la institución.

Si con los agrónomos puede pensarse que es un problema de empleo y no de conocimiento técnico (dadas las pocas oportunidades que les ofrece el sector privado), no sucede así con los ingenieros civiles porque las posibilidades de trabajo han sido muy amplias en ambos sectores. La diferencia radica en la experiencia que se obtiene en cada uno: no es lo mismo construir residencias que presas o carreteras.

Esto no ocurre en las secretarías del segundo grupo, donde el conocimiento necesario no se obtiene sólo en la dependencia. Es el caso de instituciones como la SEP, que tradicionalmente incorpora a artistas, escritores o académicos, o la Contraloría y SS, cuyas habilidades pueden obtenerse también en la práctica privada.

De ahí que no sean tan sorprendentes las cifras de directores generales sin trayectoria en el sector público que, por ejemplo, registran la Contraloría y SS en el sexenio de MMH (50 y 41 por ciento). Al revisar sus trayectorias individuales se advierte, en el primer caso, que la mayoría eran contadores públicos con muchos años de trabajo en despachos de contabilidad o al servicio de empresas, o bien, en el caso de la SS, de médicos especialistas con largas trayectorias en consultorios particulares y alguna tarea administrativa o de investigación en hospitales.

La posibilidad de nombrar a individuos sin carrera en el sector público se limita grandemente en entidades con mayor especialización, como se ve con las más importantes del sector financiero y la SRE. En el sexenio de MMH (véase el cuadro 7), la SHCP, Secofi y SPP registraron juntas nada más a 31% de todos los directores generales que carecían de esta característica, y la SRE a 6 por ciento. En estos casos no parece ser suficiente el título de economista o especialista en asuntos internacionales, sino la práctica cotidiana de las finanzas públicas y la diplomacia.

Por supuesto, esto no significa que todos los clasificados como carentes de carrera posean una trayectoria personal alternativa que los habilite para su responsabilidad. Pero aun teniéndola, no sería suficiente prenda para justificar su presencia en la administración pública con un rango de esta jerarquía, pues a fin de cuentas es necesario un mínimo de familiaridad con las prácticas y rutinas del aparato gubernamental.

De cualquier forma el esquema parece desvirtuarse poco a poco.

Como se señaló, en el sexenio de CSG las cifras de funcionarios sin trayectoria disminuyen respecto de las que presenta su antecesor, aunque se concentran en algunas áreas (véase el cuadro 8). Si se observan los datos de las primeras secretarías, el abatimiento es importante pues sólo en Sedue y SRA alcanzan porcentajes elevados. Pero al revisar al segundo grupo aparecen las sorpresas: de 36 directores generales que figuran en esta categoría, el 47% (17) se localiza precisamente en el sector financiero, el más especializado de ellos, en tanto que dependencias que antes tenían elevados porcentajes, como la Contraloría y SS, ahora los reducen.

Esta alteración no responde al criterio de que la práctica profesional puede suplir al conocimiento administrativo, porque las trayectorias de estos 17 individuos revelan que contaban con antecedentes laborales estrictamente académicos: así, 15 de ellos, la mayoría indiscutible, poseen doctorados (principalmente en universidades de Estados Unidos) y su promedio de edad es apenas de 35 años, muy por abajo del promedio total que, como se vio, es de 43.<sup>11</sup> Estos indicadores, sobre todo el de la edad, confirman que los directores generales acababan de salir de las aulas escolares, lo que, al margen de su talento personal, no demuestra experiencia profesional ni mucho menos administrativa.

Este cambio distingue a los directores generales del sector financiero tanto del conjunto que acompaña a CSG como de sus propios colegas en el sexenio anterior. En sus historiales es posible apreciar cómo disminuye la edad de los funcionarios salinistas al tiempo que se incrementa el número de quienes poseen un posgrado: los directores generales que tenían un doctorado pasan de 45% con MMH a 88% con CSG, en tanto que la edad desciende de 38 años en el primer periodo a 34 en el segundo.

### *3. La movilidad de los funcionarios*

La movilidad permite observar si existe algún sistema que controle los ascensos y someta a prueba el adiestramiento que los funcionarios han alcanzado. El primer dato es la dirección que han tenido los cambios. El 29% (18) de los subsecretarios de MMH tuvo una carrera ascendente, mientras que 53% (33 funcionarios) sufrieron contratiempos. A pesar de que constituyen una clara mayoría, lo frecuente fue que sufrieran un solo descenso en su camino. Estas cifras, sumadas a la de quienes permanecieron igual (18%, 11 personas), indican carreras muy estables y, ante

<sup>11</sup> La edad más frecuente es de 32 años e incluso en la SPP se encuentra uno con 29.

todo, exitosas. Esto se confirma con los subsecretarios de CSG: de los 46 funcionarios, 19 (41%) tuvieron ascensos permanentes, 5 (11%) se mantuvieron en el mismo puesto y 22 (48%) descendieron, en su mayoría una vez.

El éxito en la carrera también se observa en los directores generales de MMH, aunque la especialización de las secretarías lo acentúa. En el primer grupo destacan la SARH, SCT y SRA, donde se concentran los funcionarios con trayectorias ascendentes o con la mínima caída. En el segundo grupo, cuatro secretarías registran directores generales con carreras de ascenso continuo, entre ellas Secofi, SPP y SRE, es decir, de las áreas más especializadas. No hay sorpresas con los servidores públicos de CSG: trayectorias ascendentes o con pocas caídas, que se vuelven más claras según el tipo de secretaría.

En conjunto, tanto los subsecretarios como los directores generales muestran carreras muy exitosas y estables, lo que merece subrayarse porque se produjeron durante dos sexenios caracterizados por serios problemas en el sector público, entre los cuales se contaron las restricciones financieras y su "adelgazamiento", que en el caso de MMH significó la desaparición en tan sólo tres años de 176 unidades administrativas en 13 secretarías de Estado (De la Madrid, 1988).

Si el dato es importante, el impacto puede comprenderse mejor al advertir que el 84% (148) de ellas fueron direcciones generales, lo que significó despedir a un buen número de empleados de rangos inferiores y, en menor medida, la reubicación de otros, no siempre en las mismas condiciones. En suma, estos funcionarios lograron tener trayectorias estables en un medio continuamente amenazado por las restricciones del gasto público.

En contraste, el ascenso no fue igualmente controlado; las transiciones de rangos de los subsecretarios de MMH permiten apreciar fuertes irregularidades. Los cuatro primeros rangos no presentaron ninguna pauta: en rigor, podían llegar a cualquier cargo, incluso saltándose uno o dos puestos intermedios.

De los 23 casos que salieron del rango 2, igual cantidad (5) pudo quedarse en el mismo que alcanzar una subdirección general e incluso una dirección general. En el rango 4 es mayor la proporción de quienes obtuvieron el 6 (16 personas) que el 5 (13). Es hasta el quinto rango que se puede encontrar alguna regularidad, pues ahí la mayoría avanza solamente un puesto y aun puede quedarse en el mismo (de 47, 12 se quedan y 20 ascienden al 6).

Los subsecretarios de CSG acusan carreras más ordenadas. En ningún caso el ascenso es tan sorpresivo como el anterior; lo más seguro era que se pasara al inmediato superior. El sexto rango se convierte en el

límite del ascenso: únicamente 29% (18 de un total de 63 casos) consiguió el rango de subsecretario, en tanto que 48% (30) tuvo que aguardar otra oportunidad. El rango 7 confirma que la gran mayoría repitió su nivel jerárquico: de 19 casos, 10 tuvieron que repetir.

La regularidad es más nítida en las trayectorias de los directores generales. Con ellas se pueden establecer las principales características de este poco visible sistema de control. En primer lugar, es claro que los ascensos son paulatinos, más aún, consecutivos. No es frecuente alcanzar un puesto de rango elevado sin haber pasado por el inmediato inferior: más de 60% de quienes llegaron a cada rango dejaba el que le precedía o uno equivalente. Esto constituye el siguiente aspecto a subrayar: la segunda opción después del ascenso es permanecer en el mismo rango administrativo, lo que revela una mayor rigidez en el control de la movilidad.

Aunque aplicables a todo el conjunto, ambas peculiaridades operan de diferente manera de acuerdo con el rango de que se trate. Hasta el tercero es más probable que el funcionario ascienda, pero a partir del siguiente, aumentan quienes pueden permanecer en el mismo nivel. De los directores generales de ambos sexenios que partieron de los tres primeros rangos, cerca de 40% ascendió al puesto superior, pero ya en el cuarto, 39% con MMH y 41% con CSG, tuvieron que repetir.

En el quinto y sexto rangos son predominantes los que se quedan con un cargo equivalente al de partida: en el nivel 5, 35% de los funcionarios de MMH tuvieron este destino (84 de 238 casos) frente a 28% (67) que ascendieron. Los de CSG registran una distribución muy homogénea (de 164, 40 permanece y 50 pasan al sexto). En el rango 6, 50% de MMH y 54% de CSG tuvieron que conformarse con el mismo puesto.

Como puede verse, en la medida en que se asciende en la estructura jerárquica es mayor la dificultad de alcanzar el puesto superior y, por ende, aumentan las posibilidades de repetir. No obstante, también se puede distinguir que desde el rango de subdirector general se incrementa sostenidamente la proporción de quienes descienden al puesto inmediato inferior: en el caso de MMH, en el nivel 4 solamente 14% (45 de 315) regresó, pero se incrementó el porcentaje a 23% (54 de 238) y a 29% (46 de 157) en los rangos 5 y 6. Con CSG ocurre lo mismo: en el cuarto apenas 8% retrocedió al inmediato (23 de 261), pero la cifra aumentó 29% en el quinto rango (48 de 164) y a 24% en el sexto (30 de 122).

Más aún, ya en el rango de director general es ínfima la cantidad de funcionarios que lograron obtener la subsecretaría: únicamente 3% en ambos sexenios. Y esto parece aplicarse por igual al rango 7: de los 21 casos con esa procedencia en los dos gobiernos, 43% tuvo que volver al sexto y 23% al quinto.

Ya se había mencionado que la dirección general tenía un carácter terminal y que muy pocos conseguían el cargo superior. La revisión de las transiciones de rangos de estos individuos confirman plenamente la aseveración. Con todo, existe un elemento adicional para fortalecerlo. De los 335 funcionarios que llegaron al final del sexenio de MMH, nada más nueve (3%) lograron pasar con CSG como subsecretarios, y 95 (28%) repitieron en el mismo nivel. Esto significa que 231 abandonaron la administración o fueron reubicados en entidades paraestatales o descentralizadas.

No ocurre lo mismo con los subsecretarios: de los 53 que acompañaron a MMH hasta el final, sólo nueve (17%) fueron ratificados por CSG. La importancia del cargo restringe las posibilidades del sistema para aprovechar la experiencia del funcionario, pues el único ascenso lo constituye la titularidad de la secretaría, cuyo nombramiento no depende nada más de la habilidad del aspirante; por otro lado, no hay suficientes puestos con la misma jerarquía para reubicarlo ni es sencillo que un ex subsecretario acepte un cargo inferior. En consecuencia, el riesgo de quedar fuera es más elevado que en una dirección general.

Todo lo anterior confirma la existencia de un sistema de control administrativo que proporciona al funcionario la suficiente preparación y conocimiento para desempeñar con cierto grado de eficiencia un cargo de alto nivel, pero al mismo tiempo se asegura de que antes haya probado su capacidad en puestos de creciente responsabilidad.

### III. Conclusiones

Una primera característica que debe subrayarse es la dedicación que significa el servicio público tanto en términos del tiempo invertido como en el área en que se realizó. A los directores generales les tomó en promedio 10 años llegar a ese rango y a los subsecretarios 14, en ambos periodos. Larga estancia de trabajo ininterrumpido y exclusivo en el sector público, pues entre 70 y 80% de todos los funcionarios nunca intervino en los medios electoral y partidario. Estos dos factores indican que el servicio público se ha constituido en una verdadera profesión, si por ella entendemos la práctica permanente de una actividad.

Los funcionarios cambian de puestos con mucha frecuencia: tuvieron en promedio cuatro o cinco cargos en el corto periodo de seis años. El dato parece cuestionar cualquier experiencia de los individuos, sin embargo, resulta que esos cambios se realizaron en no más de tres dependencias cuyas funciones normalmente están relacionadas y, además, el empleado permaneció un promedio de 2.6 años en ellos.

En estas condiciones, la elevada rotación del personal no implica, necesariamente, impreparación. Al final, cuando el funcionario logra un puesto de alto nivel ha reunido al menos cinco puestos previos, que multiplicados por su permanencia dan por resultado 15 años de experiencia acumulada en una misma área y en responsabilidad de distinto grado.

Los puestos recorridos no son arbitrarios. El sector gubernamental guarda equivalencias entre los puestos de tal manera que se pueden agrupar en rangos jerárquicos. Así, cuando un empleado pasa de un cargo a otro, lo relevante no es la denominación particular sino el nivel que ocupa en la escala de autoridad. Aunado a ello, el ascenso sigue un patrón definido, una secuencia guiada por el tipo de responsabilidades que entraña cada puesto y que determina que el funcionario alcance un rango sólo cuando ya pasó por el inmediato inferior. Lo interesante es que esta práctica no obedece a un manual operativo, sino a que el individuo haya demostrado que fue capaz de cumplir con las tareas necesarias para responder a las nuevas exigencias.

El esquema que se sigue no es sencillo. Las transiciones de rangos demuestran que existen menores posibilidades de ascender a medida que se avanza en el nivel de autoridad. Hasta el tercero (subdirector de área) es esperable llegar al siguiente, pero desde el cuarto comienza a ser muy lento el movimiento y con altas probabilidades, primero, de permanecer en el mismo rango, y segundo, incluso de regresar al anterior. La movilidad cambia de dirección según sea el tipo de puesto: hasta el tercero es vertical, pero a partir del cuarto predomina la horizontal.

Aunque el mecanismo descrito no es privativo de alguna entidad en particular, sí se vuelve más visible en aquellas que han logrado una mayor especialización. En estas secretarías a los funcionarios se les retiene más, cambian con menos frecuencia de puestos y, por consiguiente, obtienen una mejor preparación. Al final, el procedimiento favorece a la propia dependencia.

Naturalmente este sistema no responde nada más a los merecimientos y experiencia del aspirante, sino al distinto grado de discrecionalidad que cada rango permite y que se encuentra en relación directa de los compromisos políticos adquiridos. Entre la dirección general y la subsecretaría existen diferencias respecto de las tareas que cada uno desarrolla: mientras la primera tiene más responsabilidades administrativas, en la segunda prevalecen las políticas.

De ahí que no sea extraño que el titular no sólo busque cierta preparación burocrática en el candidato a subsecretario, sino también otras habilidades. Como se señaló, los mayores porcentajes de funcionarios cuyas trayectorias también incluyeron el adiestramiento electoral y partidario se registran entre los subsecretarios y no en los directores genera-

les. Éstos reflejan carreras más estables y regulares y sus nombramientos obedecen más a sus méritos laborales que a sus vínculos personales o políticos.

No obstante, lo anterior no impide que la discrecionalidad cobre cuerpo en la designación de individuos sin ninguna experiencia en el sector público, que en ocasiones llega incluso a la impreparación profesional. Un porcentaje nada despreciable de funcionarios (36% de subsecretarios y 20% de directores generales) obtuvo el puesto sin contar con trayectorias en la administración pública, lo que solamente puede explicarse por sus relaciones personales.

Esto también se aplica a los funcionarios adiestrados, nada más que con ellos se restringe la posibilidad de nombrar a incompetentes. La diferencia de porcentajes entre ambos tipos de cargos revela claramente que las exigencias técnicas o especializadas del puesto obligan a buscar a hombres preparados, pero, aun así, en la medida en que los candidatos son muchos y con semejante formación, al final de cuentas es necesario tener contactos personales para obtener el cargo. Lo importante es que, como lo ha señalado Greenberg, la selección se produce entre un grupo de elegibles que poseen la capacidad y conocimientos requeridos, lo que impide que la decisión personal dañe el funcionamiento de las dependencias (Greenberg, 1970:100).<sup>12</sup>

La pregunta que debe hacerse, por tanto, no es si se ha eliminado la discrecionalidad en los nombramientos, sino si ha llegado a predominar en el proceso. La revisión que se ha hecho y las cifras que se obtuvieron revelan que, pese a todo, parecen respetarse los conocimientos del funcionario.

Recibido en julio de 1992  
Revisado en marzo de 1993

Correspondencia: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México/Camino al Ajusco Núm. 20, Col. Pedregal de Santa Teresa/C.P. 10740, México, D.F.

### **Bibliografía**

Camp Roderic, Ai (1984), *Los líderes políticos de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>12</sup> Un excelente tratamiento de este aspecto se encuentra en Grindle (1977).

- \_\_\_\_\_ (1972), "The Middle-Level Technocrat in Mexico", en *The Journal of Developing Areas*, núm. 4, julio.
- \_\_\_\_\_ (1971), "The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States", en *Journal of Comparative Administration*, núm. 2, agosto.
- De la Madrid, Miguel (1988), *Sexto informe de gobierno*, anexo estadístico.
- Greenberg, Martín H. (1970), *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*, Heath Lexington Books, Lexington.
- Grindle, Merilee S. (1977), "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", en *Latin American Research Review*, núm. 1.
- Gruber, Wilfried (1971), "Career Patterns of Mexico's Political Elite", en *The Western Political Quarterly*, núm. 3, septiembre.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1987), "Los hombres del presidente De la Madrid", en *Foro Internacional*, núm. 109, julio-septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, México, Flacso.
- Kelley, Guillermo (1981), *Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politico-Administrative Class*, University of Texas at Austin, ILAS, Technical Papers Series, núm. 33.
- McGregor, Eugene B. Jr. (1974), "Politics and the Career Mobility of Bureaucrats", en *The American Political Science Review*, núm. 1, marzo.
- Smith, Peter H. (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.
- Tuohy, William S. (1975), "El centralismo y el comportamiento de la élite política en México", en *Revista de Política y Administración*, núm. 1, enero-abril.