

SEGUNDA UNIDAD.

EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO

- | | |
|------------------------------|----|
| 2.1 El ejecutivo federal | 20 |
| 2.2 El gabinete presidencial | 25 |

SEGUNDA UNIDAD.

2. EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO.

Es indudable que en México la figura presidencial es predominante. Su análisis comprende, en nuestro entender, dos fenómenos íntimamente relacionados: el cargo de jefe del ejecutivo y el gabinete presidencial.

2.1 El ejecutivo federal.

El cargo de jefe del ejecutivo constituye el centro de poder más importante en la organización política del Estado mexicano; pero es, también, la cumbre del mundo social en la medida que, como cabeza del Estado, tiene también a su cargo el liderazgo de la sociedad en su conjunto. El presidente, en la época postrevolucionaria, ha contado con la identificación de poderes formales y poderes reales. La Constitución del 17 le ha otorgado poderes extraordinarios, que le han permitido gobernar el país en todas las ramas de la vida social; no sólo ha tenido el gran caudal de poder ejecutivo que le señala la Carta de 1917, sino que a su vez se ha convertido en el juez supremo y el legislador principal.

El Estado bonapartista se distingue por el incremento mayúsculo de la organización y funciones del ejecutivo, frente a los poderes judicial y legislativo; pero, además, implica su desplazamiento y sustitución, motivo por el cual el ejecutivo se convierte en el legislador más importante, así como en el juez principal. De aquí que el presidencialismo, que representa la consumación del desplazamiento y sustitución del judicial y el legislativo, implique una concentración de poderes.

En México el presidente concentra los poderes fundamentales del Estado. Los poderes presidenciales tradicionalmente se han clasificado de la siguiente manera:

1. Poderes legislativos
2. Poderes judiciales
3. Poderes ejecutivos

Más precisamente, podemos observar que en realidad el presidente ostenta poderes políticos, legislativos, jurisdiccionales y poderes ejecutivos.

Poderes políticos.

En México, como Estado bonapartista con régimen gubernamental pre-

15 "Cárdenas fue un auténtico jefe de la administración; probablemente el primer administrador público moderno de México." Stephen Goodspeed, "El papel del ejecutivo en México". *Aportaciones al conocimiento de la administración pública general*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 127.

sidencialista, la función política es conducida esencialmente por el jefe del ejecutivo. Toca al presidente definir y accionar la política general del país y establecer las medidas conducentes para llevarla al cabo. En tales circunstancias, los poderes judicial y legislativo sólo actúan políticamente en función del ejecutivo, pero nunca de manera autónoma ni por propia iniciativa.¹⁶ En otras palabras, el judicial y el legislativo se ponen en movimiento por iniciativa y acción del ejecutivo, pero nunca por sí mismos. Así ocurre, por ejemplo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación es llamada a dictaminar acerca de la legalidad del proceso electoral.¹⁷ El poder legislativo, sin embargo, es un órgano sustancialmente político que paradójicamente ha perdido importancia política,¹⁸ en tanto que el poder judicial sólo actúa en política por excepción.¹⁹

Las funciones políticas del presidente se desprenden del carácter mismo del Estado como organización política de la sociedad civil. Por ello, toca al ejecutivo el conducir y definir las relaciones exteriores, ejercer los actos de soberanía en lo interno y lo externo, y el representar al país como un todo.

Poderes legislativos.

La presidencia tiene una gran variedad de facultades legislativas: iniciativas de ley, promulgaciones de ley; publicaciones de ley; veto de la ley; legislación en diversas materias; atribuciones reglamentarias; contratos colectivos de trabajo, y relaciones con otros poderes. En cuanto a *iniciativa* de ley, el presidente prácticamente tiene el monopolio de la elaboración legislativa. Como **promulgador**, el presidente hace aplicable la ley, es decir, enlaza el momento de la concepción formal al de la ejecución real; al mismo tiempo que el ejecutivo hace a la sociedad del conocimiento del texto legal, lo **autentifica**, lo cual, derivado en la **publicación**, permite al presidente comprometer el poder del Estado para llevar a la práctica el contenido de la ley.²⁰ El Presidente, en caso en que una ley sea inspirada en el poder legislativo, puede vetarla, es decir, no promulgarla, si ella se encuentra en oposición a sus intereses. La promulgación y el veto, pues, son secuelas legislativas necesarias que se desprenden de la necesidad de la ejecución de la ley y que quedan en manos del presidente.²¹

16 "La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes, o se erige en Tribunal Pleno para examinar la constitucionalidad de la ley, o examina los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 de la Constitución... el Poder Legislativo Federal tiene como función principal la de elaborar las leyes federales y la de actuar administrativa o jurisdiccionalmente en los casos de excepción que señala el artículo 73 de la Constitución". Serra Rojas, "La función constitucional del presidente de la república", p. 41.

17. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, art. 226.

18. "La misión de este poder es política en el sentido amplio de este concepto, pero no le corresponde al Poder Legislativo ni la función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el ejecutivo de la unión." Serra Rojas, *op. cit.*, p. 41

19. Fuera de los casos señalados "su actuación política principal es la función jurisdiccional, o sea la misión de constatar o declarar el derecho." *Ibid.*

20. *Ibid.*, p. 43.

21. "El Veto como la promulgación es un acto legislativo complementario" *Ibid.*

Sólo el presidente tiene la facultad de legislar en materia económica y para casos de emergencia, a saber, legislación sanitaria y legislación de urgencia, además de los artículos transitorios de la constitución. Esto le permite penetrar en las más íntimas esferas de la vida social, en la medida en que la acción presidencial se hace sentir en la producción, circulación, distribución, tráfico y consumo mercantil.²²

Junto a la iniciativa de ley y las facultades legislativas propias del ejecutivo, tenemos otra importante atribución presidencial: el **reglamento**. Este consiste en la adopción de las medidas necesarias que, mediante ordenamientos, el presidente provee para llevar a la práctica una ley,²³ procedimiento que le permite un amplio margen de discrecionalidad e interpretación para no sólo realizar su formulación legal, sino para su aplicación misma.²⁴ Los **decretos** constituyen otra arma legislativa poderosa en manos del ejecutivo. Puede afirmarse que de Carranza a Cárdenas, todos los presidentes gobernaron "por decreto". Este es, *grosso modo*, la facultad de legislar del presidente conforme a las atribuciones que le son conferidas por el Congreso de la unión.²⁵ El Presidente también puede legislar a través de *acuerdos*, que sobre todo tienen como destino la materia administrativa.²⁶

El Presidente mexicano, pues, cuenta con un enorme y variado caudal legislativo para establecer con toda libertad y amplitud sus poderes políticos en el seno de la sociedad civil. No sólo cuenta con facultades que le permiten formular directamente una ley, sino que incluso está legalmente atribuido para interpretarla y definir su aplicación; pero, además cuenta paralelamente con la facultad de enlazar, mediante la promulgación y la publicación, el proceso legislativo y la aplicación ejecutiva. En fin, mediante decretos y acuerdos, puede ser legislador y ejecutor de un proyecto que nace en la administración pública -en la Secretaría de Gobernación- y por la propia administración pública es llevado a la práctica.

Poderes judiciales.

El Presidente no sólo es el principal legislador; también es el juez supremo. Aunque su función jurisdiccional se da por excepción, tiene una gran variedad de actividades, por cuanto ejerce en una igualmente variada gama de esferas sociales: tributación, trabajo, materia agraria, arbitraje en relación con los trabajadores del Estado y responsabilidad de los funcionarios públicos.²⁷ Hay, sin embargo, tres situaciones en las cuales se ma-

22. Un buen ejemplo de la actividad legislativa del presidente, lo tenemos en el sexenio de Luis Echeverría. En este periodo fueron elaboradas 61 leyes. *Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal. 1970 - 1976.*

23. En el sexenio de Echeverría se expidieron 10 reglamentos. *Ibid.*

24. "No sólo puede establecer métodos para aplicar determinado artículo de la ley, sino también interpretar la ley misma y ampliar sus estipulaciones.. la práctica ha demostrado que los presidentes mexicanos, al reglamentarias no han rebasado los propósitos de las leyes promulgadas." Goodspeed, *op. cit.*, p. 183.

25. En la misma época se expidieron 98 decretos. *Leyes, Reglamentos...*

26. En el periodo aludido, se expidieron 42 acuerdos, *Ibid.*

27. Serra Rojas, *op. cit.*, p. 54.

nifiesta con total plenitud el poder presidencial como juez supremo: la amnistía, el indulto y la aplicación del artículo 33 constitucional.

La amnistía parte de una iniciativa presidencial que se somete a la aprobación del Congreso. La amnistía se señala por ser una medida general que se aplica a todos aquellos individuos que se encuentran en la situación señalada y generalmente ha afectado a adversarios políticos o personas que han incurrido en "delitos políticos". En contraste, el indulto es de carácter individual y consiste en un decreto emitido por el presidente para anular una sentencia judicial. Por su parte, la aplicación del artículo 33 posibilita al presidente a expulsar del país a todo extranjero indeseable, sin que al acto medie juicio alguno. Este último ha permitido al presidente expulsar a diplomáticos extranjeros inconvenientes y, como en época de Calles y Cárdenas, a sacerdotes indeseables al considerárseles extranjeros por depender de un jefe de Estado también extranjero, el Papa.²⁸

Aunque el Estado mexicano decimonónico proclama la división de poderes propia de un régimen liberal, no es sino hasta la época de Carranza cuando se lleva a cabo una real separación orgánica de poderes, de tal forma que el conjunto de los tribunales judiciales pasan de la administración pública al poder judicial.²⁹ Se consuma, así, por un lado, la cabal composición del poder judicial y, por el otro, se complementa el carácter esencialmente ejecutivo de la administración pública.

Poderes ejecutivos.

El Presidente tiene su función esencial en el ejercicio de los poderes ejecutivos, ya que el cargo presidencial implica el depósito de la administración pública en el propio poder ejecutivo. Los poderes ejecutivos, como las facultades legislativas, son variados; van de las atribuciones legales para aplicar leyes, a la práctica concreta de diversas materias, a saber: nombramiento de funcionarios y empleados; recaudación de impuestos; gasto público; funciones militares; relaciones internacionales; actividades económicas; funciones policiales; declaración de guerra; expulsión de extranjeros indeseables; y actividades extraordinarias (calamidades públicas y suspensión de garantías).³⁰

La presidencia, como ya dijimos, es una institución esencialmente **ejecutiva**³¹ y, en cuanto tal, su función sustancial consiste en la aplicación de las leyes. En este sentido, el ejercicio del cargo presidencial implica la puesta en práctica de una vasta y variada legislación inspirada y formulada en el seno de la administración pública. En el cargo presidencial,

28 Goodspeed, *op. cit.*, p. 160 - 162.

29 En el período presidencial de Carranza "desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, entregando al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz". Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, p. 78.

30 Serra Rojas, *op. cit.*, p. 43.

31 "Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza, o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece". *Ibid.*, P. 43.

entonces, se dan en unidad la política y la administración, en la medida en que es el titular del ejecutivo el que inicia una ley, la elabora directamente (decreto), la reglamenta, la promulga, publica y aplica, hasta en sus mínimos detalles.³² Es decir, es la propia administración pública la que elabora y aplica las leyes. Por esta razón, en el Estado bonapartista de gobierno presidencial siguen siendo válidas las definiciones tradicionales de la administración pública, siempre y cuando su concepción haya rebasado la también tradicional dicotomía política-administración dentro de la cual aquella quedaba categorizada con separación de la política.

Las versiones convencionales de la administración pública que la definen como la aplicación del derecho³³ o como la ejecución de la política gubernamental,³⁴ son ciertamente certeras. Sin embargo, debemos decir que fueron elaboradas en un época en la que el Estado liberal había dejado, como secuela, la aspiración a una división de poderes en el marco del cual la administración pública quedaba definitivamente inmersa en el seno del poder ejecutivo, en tanto que la representación de los individuos y grupos de la sociedad se suponía representada en el poder legislativo. Tal esquematización prohijó las primeras formulaciones conceptuales de la administración pública como disciplina, hacia fines del siglo pasado y principios del presente,³⁵ que sustituyeron el poder legislativo por la política y el poder ejecutivo por la administración, engendrándose la famosa y todavía estudiada dicotomía.

El Estado liberal supone una cuidadosa y clara división de poderes, con la adición de una cierta dosis de traslape funcional en materias atribuidas a cada uno, de tal suerte que el legislativo participe mínimamente en la ejecución y la jurisdicción; que el ejecutivo también lo haga en la legislación y la jurisdicción; y el judicial lo haga también en la legislación y la ejecución.³⁶ En esta forma, pero bajo el esquema de "frenos y contrapesos", el legislativo es una institución esencialmente legislativa, el ejecutivo es sustancialmente ejecutivo y el judicial básicamente jurisdiccional. No hay duda, la administración pública queda plenamente depositada en el poder ejecutivo y, como de acuerdo a este esquema el órgano político supremo es el legislativo, la administración pública queda exclu-

32 Nosotros sostenemos la tesis de que la administración pública está depositada y contenida exclusiva o casi exclusivamente en el seno del poder ejecutivo, atendiendo la tradicional división tripartita de poderes (Aristóteles y Montesquieu), así como en la división bipartita (Rousseau y Tocqueville); pero que la aparición del bonapartismo y del presidencialismo, al atribuir al jefe del ejecutivo la hegemonía en el régimen político, le han dado la supremacía legislativa y la función ejecutiva engendrando, en el cargo presidencial, la unidad de la política y la administración.

33 "La administración Pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública." Wilson, "The Study of administration", p. 213.

34 "La administración pública puede ser definida como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupo para realizar la política pública." Pfiffner y Presthus, *Public administration*, p. 7.

35 Nos referimos a la obra de Wilson, *op. cit.*, Goodnow, *Politics and administration* (1900), Moreland, "The science of public administration" (1921), Weber, *Economía y sociedad* (1921) y Willoughby, *The government of modern states* (1937).

36 El tratadista que más ha contribuido al estudio de los frenos y contrapesos ha sido Madison, Ver, Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, caps. XLVII-LI.

sivamente concebida como un instrumento práctico en manos de un ejecutivo igualmente concebido como un instrumento puramente aplicativo de la voluntad y los designios populares, "legítimamente" depositados en el seno del poder legislativo.

En el Estado liberal, de hecho, no existe ni tal división de poderes ni tal juego de frenos y contrapesos. Hay un poder hegemónico, el legislativo, porque en su seno convergen el interés económico y el interés político de las fracciones burguesas que integran el bloque del poder de la clase dominante: es el poder supremo porque es el centro de poder de la clase dominante.

En el Estado bonapartista, en contraste, el centro de poder se desplaza al ejecutivo y con tal desplazamiento también se trasladan las facultades legislativas al cargo presidencial. La composición del Estado, al modificarse, altera la organización del régimen político sellando el eclipse del legislativo y el ascenso del ejecutivo. Por tanto, como consecuencia, la administración pública situada en el seno del ejecutivo comienza a participar en una tarea hasta entonces desusada: la elaboración de los proyectos de ley. Queda profundamente modificada la base en la cual supone sustentarse la dicotomía política-administración; en su lugar, la administración pública obtiene la unidad política-administración que reside en el cargo presidencial.

En México, el tránsito del Estado liberal al Estado bonapartista provoca condiciones similares. Como puede apreciarse en el basamento formal de la administración pública mexicana del siglo XIX,³⁷ esta quedó clara y precisamente situada en el ejecutivo desde la formación del México independiente en 1821. En la época de Díaz, que coincide con la última etapa del Estado liberal, ciertamente se fincan las bases de un régimen político fuerte; pero es la revolución del 10 la que crea los cimientos no sólo para el fortalecimiento del régimen político, sino también para la unidad de la política y la administración en un cargo presidencial igualmente fortalecido. El Estado mexicano postrevolucionario es el forjador de la administración pública moderna, tal y como la conocemos hoy en día.

2.2 El gabinete presidencial.

Este tema, el gabinete presidencial, constituye uno de los tópicos más oscuros y menos abordados por los estudios mexicanos y, aunque formalmente en México se desconoce un cuerpo administrativo denominado **gabinete**, el análisis de los responsables de las secretarías y departamentos de Estado es una materia suficientemente importante para ayudarnos a entender el funcionamiento de la administración pública.

37 Nos referimos a la siguiente legislación: Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal (1821); Leyes Constitucionales de 1936 (específicamente Ley Cuarta); Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843); Bases para la Administración de la República Mexicana (1853), y Decreto del Congreso que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado (1891).

Naturaleza política y administrativa del gabinete.

La denominación **secretario de Estado** es inspirada en la constitución española de Cádiz. El secretario de Estado tiene como cometido el auxiliar al presidente³⁸ en el ejercicio de sus funciones.³⁹ Sin embargo, los secretarios de Estado son más que simples empleados del presidente y, de alguna manera, forman parte del poder ejecutivo. De hecho, a la vez que asisten y asesoran al presidente, son copartícipes de sus actividades administrativas. Tal coparticipación se aprecia con toda claridad en dos aspectos: su relación con el presidente y su relación con el Congreso.

Los secretarios están relacionados con el presidente por medio de su vínculo de subordinación, en su calidad de auxiliares de los negocios administrativos. Pero, como copartícipes de sus actividades son, a la vez, copartícipes de sus responsabilidades. Esto es observable en el **refrendo**,⁴⁰ procedimiento que establece la responsabilidad compartida entre el presidente y el secretario pero que, a su vez, eleva al segundo a la calidad de coautor del acto implicado en la decisión del primero. Esto supone no sólo que el secretario comparte, con el presidente, en calidad de subordinado, el despacho de los negocios administrativos, sino un amplio margen de discreción para la atención, gestión y dirección del ramo bajo su responsabilidad. El refrendo, por tanto, implica la autenticación de la decisión presidencial y la posibilidad real de que se lleve a la práctica.

El refrendo implica una relativa, aunque discutible, responsabilidad política del secretario de Estado; esto, aunado a la comparecencia exigida al secretario por parte del congreso, para que informe acerca del estado que guarda el ramo administrativo a su cargo,⁴¹ señala la calidad del propio secretario por encima de un simple empleado del presidente. De esta manera, el Estado mexicano supone en el secretario de Estado una fuerza política institucional decisiva, en el marco de las responsabilidades presidenciales. Un hecho relevante que acompaña esta afirmación consiste en que en todo el período que sigue a la revolución de 1910, de Obregón a López Portillo, los presidentes se han formado y desarrollado dentro del gabinete presidencial.

El gabinete y la burocracia política.

La elevación al cargo presidencial implica la integración de un gabinete

38 "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 80.

39 "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de *secretarios* que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría." *Ibid*, art. 90.

40 "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." *Ibid*, art. 37.

41 "Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinario, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaria." *Ibid*, art. 92.

que encabeza la distribución de más de dos mil cargos de la administración pública. Son los llamados puestos de *designación*, que junto con los de elección popular (senadores, diputados, gobernadores y presidentes municipales), forman el cuadro institucional general de la burocracia política que gobierna el país.⁴²

Es un hecho que el gabinete constituye la cima de la burocracia política. Todas las jerarquizaciones conocidas de este grupo lo sitúan en esa calidad. Brandenburg considera que México es gobernado por la "familia revolucionaria" a cuya cabeza se encuentra un *consejo interior* integrado por veinte hijos favoritos, y que está integrado por el Presidente, el Presidente electo (en el último año de gobierno de aquél), los ex-presidentes, un pequeño número de poderosos líderes políticos nacionales y regionales, algunos líderes sindicales y los miembros del gabinete, esencialmente los secretarios de gobernación y de defensa.⁴³ Esto es, el gabinete presidencial se encuentra, junto a otros personajes, en la cima del Estado mexicano. Otra versión, la de Scott, supone que México está gobernado por una élite a cuya cabeza se encuentra una *clase política* integrada de la siguiente manera: el presidente, los ex-presidentes, líderes políticos principales, el gabinete (que incluye al jefe del PRI), jefes militares y capitanes de los negocios.⁴⁴ Finalmente, Smith establece una élite política jerarquizada en nueve rangos, a cuya cabeza está una minoría compuesta por el presidente y el gabinete.⁴⁵ Como puede observarse, la clasificación del grupo cimero de la burocracia política que gobierna al país va coincidiendo, gradualmente, con el poder del gabinete. De hecho, la identificación de la burocracia política con los líderes del Estado implica que el poder del propio Estado está en manos del presidente y sus colaboradores, es decir, los secretarios de Estado y los jefes de los organismos descentralizados más importantes.

El gabinete y la formación política.

En el México postrevolucionario la administración pública se ha significado, entre otras cosas, por la importancia de su papel en la formación política de sus clases dirigentes. Esto sirve para confirmar como, dentro del marco de la organización del Estado, la burocracia política se concibe en cuanto tal porque se encuentra en posesión de los cargos de la administración pública federal, estatal y municipal, así como en los correspondientes a las Cámaras de Diputados y Senadores. En suma, la burocracia política se identifica con aquellos personajes que ocupan los cargos de la organización gubernamental. Así, todo ésto parece comprobar la tesis que

42 Sirvent, "La movilidad política sexenal: los secretarios de estado y el presidente de la república." 1958-1975, p. 131.

43 Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 4

44 Robert Scott, "Mexico: The established revolution" *Pye y Verba: Political culture and Political Development*. Princeton University Press, 1965, p. 383

45 Peter Smith, "Continuidad y cambio dentro de la élite política en México (1900 - 1971)", *Revista de Política y Administración*. México, núm. 2, 1975, p. 116

conforme en México se desarrollaba y se confirmaba el Estado bonapartista, las fuerzas políticas conflúan al seno del aparato del Estado, en cuya cumbre comenzaba a tener vida institucional el gabinete.

El carácter de la administración pública como ámbito institucional en el cual son formados actualmente los miembros de la burocracia política, establece como escalón cimero de las carreras administrativas la titularidad de una secretaría de Estado y supone una mezcla equilibrada entre la continuidad y la renovación de los cuadros políticos. Sin embargo, datos reveladores nos indican que en México la tasa de cambio es más elevada que la tasa de continuidad, ya que se calcula que en cada sexenio son reemplazadas dos terceras partes de los altos cargos de la vida pública en México.⁴⁶ Aquí, sin embargo, el cambio tiene como propósito lograr la estabilidad, motivo por el cual el Estado mexicano ha sufrido un interesante proceso de continuidad en la época postrevolucionaria; de sexenio a sexenio se ha logrado cierta continuidad que, frecuentemente, se logra con regularidad hasta el tercer sexenio. De este modo, considerando el caso de cuatro periodos, tenemos que del primero al segundo se conservó el 20%; del primero al tercero 10%; y del primero al cuarto 5%. Esto es, hubo funcionarios que sirvieron decrecientemente del primer al cuarto sexenio.⁴⁷

Sin embargo, el proceso de continuidad ha corrido parejo al cambio, de tal manera que tras el reemplazo casi total de funcionarios en un plazo de tres sexenios, el reclutamiento político permite nuevamente la continuidad. La clave de la dialéctica cambio-continuidad la da, precisamente, la movilidad dentro de la continuidad misma y que se caracteriza por ser francamente ascendente.⁴⁸ Esto se aprecia elocuentemente comparando las épocas que van de Carranza al Maximato, con la de Cárdenas a Echeverría. En la primera, la tasa de funcionarios estacionados fue predominante: 59.9% con Carranza; 70.2% con Obregón; 60.9% con Calles; 60.8% en el Maximato. En contraste, en la segunda, la tasa de ascenso es la mayor: 41.4% con Cárdenas; 47.0% con Avila Camacho; 40.6% con Alemán; 50.6% con Ruiz Cortines; 46.6% con Díaz Ordaz; y 55.8% con Echeverría. La excepción es con López Mateos, en cuyo sexenio la tasa de ascenso, 39.8%, fue menor a la de permanencia, 46.6%.⁴⁹ En todo caso, ambos periodos se distinguen por una tasa mínima de descensos.⁵⁰

46 "Después de considerarlo debidamente, yo sostendría que hay . . . una tasa de cambio muy elevada, no de continuidad, en el México Postrevolucionario. Una cifra del 35% significa que, durante cada período presidencial, aproximadamente dos terceras partes de los altos puestos nacionales han sido ocupados por gente absolutamente nueva en los círculos elitistas". *Ibid.*, p. 109.

47 *Ibid.*, p. 110

48 "Entre 103 repetidores de nivel de élite bajo Díaz Ordaz, por ejemplo, el 46.6%, ocupó posiciones más altas de las que había ocupado anteriormente bajo López Mateos. El 44.7% permaneció en la misma altura. Sólo el 8.7% descendió en la escala de importancia y prestigio". *Ibid.*, p. 111

49 *Ibid.*, p. 112

50 Carranza, 12.1%; Obregón, 5.2%; Calles, 9.6%; Maximato, 6.7%; Cárdenas, 24.8%; Avila Camacho, 26.0%; Alemán, 17.3%; Ruiz Cortines, 12.3%; López Mateos, 13.6%; Díaz Ordaz, 8.7%; Echeverría, 3.9%. *Ibid.*, p. 112.

Estos datos son reveladores: muestran cómo el país ha ido pasando de la fase caudillista a la etapa presidencialista, trasladándose el poder de los grupos armados a las instituciones bonapartistas. Significa, igualmente, que la burocracia política se ha ido profesionalizando conforme sus proyectos han requerido más pericia y técnica. La administración pública se ha convertido en el ámbito institucional donde es formada y desarrollada la burocracia política y su cima, el gabinete, la instancia donde remata la carrera política profesional de los administradores públicos.