

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO*

Los Gabinetes Presidenciales de 1920 a la fecha

INTRODUCCION

El análisis de los gabinetes mexicanos, de 1920 a la fecha, pueden aclarar, en cierta medida, los confusos patrones de liderazgo político en el México posrevolucionario.¹ A pesar de que en México el proceso de cambios sociales, económicos y políticos ha recibido amplia atención en los últimos años, por parte de los científicos sociales, existe muy poca información empírica sobre las dimensiones de los cambios dentro de los grupos políticos dominantes.² Esto constituye un reto evidente para el politólogo, dado

* Ensayo elaborado en la Universidad de Warwick, Inglaterra, 1973.

1. No se está sugiriendo que el gabinete sea el grupo elitista más importante en México. Este es uno de los grupos que operan en el marco de lo que se ha denominado "La familia revolucionaria." Véase Brandenburg, Frank, *The making of modern Mexico* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1961). pp. 2-7.
2. Como ejemplos, véanse: Cline, Howard F., *Mexico: Revolution to Evolution* (London, O.U.P., 1962); Glade, William P. y Anderson, Charles W., *The Political Economics of Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press, 1960; González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, D. F., Ediciones Era, 1965; Hansen Roger D., *The Politics of Mexican Development*, London, Johns Hopkins University Press, 1971; Silva Herzog, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, D. F., F.C.E., 1955 y Vernon, Raymond P. *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

que la continua existencia de tales grupos en la cúspide del sistema político es aceptada generalmente por los observadores. El presente artículo es una respuesta tentativa a tal desafío y pretende cubrir sólo parte de este tema.

La información que se incluye a continuación comprende solamente parte de un esquema más amplio de investigación. El análisis de los gabinetes será complementado por estudios similares de otros grupos políticos, como son el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, los militares que han ostentado el grado de general y las importantes Cámaras de Comercio. Estas investigaciones, que principalmente se refieren a las formas de reclutamiento, no identifican de una manera clara a la élite política mexicana. Para ello se necesitaría un examen de los mecanismos que tales grupos utilizan en el proceso de la toma de decisiones. Las élites políticas se definen, tanto en términos de su identidad corporativa y de acción, como por sus miembros. Por lo tanto, este es un artículo que aporta ciertos elementos y no un punto de vista definitivo sobre el tema.

Método

El examen de la composición biográfica de un grupo político presenta algunos problemas

importantes, sobre todo en lo que concierne a la definición de grupo, la recolección de información biográfica y la eventual presentación e interpretación de tal información.³

La definición del grupo básico no presentó serios problemas. El gabinete está formado por los secretarios de los diversos ministerios de Estado, los directores de las mayores empresas y organismos estatales, como PEMEX e ISSSTE, y el regente del Distrito Federal.⁴ Es, por tanto, un grupo relativamente pequeño "formalmente" definido.

En lo que se refiere a recolección y confiabilidad de la información, sólo se tienen disponibles las "listas oficiales" de los miembros de los gabinetes a partir de 1936. Los listados básicos para el periodo anterior debieron ser recopilados de fuentes no oficiales, tales como libros de historia, panfletos, periódicos, autobiografías y demás.

Una vez identificados los miembros de los gabinetes, la siguiente tarea consistió en establecer las categorías bajo las cuales podría ordenarse la información biográfica. En cierta forma, este problema se resolvió por sí mismo. La información disponible, especialmente del periodo posrevolucionario, es muy limitada. Así, las categorías relacionadas con los orígenes socioeconómicos de los ministros resulta-

ron imposibles de establecer con precisión, a excepción de los últimos diez años. Sin embargo, el uso de la escasa y poco sistemática información disponible, indica que aparentemente los gabinetes han estado formados, en un sentido muy amplio, por miembros de ese grupo amorfo: la burguesía. Sería interesante analizar, con detalle, este tipo de origen, pero resulta virtualmente imposible. Son pocos los miembros del gabinete de extracción de bajos ingresos o de bajo nivel social. Aparentemente éstos fueron más comunes durante las décadas de 1920 y 1930, que durante los últimos 20 años. Por fortuna, la información disponible en otros rubros no es insignificante.

Debido a que la principal intención de este artículo es la de observar el cambio en un periodo de tiempo, se decidió que una presentación gráfica mostraría claramente las tendencias y los patrones de cambio. Se espera que este tipo de presentación facilite las correlaciones con otros grupos de información que contengan *tendencias* de naturaleza socioeconómica o política similares.

EXPERIENCIA DE LOS GABINETES

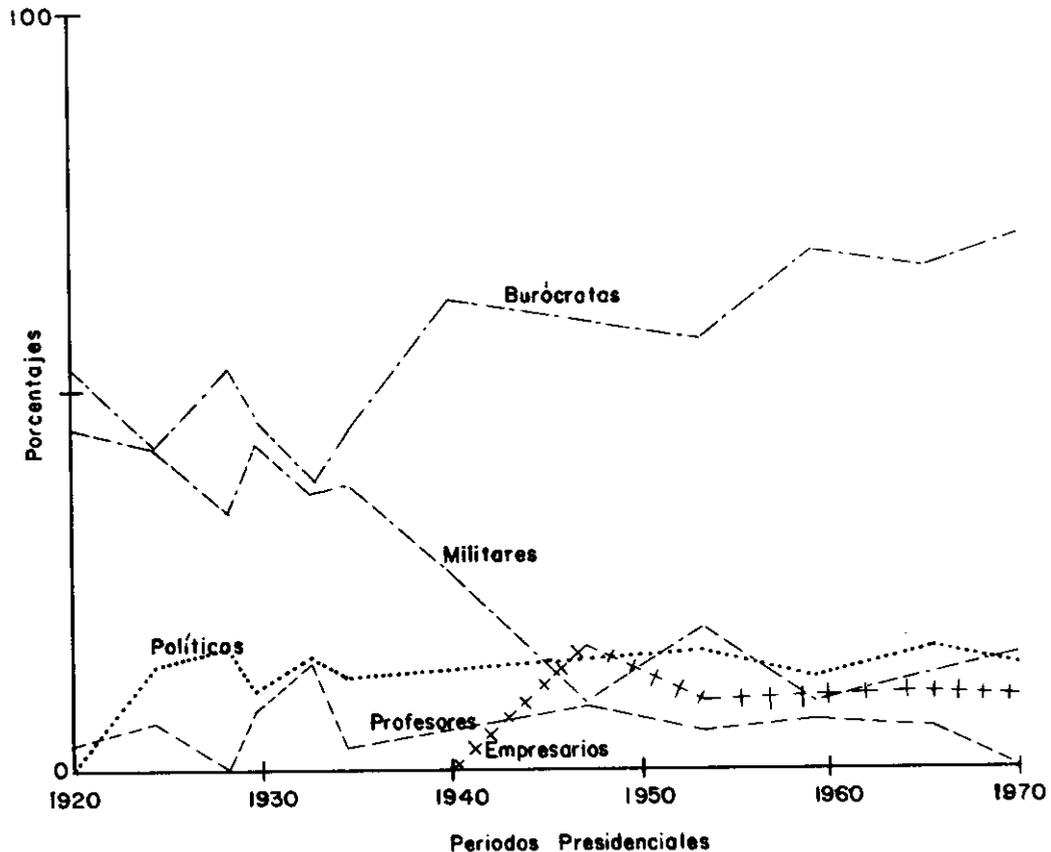
*Ocupación principal*⁵

5. La categoría *ocupación principal* se refiere a la actividad más importante de los individuos antes de su participación en algún gabinete. Debe hacerse notar que en México, como en otros países de América Latina, es común el desempeño en más de un trabajo. Debido a que no existen reglas estrictas para diferenciar ocupaciones principales y secundarias, como niveles relativos de salarios o patrones de consumo, la interpretación es inevitablemente subjetiva. Se puede encontrar un intento de desglose más detallado del gabinete que tomó posesión en 1964, en el artículo de James D. Cochrane aparecido en *Interamerican economic affairs*, volumen 21, número 1, 1968, intitulado "Mexico's new scientific: the Díaz Ordaz cabinet."

3. Un resumen de los problemas implícitos en el estudio de las fuentes de reclutamiento de "los que toman las decisiones" puede encontrarse en: Mathews, Donald R., *The social background of political decision makers*, The New York RandomHouse, 1954.

4. Véase Scott, Robert F., *Mexican government in transition*, Urbana University of Illinois Press, 1961, p. 281 y Wesh, William, A., "Methodological problems in the study of political leadership in Latin America." *Latin American Research Reviews*, Tercer semestre de 1970, pp. 3-33.

GRAFICA 1
GABINETES MEXICANOS: OCUPACION PRINCIPAL



Militares⁶

En general, la proporción de ministros provenientes de las fuerzas armadas ha descendido desde 1934. Hasta ese año las instituciones

6. La categoría de *militares* incluye a aquéllos que con anterioridad, a su participación en algún gabinete, han hecho una carrera militar en cualquiera de las ramas de las fuerzas armadas mexicanas.

militares habían sido la fuente más importante de reclutamiento. El gabinete del Presidente Obregón, por ejemplo, incluía doce generales, y de los otros once miembros, la mayoría había tenido alguna forma de experiencia militar reciente. Entre 1920 y 1940, de todos los asignados a gabinetes, el 39 por ciento había tenido, o de hecho ejercía, algún rango militar.

La significativa proporción de militares en los gabinetes de este primer periodo refleja, con bastante precisión, la ubicación contemporánea del poder político. A pesar de que gran parte de la lucha armada había concluido, los diversos generales revolucionarios y sus ejércitos seguían constituyendo las más poderosas agrupaciones políticas. Los grupos políticos civiles eran débiles y en buena medida dependientes de las alianzas con las figuras militares. Los aspirantes a la política acudían al ejército como el camino más prometedor del futuro político. Así, los gobiernos de la nación tendían a hacer coaliciones concertadas entre las diversas facciones militares. La composición de los primeros gabinetes ilustra este desarrollo. Los puestos gubernamentales eran usados para ratificar a los defensores leales del Presidente o para "comprar" a las facciones potencialmente hostiles.

Hacia el final de la década de los treinta empezó a disminuir el número de militares en el gabinete. En parte, esto fue resultado de los cambios surgidos en el aparato militar mismo. Las reformas estructurales y las sucesivas pugnas en el cuerpo de oficiales que tenían como meta la creación de un ejército nacional, profesional y unido, debilitaron las bases políticas de los jefes revolucionarios. Al mismo tiempo, los cambios realizados dentro del sector civil estaban produciendo un *loci* alternativo de poder político. La burocracia había resurgido como un poderoso agente político y un partido de participación masiva había sido formado.⁷ El resultado fue que después de 1940

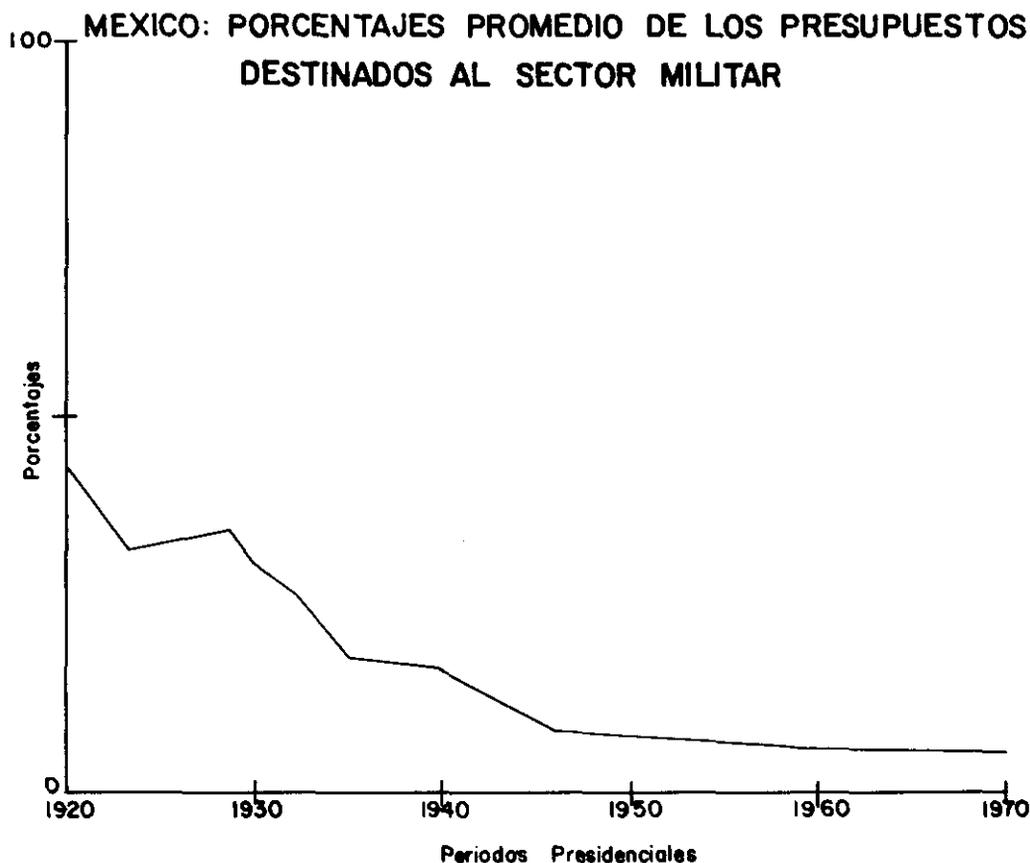
7. Para una descripción más detallada de las medidas adoptadas por los presidentes Obregón y Calles para controlar a los militares, consúltese el trabajo de Lievwen Editorial, *Mexican militarism*, Albuquerque, University of New Mexico Press. 1969. También el de Lozoya, Jorge A.; *El ejército mexicano, 1911-1965*, México, D.F., El Colegio de México, 1970.

los militares asignados tendieron a ocupar los puestos *profesionales* en donde tenían intereses especiales como, por ejemplo, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. De hecho desde 1946 sólo un general, Alfonso Corona del Rosal, ocupó un puesto *no profesional* en el gabinete.

En este periodo se confirma la evidente decadencia militar con la reducción de las asignaciones presupuestales, las que también reflejan una política de prioridades de los gobiernos dominados militarmente.⁸ El aparato militar deja de ser así una fuente automática de reclutamiento de ejecutivos y el destino de la mayor parte de los gastos gubernamentales.

8. Debe manejarse con cuidado la información relacionada a la participación militar en el presupuesto. Aunque el sector militar ha recibido una proporción cada vez menor del presupuesto anual, el monto absoluto de ésta se ha incrementado. En 1922, por ejemplo, su participación era de 46.5 por ciento representando una asignación de 105.7 millones de pesos, mientras que su participación de 6.5 por ciento en el presupuesto de 1963 representó 1325.1 millones de pesos. Además, se debe mencionar que las asignaciones presupuestales a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que son las bases de estas cifras, no dan un cuadro completo del ingreso del aparato militar. Los costos de las construcciones militares, por ejemplo, las absorbe la Secretaría de Obras Públicas; la Guardia Presidencial, una de las unidades de las fuerzas armadas mexicanas más entrenadas y mejor equipadas, depende del Estado Mayor Presidencial. Sin embargo, es poco probable que estos gastos invaliden lo expresado, en el sentido de que las fuerzas armadas no son ya uno de los principales recipientarios de los fondos gubernamentales.

GRAFICA 2



*La administración*⁹

En México, como en el resto de los países de América Latina, la distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo no está delimitada y

9. Administración se refiere a aquellas personas que han sido identificadas por haber ocupado puestos en la burocracia federal o estatal, o en el servicio diplomático, ya sea como funcionarios de carrera o como consultores más o menos permanentes.

resulta frecuente observar cambios de funcionarios de una rama a otra. De hecho esta es la forma más común de reclutamiento de ejecutivos en los sistemas políticos civiles del área.

Una de las características más relevantes que presenta el caso mexicano es la proporción relativamente alta de burócratas en los primeros gabinetes; esto sucedió también en las primeras etapas de las revoluciones rusa y china, cuando ciertos burócratas asociados con el

régimen depuesto continuaron ocupando puestos políticos de gran importancia.¹⁰ En México existen dos posibles explicaciones a esta aparente paradoja. En primer lugar, la revolución mexicana se generó y fue guiada por jóvenes políticos y burócratas de la clase media, insatisfechos con el sistema de premiar a servicios o favores con empleos públicos durante el porfiriato. No sin razón, estas personas permanecieron como grupo importante después del término de la lucha, y en virtud de sus credenciales de *revolucionarios* pudieron exigir representación en los círculos elitistas. El segundo factor que facilita la explicación de la presencia de burócratas en los gabinetes, es el carácter de los otros grupos revolucionarios. La actitud casi quijotesca de los líderes militares hacia los problemas cotidianos del gobierno creó la necesidad de contar con administradores más experimentados. Aquéllos que se entrenaron en el sistema depuesto fueron, después de todo, incorporados al movimiento revolucionario, y algunos de ellos, incluso, encontraron su propio camino para penetrar en el gabinete.

Hacia 1940 el sector administrativo había sustituido al militar como la mayor fuente de personal para los gabinetes. De los 25 miembros del gabinete del Presidente Echeverría, 17 pertenecían ya a la burocracia nacional. Este restablecimiento del patrón tradicional de reclutamiento a nivel ejecutivo constituye, ahora, una de las más sobresalientes características de la política mexicana y es un producto de dos tendencias interrelacionadas.

La mutilación política de los militares en la

10. Consultar Lasswell, Harold D. y Lerner, Daniel (editores) *World revolutionary elites*, Cambridge, M.I.T. Press, 1966, Capítulos 3 y 6.

década de 1940 dejó a la maquinaria administrativa como la institución política más importante de México. Esta era altamente experimentada, bien preparada y de importancia estratégica para la continuación de los programas revolucionarios. Su principal competidor, el Partido Revolucionario, tenía pocas de estas ventajas, a pesar de que sucesivos presidentes habían insistido en que el Partido adoptara papeles de apoyo o de movilización.

Esta fuerza táctica de la burocracia se acentuó durante la década de 1930. Sus funciones se expandieron, además, cuando el Presidente Cárdenas se comprometió a radicalizar la Revolución, siguiendo líneas estatales-socialistas. Fue, como Wilkie sugiere, el periodo del *Estado activo*. La reforma agraria, la nacionalización de las industrias básicas y el desarrollo de una estructura estatal de bienestar social incrementaron sólidamente el tamaño y la eventual influencia de la burocracia nacional.

Este compromiso de intervencionismo ha persistido en la década actual, aumentando así la fuerza y consecuente representación a nivel ejecutivo, del sistema burocrático.

Políticos¹¹

La proporción de los gabinetes representada por grupos políticos de liderazgo ha sido sorprendentemente baja, comparada con otros importantes sistemas unipartidistas. Aunque

11. Esta categoría puede parecer inapropiada al referirse a los miembros de un cuerpo tan *político* como el gabinete. En este caso se usa para hacer referencia a las personas cuya ocupación de tiempo completo, con anterioridad a la participación en algún gabinete, había sido la de trabajar en algún partido político o grupo de presión.

la mayoría, si no todos los ministros, han sido miembros del Partido Revolucionario, pocos han usado al Partido como trampolín, para oficinas ejecutivas.¹² A diferencia de muchos sistemas de partido único, la jerarquía del Partido y las estructuras ejecutivas estatales han mantenido identidades separadas.

El Partido ha fracasado en su intento de convertirse en factor decisivo en la formación de gabinetes. Mientras que en la Unión Soviética el Partido Comunista proporciona los talentos al Politburó, y los altos cargos de Partido se ejercen paralelamente a los altos cargos estatales, en México el PRI y sus predecesores han actuado más como estructuras de apoyo pasivo para una élite superior al Partido.¹³ Los que hacen carrera en el Partido son recompensados con puestos de gabinete por su servicio leal o en reconocimiento a su potencial político y tienden a no ser incluidos como representantes en cuanto tal.

*Profesores*¹⁴

Las fluctuaciones en la proporción de maestros en los gabinetes son de poca importancia.

12. El Partido Revolucionario ha sufrido varios cambios de nombre y de estructura desde su fundación como *Partido Nacional Revolucionario* en 1929. En 1938 se reorganizó reemplazando su nombre por el de *Partido de la Revolución Mexicana* y en 1946 fue otra vez instituido bajo el nombre de *Partido Revolucionario Institucional*.
13. Un examen al apéndice biográfico del libro de Michel Tatu, *Political Power in the Kremlin*, Londres, Collins, 1969 pp. 549-555; muestra el estrecho lazo entre las jerarquías estatales y de partido en la URSS.
14. Esta categoría incluye a aquellas personas cuyas ocupaciones, anteriores a la designación en un gabinete, habían estado en buena medida relacionados con el sistema educativo. Incluye a maestros de primaria secundaria y de estudios superiores, aunque los reclutados de los primeros dos niveles son muy pocos. Básicamente esta categoría se refiere a maestros de Universidad.

Estos ocupan, por lo general, puestos tales como el de titular de la Secretaría de Educación Pública, que requiere de capacidad profesional. Ocasionalmente a algún miembro de dicha profesión se asignaba la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero por la creciente profesionalización que requiere el servicio diplomático, esta práctica ha disminuido.

*Empresarios*¹⁵

A pesar de que muchos ministros han abandonado sus puestos como empresarios acaudalados con amplios intereses industriales y comerciales, hasta fines de la década de los 40, eran pocos los que aceptaban compromisos con el sector privado antes de su nombramiento. Sin embargo, hacia los últimos años del régimen de Miguel Alemán, un pequeño pero significativo grupo de empresarios, así autodenominados, se encontraba ocupando puestos de gabinete. Este evidente y oficial contubernio de la comunidad empresarial mexicana marca un giro importante en la historia de la Revolución. Hasta esta época, los patronos que empleaban mano de obra en gran escala habían sido formalmente excluidos del Partido Revolucionario, y por consecuencia, de los ciclos gubernamentales.¹⁶ Sin embargo, Alemán había decidido evidentemente cambiar la naturaleza del régimen revolucionario. Miembros prominentes de la creciente comunidad empresarial fueron reconocidos por tener intereses políticos legítimos, y desde

15. Esta categoría se refiere a personas que antes de ser miembros de gabinete habían estado involucrados principalmente en la industria o el comercio, a nivel de *alta administración* o mayores niveles.
16. Se puede encontrar extractos del debate sobre los *cánones revolucionarios* del régimen de Alemán, en Rose, Stanley R. editorial, *Is the mexican revolution dead?* Nueva York, Borzoi Books, 1966.

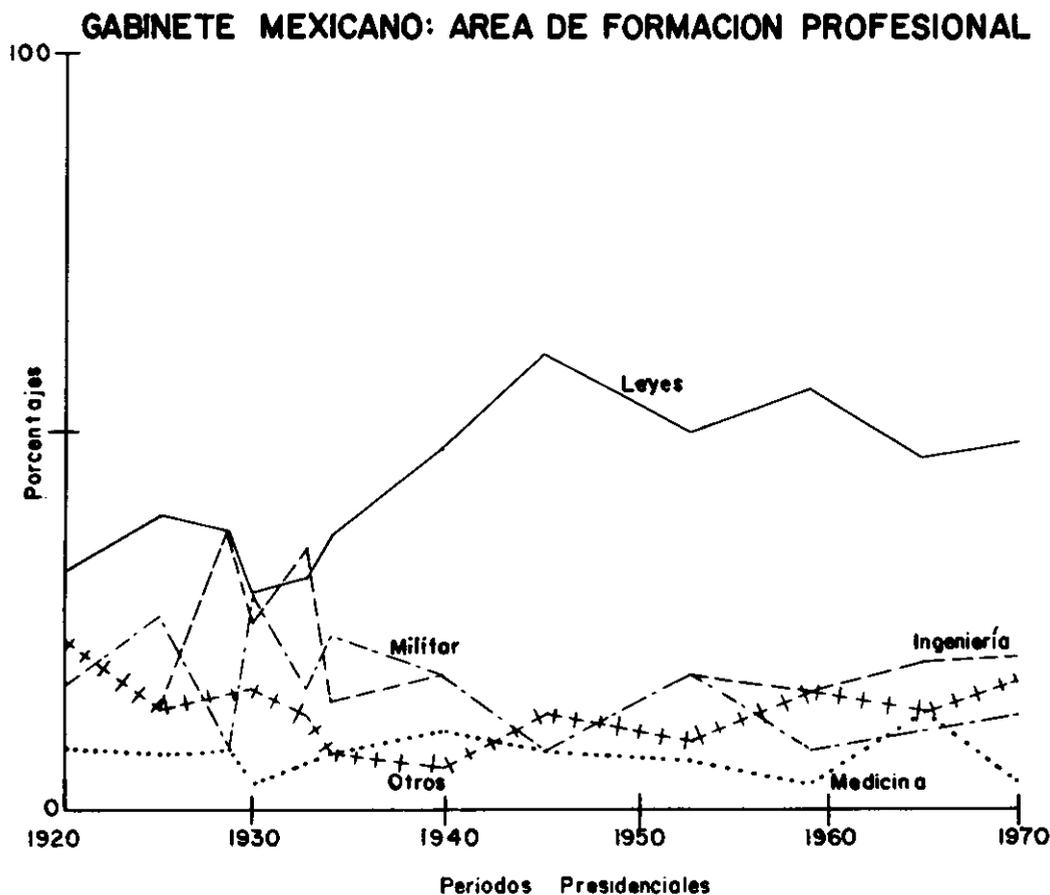
luego, por tener ciertas habilidades valiosas y necesarias. Uno de los signos de este nuevo reconocimiento fue la presencia de empresarios en el gabinete seleccionado a fines de 1945 y en la toma de posesión de éste en 1946. A partir de ese momento los empresarios, industriales y banqueros han aparecido regularmente en el gabinete. Estos tienden a ocupar los puestos en los que se observa que sus habilidades y experiencia son más apropiados, como las Secretarías de Hacienda o Turismo.

*Formacion Profesional*¹⁷

GABINETE MEXICANO: AREA DE FORMACION PROFESIONAL

17. Formación Profesional se usa para referir las experiencias educacionales de los miembros de gabinete. Los problemas de clasificación dual se resolvieron concediendo una mayor ponderación al último objeto de estudio, a menos que no correspondiera con la esencia de la carrera seguida por el miembro del gabinete en cuestión.

GRAFICA 3



*Leyes*¹⁸

El único periodo en el que no predominaron juristas en los gabinetes fue el comprendido entre 1932 y 1934. En este sentido, el gabinete mexicano es muy similar al resto de los de América Latina. En toda la región el campo más común de preparación para la política es el de leyes. Los abogados de los últimos gabinetes, sin embargo, difieren de aquellos educados en el siglo pasado y que ocuparon algún puesto a principios de éste. La calidad de la educación legal ofrecida por la Facultad de Derecho de la UNAM está muy por encima de aquella que las antiguas universidades ofrecían.

En contraste con la educación legal de tipo *generalista* de los primeros gabinetes, los posteriores incluyeron especialistas en derecho laboral, administrativo, internacional y penal. Por otra parte, la gran mayoría de los abogados de los últimos gabinetes han estado empleados, gran parte de su vida profesional, en la burocracia nacional y pocos han pasado orientados a la práctica legal privada.

*Ingeniería*¹⁹

Después de leyes, la ingeniería ha sido el campo de educación más común para los miembros de los gabinetes mexicanos. De hecho, desde 1920 más del 20 por ciento de todos los miembros del gabinete tuvo algún grado de

18. Esta categoría se refiere a aquéllas personas que obtuvieron grado de licenciado en derecho o que han recibido entrenamientos de posgrado en alguna Escuela de Leyes en México o en el extranjero.

19. Esta categoría se refiere a personas que se han graduado, o tienen otros estudios profesionales en ingeniería. En el primer periodo esto se interpretaba ampliamente para incluir a todo aquel que se hacía llamar ingeniero.

estudios en ingeniería. El significado de esta trayectoria educacional, ha experimentado algunas transformaciones. Al principio, existía una cercana relación entre un título de ingeniero y una ocupación militar. La ingeniería era casi un entrenamiento *profesional* para los soldados profesionales. Sin embargo, este nexo se fue rompiendo gradualmente. Las escuelas militares fortalecidas por el Presidente Cárdenas y por su ministro de guerra, Joaquín Amaro, ofrecían educación militar especializada. Aunado a esto, la intervención del Estado en una amplia gama de actividades de obras públicas, tales como sistemas de irrigación y construcción de caminos, incrementó las oportunidades de estos profesionales dentro de la burocracia nacional. Los ingenieros de los últimos gabinetes provienen de este sector.

Otra observación concierne a la *cualidad* de esta experiencia educacional. Los ingenieros de los últimos 4 ó 5 gabinetes han sido egresados de las diversas ramas de la ingeniería: civil, eléctrica, agronómica, etcétera. Como tales difieren de los anteriores, ya que la antigua formación, aparte de ser de dudosa calidad, era también menos especializada. De cualquier forma, los ingenieros actuales se orientan más a ocupar puestos en donde sus habilidades técnicas son las apropiadas. Para algunos autores estos ingenieros recuerdan a los técnicos del Porfiriato.²⁰

*Militar*²¹

La gráfica 1 demuestra el predominio militar en los primeros gabinetes, mientras que la grá-

20. Cochrane, James D., *op. cit.*

21. Educación *militar* se refiere a aquellos que han seguido un curso formal de *ciencia* militar en cualquiera de las diversas Escuelas Militares.

fica 3 señala que pocos de esos militares eran soldados profesionales. De los 22 generales que prestaron servicio en los primeros tres gabinetes, sólo 9 habían estado en una escuela militar.

Después de la caída de Díaz, los ejércitos revolucionarios atraían a muchos políticos civiles y aventureros, quienes de inmediato recibían, o simplemente asumían, un alto rango militar. Algunos de estos reclutas, como Obregón, se adaptaron muy bien a su nueva ocupación, justificando así su alto *status* militar. Otros resultaron ser menos eficaces. Casi todos, sin embargo, retuvieron sus títulos militares después del cese de hostilidades.

La Revolución también creó sus propios héroes. Hombres poco educados o analfabetas se distinguieron rápidamente en las filas de los ejércitos revolucionarios gracias a su rudeza o a sus intuitivas habilidades militares, adjudicándose el título de General. Tuvieron que pasar 25 años de reformas internas antes de que la distancia entre el alto rango militar y la educación desapareciera. Desde 1946, sin embargo, todos los generales asignados a los gabinetes han pasado por una preparación profesional de tiempo completo. Los tres militares del gabinete de Luis Echeverría, por ejemplo, general Luis Gutiérrez Oropeza, general Hermenegildo Cuenca Díaz y almirante Luis Bravo Carrera, tuvieron todos una amplia y formal educación militar.

*Medicina*²²

La proporción de médicos en los gabinetes es de poca importancia. Sólo un médico, el callista Dr. Puig Casauranc, ha ocupado la

posición de gabinete fuera de la Secretaría de Salubridad y, más recientemente, de la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social. El componente médico, por lo tanto, ha sido siempre más o menos profesional.

Otros

Esta categoría resulta poco satisfactoria debido a que comprende una amplia variedad de experiencia educacional. Por un lado, incluye a hombres con poca o ninguna educación formal y, por el otro, a graduados de las más recientes facultades de las universidades. Hasta la década de los cuarenta, este grupo estaba básicamente compuesto por los primeros, reflejando la relativa apertura de las principales instituciones políticas. Sin embargo, ya para 1960 las oportunidades de ascenso político para los no educados eran limitadas. La modernización de la economía y la intitucionalización de los procesos políticos habían estrechado los canales de reclutamiento político y los habían hecho profesionalmente más selectivos. Todo miembro de los últimos dos gabinetes ha tenido alguna clase de formación educativa.²³

Experiencia gubernamental

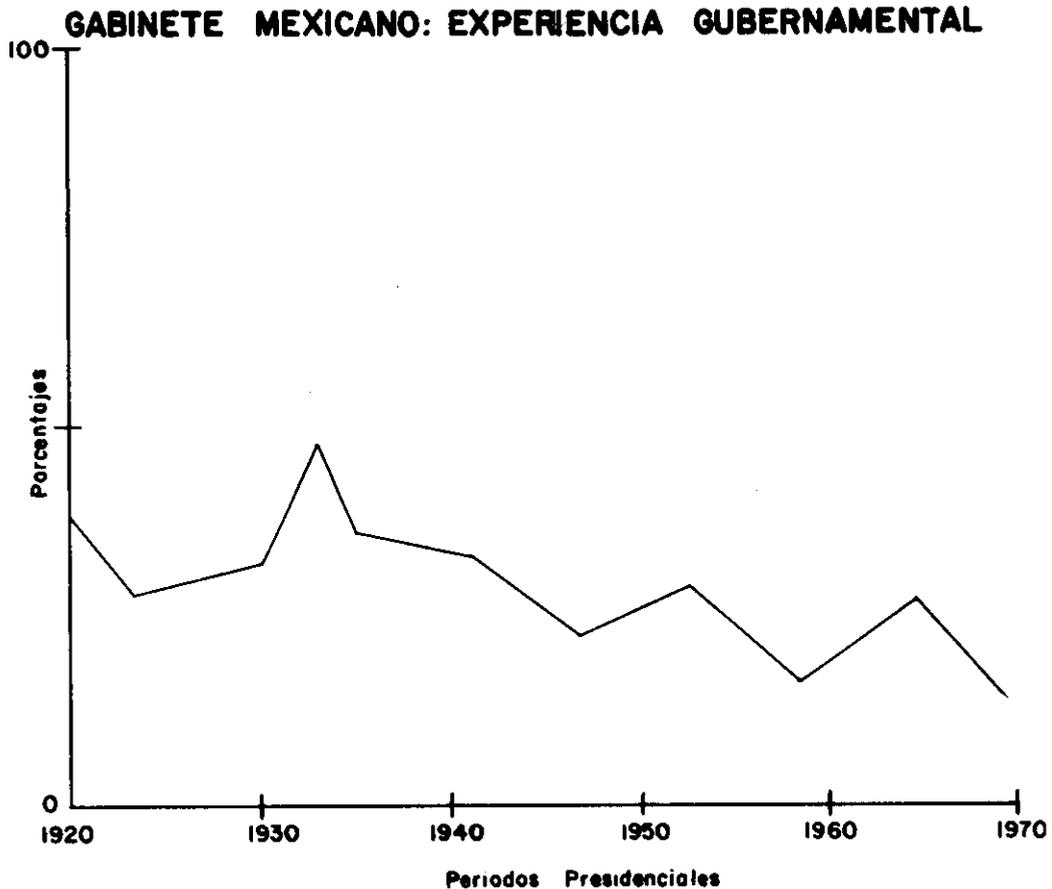
GABINETE MEXICANO: EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL

Uno de los pocos indicadores disponibles sobre la formación política de los ministros,

23. Estos gabinetes recientes, formados casi en su totalidad por universitarios no son poco comunes para un Estado del tercer mundo. Tales Estados tienden a tener mejor educación hablando formalmente, que sus contrapartes occidentales. Ver. Halsey, H. H.: "The education of leaders and political development in new nations," en el libro editado por Merrit, R.L. y Rokkan Stein: *Comparing Nations*, New Haven, Yale University Press, 1966.

22. En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el Dr. Emilio Martínez Manatou fue secretario de la Presidencia, N. del E.

GRAFICA 4



es aquél que cubre su genealogía gubernamental.²⁴

En términos generales, una proporción cada vez menor de los miembros del gabinete han sido gobernadores de algún estado, aun-

que la tendencia es poco uniforme. La alta incidencia de antiguos gobernadores en los primeros gabinetes es un efecto derivado de la revolución misma. Como se ha descrito antes, las figuras más poderosas en México posrevolucionario eran los diversos jefes revolucionarios. Muchos de éstos tenían bases geográficas bien definidas y permanentes, sobre las que virtualmente ejercían control desde donde podían movilizar sus

24. México es una República Federal compuesta de 31 estados y un Distrito Federal. Los gobernadores son elegidos para sus cargos en los estados, pero nombrados por el Presidente de la República.

propios ejercicios personales. La política nacional consistía, principalmente, en obtener apoyo de tales *caudillos* regionales. Una de las maneras en que los líderes nacionales consolidaban sus posiciones era reconociendo a tales *jefes*, como gobernadores oficiales de los estados que dominaban, es decir, una rectificación *de jure* de la situación *de facto*. Por una serie de razones, algunos de estos gobernadores-militares obtuvieron eventualmente posiciones en el gabinete. Efectivamente, todos los que habían sido gobernadores en el gabinete de Obregón, habían sido también generales con grandes influencias en los estados que con anterioridad gobernaban.

Sin embargo, las gubernaturas adquirieron gradualmente un papel diferente. El localismo fue absorbido por la expansión de las comunicaciones y por la penetración de instituciones políticas nacionales; así, el puesto de gobernador se convirtió, cada vez más, en parte del sistema nacional de patronazgo. Con excepción de unos cuantos estados en los que algunos jefes regionales permanecieron atrincherados, las gubernaturas actuales son concesiones que el Presidente da a servidores leales o a políticos prometedores.²⁵

La actual generación de gobernadores, futuros candidatos a gabinete, es producto de este nuevo sistema de patronazgo. Estos tienden a ser más jóvenes que sus contrapartes de las décadas de los veinte y de los treinta, así como a permanecer casi toda su vida adulta en la capital trabajando para ascender en la burocracia nacional. En otras palabras, las gubernaturas se han convertido en campos de prueba

para los prometedores talentos políticos. El éxito en este nivel frecuentemente implica una asignación en el gabinete. Debe hacerse notar también que los personajes en vísperas de retirarse de la política nacional frecuentemente reciben la gubernatura de su estado natal.

PROCEDENCIA REGIONAL

Mientras que la información anterior nos muestra algunos indicios sobre la variable ubicación sectorial del poder político en los círculos elitistas, la información concerniente al origen regional de los miembros del gabinete puede indicar el cambio en la distribución del poder en una dimensión geográfica.

GABINETE MEXICANO: PROCEDENCIA REGIONAL

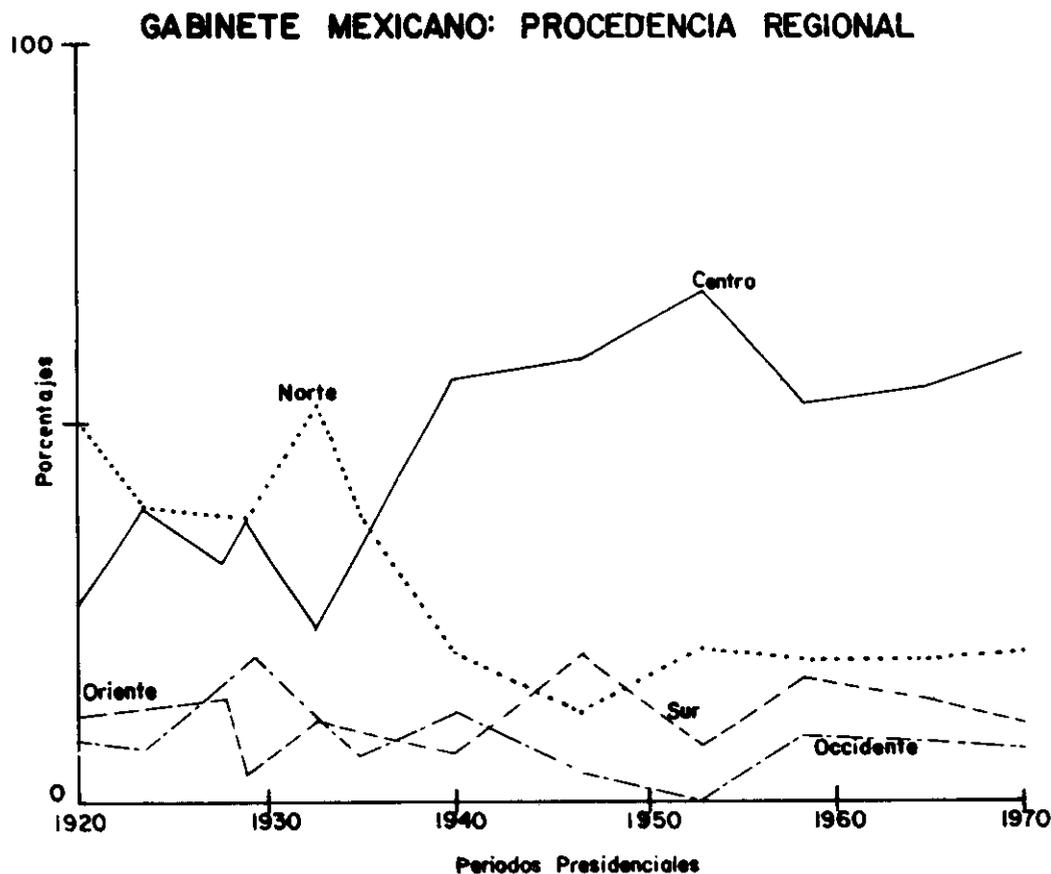
La común aseveración histórica de que la Revolución estaba dominada por generales y políticos de los estados del norte se confirma en esta información. De los 140 hombres asignados a los gabinetes entre 1920 y 1940, 59 (42 por ciento) eran norteños.²⁶

Dado que la población de esta región, en aquella época, consistía tan sólo del 18 por ciento de la población total, el norte estaba generosamente representado en el gabinete.

Eventualmente este predominio del norte se desvaneció. Los primeros pasos fueron tomados entre 1934 y 1938 por el Presidente Cárdenas, cuando cambió el rumbo de la

25. Para una descripción del proceso de selección de candidatos a gobernadores, véase Brandenburg, *op. cit.* p., 140-2.

26. Las regiones utilizadas aquí son aquellas delimitadas por Cline, Howard F., *op. cit.* pp., 49-59.



política del expresidente Calles, purgando al séquito presidencial de callistas. Al hacer esto, reemplazó a un gran número de nortefíos por hombres que simpatizaban más con sus políticas. La fuente más común de estas instituciones fue el valle central o la región del centro. Esta era, después de todo, el área en la que Cárdenas tenía más apoyo político y militar. También era el área con mayor educación, con mayor número de hombres de talento, ha-

bilidad y experiencia, cualidades necesarias para llevar a cabo las reformas indispensables que se pensaban realizar.

Hacia el final del mandato de Cárdenas, esta región central no sólo dominaba la burocracia nacional sino que también estaba representada en gran proporción en el gabinete.

Desde 1940 la continua importancia de es-

ta burocracia nacional se ha venido reapplicando en el gabinete. El centro, y particularmente la capital, han sido los principales abastecedores de personal ejecutivo, ésta también ha reflejado con precisión la proporción de la población de esta región en relación a la población nacional.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo para las otras regiones. Tanto el sur como el occidente han tendido a estar subrepresentados en el gabinete, si se toma en cuenta su participación en la población nacional. Estas son áreas predominantemente agrícolas con poco peso político. Los miembros de gabinete provenientes de estas regiones deben sus posiciones, en la mayoría de los casos, a los deseos del Presidente de equilibrar la composición regional de los gabinetes.

Continuidad dentro de los Gabinetes

Una observación común es que los sistemas unipartidistas se caracterizan por patrones desiguales en el reclutamiento de líderes. Es por esto que algunas veces los periodos de estabilidad jerárquica, cuando la composición del grupo líder permanece más o menos constante, se ven perturbados por purgas drásticas y hasta violentas. La información concerniente a las proporciones de ministros mexicanos con anterior experiencia ministerial, parece confirmar esa hipótesis.

GABINETE MEXICANO: PORCENTAJE CON EXPERIENCIA EN GABINETES PREVIOS

Hasta 1934 existía un alto grado de repetición entre los gabinetes, dándose a veces el caso de

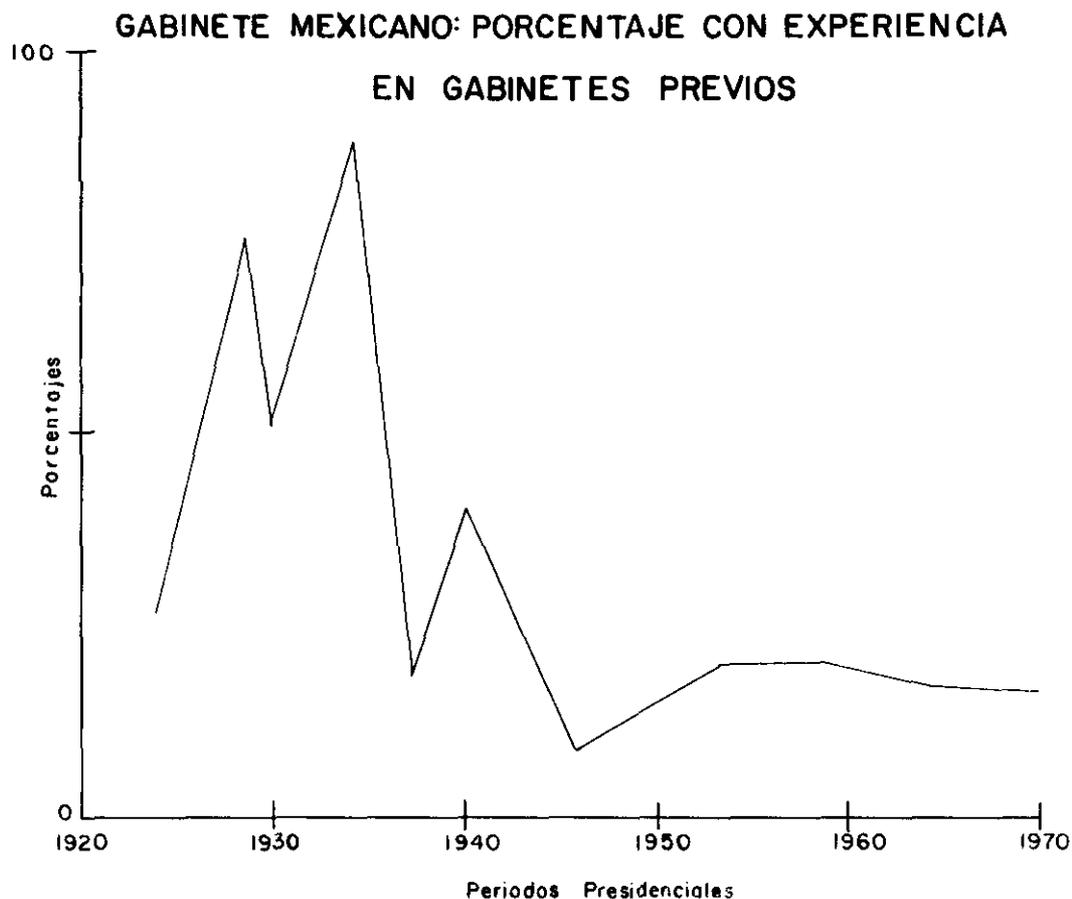
que más del 50 por ciento de los componentes de éste tenían experiencia previa de gabinete. La continuidad más pronunciada sucedió en 1932, durante el periodo del Presidente Abelardo L. Rodríguez, cuando 15 de sus 17 ministros habían ya servido a uno o más de sus predecesores. Los cambios sucedidos entre diversos mandatos presidenciales se redujeron al mínimo. Aquellos ministros que morían, se retiraban o que simplemente perdían el favor eran sustituidos, pero el número de tales reemplazamientos fue reducido. Los primeros años de la Revolución se caracterizaron, en contraste a otras muchas experiencias revolucionarias, por un alto grado de fidelidad ejecutiva.

En 1940 este patrón fue alterado por Lázaro Cárdenas, al esforzarse por reducir la influencia del expresidente Calles, removió ministros colocados por sus predecesores callistas e introdujo nuevas caras. La purga, sin embargo, no fue muy dramática, ya que fue llevada a cabo progresivamente durante los 6 años de su periodo presidencial. Sin embargo, ésta representó una renovación casi completa de cargos ejecutivos en la política mexicana.²⁷

Desde esta época, con la excepción del gabinete de Avila Camacho, que incluyó una buena proporción de los nombrados por Cárdenas, se ha limitado la repetición de gabinetes durante los distintos mandatos presidenciales. En los últimos cinco sexenios, ésta ha prometido un 16 por ciento comparado con el 60 por ciento de los primeros cuatro. Esta mini-

27. De acuerdo al criterio utilizado por Samuel Huntington, esta evidencia de un cambio no violento de personal entre 1930 y 1940 calificaría al sistema político mexicano como de "adaptable y bien institucionalizado." *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1969, pp., 12-18.

GRAFICA 6



mización en la continuidad de los gabinetes es resultado de tres acontecimientos:

1. Los presidentes entrantes se han preocupado por encabezar grupos ejecutivos nuevos. Por lo tanto, tratan de introducir el mayor número de caras nuevas que sea posible. Asimismo, tratan de limitar el número de hombres identificados con la administración saliente

para evitar que su propio gabinete heredara demasiados compromisos, económicos y políticos de sus predecesores, tratando de establecer identidades distintas a las de éstos.

2. La competencia por la candidatura presidencial tiene también sus efectos. Las figuras dominantes en la carrera son, sin excepción, secretarios de Estado. Al término de un mandato presidencial, el

gabinete tiende a reagruparse alrededor de los favoritos. Para aquellos que apoyen al candidato con menores posibilidades existe una reducida oportunidad, a menos que sean particularmente poderosos, de ser reasignados en el nuevo gabinete. Los puestos son distribuidos, generalmente, por el nuevo Presidente entre sus partidarios.

3. Un factor más común es la mayor disponibilidad de talento ejecutivo para los que diseñan los gabinetes. Desde la década de los treinta han proliferado las instituciones y los grupos que demandan representación y/o proveer la necesaria experiencia para un secretario de gabinete.

Las maquinarias burocráticas y de partido están muy lejos de ser agrupaciones homogéneas ya que contienen facciones y grupos de interés especializados. El Presidente entrante debe ser lo suficientemente sensato, tanto por razones de conveniencia política como de eficacia administrativa, para nombrar a sus colaboradores sin decepcionar a su propia camarilla política. Así, pueden surgir personalidades relativamente *extrañas* junto a los viejos amigos y parientes del Presidente.

Conclusiones

Cualquier conclusión sobre la utilidad del gabinete como indicador de cambio social en el sistema político depende del papel que éste juegue dentro del sistema. Sin embargo, existe cierta controversia acerca de este tema. Ciertas personas han dicho, entre otros Brandenburg, que el gabinete carece de importancia, que es un conjunto formal, mal coordinado y políticamente insignificante, de individuos nombra-

dos por el Presidente y responsables ante él (jefe de la *Familia Revolucionaria*). Sin embargo, este punto de vista es anacrónico, ya que no resulta ser una descripción de los gabinetes más recientes. Por otro lado son poco válidos los criterios que juzgan al gabinete como el grupo político más importante de México, que decide la dirección general del régimen y que incluye a todas o casi todas las personalidades políticas que puedan encontrarse dentro de sus rangos. Más bien, el gabinete es una especie de *ventana* de la élite política, cuyo espesor y opacidad ha cambiado a través del tiempo. Hasta 1940, aproximadamente, existía principalmente como grupo subalterno de la Presidencia. Proveía medios adecuados para recompensar a los aliados y para *comprar* a los enemigos potenciales. Tenían limitadas tareas administrativas y participación mínima como grupo en la formulación de políticas. No obstante, sus miembros reflejaban las principales fuerzas políticas del periodo en la medida en que eran percibidas por los Presidentes sucesivos o por los líderes de la *Familia Revolucionaria*.

Sin embargo, el crecimiento de las maquinarias estatal y de partido han transformado su papel. La necesidad de administrar ministerios con presupuestos importantes y de coordinar el complejo de programas gubernamentales, le ha dado al gabinete una mayor importancia administrativa. También ha tenido efecto de reducir los poderes de iniciativa del Presidente. Así, los gabinetes reflejan las nuevas prioridades de un sistema político mexicano desmilitarizado, institucionalizado, centralizado y cada vez más profesional. Sin embargo, refleja la diversidad de problemas políticos, sociales y económicos que han acompañado a esta transformación, pero eso es, quizá, en cuanto tal, lo más importante.

CUADRO I

MEXICO: DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION

	1910		1921		1930	
	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población
Norte	2 507 062	16.9	2 434 407	17.2	2 901 344	17.9
Occidente	1 935 288	12.9	1 826 218	12.6	1 944 040	11.7
Centro	8 021 543	52.9	7 453 527	52.0	8 745 875	52.6
Sur	2 696 476	17.3	2 620 628	18.2	2 961 591	17.8
TOTAL	5 160 369	100	14 334 780	100	16 552 722	100
	1940		1950		1960	
	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población	Población	Por ciento total de la población
Norte	3 645 844	18.4	5 089 382	19.8	7 221 934	20.7
Occidente	2 279 215	11.4	2 825 046	11.1	3 815 471	11.0
Centro	10 309 816	62.5	13 598 721	52.9	18 432 095	52.8
Sur	3 418 641	17.7	4 276 405	16.8	5 453 629	15.5
TOTAL	19 653 552	100	25 791 017	100	34 923 129	100

APENDICE

GABINETE MEXICANO POR OCUPACION PRINCIPAL
1920-1970

	Obregón		Calles		Portes G.		Ortiz R.		Rodríguez		Cárdenas	
	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento
Militares	12	52	6	40	4	31	13	41	6	33	14	35
Burócratas	10	44	6	40	7	53	14	44	7	34	17	42
Políticos	0	0	2	13	2	16	3	9	2	12	6	15
Profesores	1	4	1	7	0	0	2	6	2	11	1	3
Empresarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5
	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100
	Avila C.		Alemán		Ruiz C.		López M.		Díaz O.		Echeverría A.	
	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970	
	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento	N	Por ciento
Militares	7	23	2	7	4	17	2	7	3	10	3	12
Burócratas	18	60	16	57	13	54	20	66	10	65	17	68
Políticos	3	11	3	11	3	13	3	10	4	13	3	12
Profesores	1	3	2	7	1	4	2	7	2	6	0	0
Empresarios	0	0	4	14	2	8	2	7	2	6	2	8
Desconocido	1	3	1	4	1	4	1	3	0	0	0	0
	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25	100

**PROPORCION DEL PRESUPUESTO MEXICANO DESTINADO AL SECTOR MILITAR POR PERIODOS
PRESIDENCIALES 1920-1964**

	Períodos	Por ciento
Obregón	1920-24	43.8
Calles	1924-28	31.2
Portes Gil	1928-29	34.1
Ortiz Rubio	1929-32	29.8
Rodríguez	1932-34	23.6
Cárdenas	1934-40	17.9
Avila Camacho	1940-46	16.6
Alemán	1946-52	9.7
Ruiz Cortines	1952-58	8.0
López Mateos	1958-64	6.0
Díaz Ordaz	1964-	5.9

CAMPO DE ENTRENAMIENTO EDUCACIONAL DEL GABINETE MEXICANO 1920-1970

	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento										
Militar	4	17	4	27	1	8	9	28	3	17	9	24
Leyes	7	31	6	40	5	38	9	28	5	30	15	37
Ingeniería	5	22	2	13	5	38	8	25	6	35	6	15
Medicina	2	8	1	7	1	8	1	3	1	6	3	7
Otros	5	22	2	13	1	8	5	16	2	12	3	7
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	10
Total	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100
	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970	
	N	Por ciento										
Militar	5	17	2	7	4	17	2	7	3	10	3	12
Leyes	14	47	17	61	12	50	17	56	14	45	12	48
Ingeniería	5	17	2	7	4	17	4	14	6	19	5	20
Medicina	3	10	2	7	1	4	1	3	4	13	1	4
Otros	1	4	4	14	2	8	4	14	4	13	4	16
Desconocido	2	5	1	4	1	4	2	6	0	0	0	0
Total	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25	100

GABINETE MEXICANO: EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL 1920-1970

		N	Gobernadores	Por ciento
Obregón	1920-24	23	9	39
Calles	1924-28	15	4	27
Portes Gil	1928-29	13	4	31
Ortiz Rubio	1929-32	32	11	32
Rodríguez	1932-34	17	8	48
Cárdenas	1934-40	40	15	37
Avila Camacho	1940-46	30	10	33
Alemán	1946-52	28	6	21
Ruiz Cortines	1952-58	24	7	28
López Mateos	1958-64	30	4	14
Díaz Ordaz	1964-70	31	8	25.8
Echeverría	1970-	25	3	12

GABINETE MEXICANO: PROMEDIO DE EDADES 1920-1970

Obregón	1920-24	37.2
Calles	1924-28	42.4
Portes Gil	1928-29	40.7
Ortiz Rubio	1929-32	41.6
Rodríguez	1932-34	43.1
Cárdenas	1934-40	43.6
Avila Camacho	1940-46	48.1
Alemán	1946-52	46.8
Ruiz Cortines	1952-58	50.3
López Mateos	1958-64	53.3
Díaz Ordaz	1964-70	53.1
Echeverría	1970-	49.0

GABINETE MEXICANO: PROCEDENCIA REGIONAL 1920 – 1964

	1920-24		1924-28		1928-29		1929-32		1932-34		1934-40	
	N	Por ciento										
Norte	12	52	6	40	5	38	12	38	9	52	15	37
Occidente	2	8	1	7	2	15	6	20	2	12	3	8
Centro	6	27	6	40	4	32	12	30	4	24	13	32
Otro	3	13	2	13	2	15	2	4	2	12	4	10
Desconocido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	13
Total	23	100	15	100	13	100	32	100	17	100	40	100

	1940-46		1946-52		1952-58		1958-64		1964-70		1970
	N	Por ciento	N								
Norte	6	20	4	14	5	21	6	20	6	19.3	5
Occidente	4	13	1	4	0	0	3	10	3	9.6	2
Centro	16	55	16	58	16	67	16	53	17	54.8	15
Otro	2	6	6	20	2	8	5	17	5	15.1	3
Desconocido	2	6	1	4	1	4	0	0	0	0	0
Total	30	100	28	100	24	100	30	100	31	100	25

MEXICO: CONTINUIDAD ENTRE GABINETES 1920-1964

		N	Mismo puesto	Diferente puesto	Continuidad total	Por ciento
Calles	1924-28	15	3	1	4	27
Portes Gil	1928-29	13	6	4	10	75
Ortiz Rubio	1929-32	32	7	10	17	51
Rodríguez	1932-34	17	6	9	15	88
Cárdenas	1934-40	40	2	5	7	17
Avila Camacho	1940-46	30	2	10	12	40
Alemán	1946-52	28	1	1	2	8
Ruiz Cortines	1952-58	24	2	3	5	20
López Mateos	1958-64	30	2	4	6	20
Díaz Ordaz	1964	31	2	3	5	16
		25			4	16