

Resumen

La elaboración de este trabajo tiene como propósito contrastar la discontinuidad administrativa que se ha presentado en organizaciones públicas del ámbito federal en México, en comparación con la continuidad administrativa que se presentó en organizaciones públicas (locales) del gobierno del Estado de San Luis Potosí, al concluir el período gubernamental 1997-2003 e iniciar el sexenio 2003-2009.

Se habla de discontinuidad o continuidad administrativa, cuando en una organización pública se presenta (por diversas razones) un cambio o no de su titular, quien tiene a cargo el proceso de toma de decisiones, el cual impacta directa o indirectamente, tanto al interior como al exterior de la organización.

Se trata de un estudio de tipo descriptivo derivado de una revisión documental, cuyo objetivo es proporcionar evidencias que apoyen el análisis organizacional, tomando como base el cambio o no de actores tomadores de decisiones en las organizaciones públicas.

Es importante señalar, que en este caso se trató de una revisión exploratoria para identificar la continuidad o discontinuidad administrativa en organizaciones públicas, sin entrar en mayor detalle en la revisión y análisis de otros aspectos que son impactados por el referido fenómeno.

Palabras clave: Continuidad administrativa, discontinuidad administrativa, organización pública, actor decisor.

DISCONTINUIDAD VS. CONTINUIDAD ADMINISTRATIVA EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA PRELIMINAR PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Miguel Ángel Vega Campos¹

¹ Doctor en administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Es Profesor-Investigador de tiempo completo en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, donde coordina la Maestría en Administración con Énfasis en Gestión Pública. Correo electrónico: miguel.vega@uaslp.mx

A manera de introducción

En los últimos veinte años se ha observado que el grado de inestabilidad de los actores que ocupan puestos directivos en las organizaciones públicas (OP) de México, tanto en el ámbito federal como en el estatal y el municipal, es sumamente alto, al menos en el poder ejecutivo. La inestabilidad se incrementa cuando se trata de un cambio de administración por conclusión del sexenio o por renuncia del titular en funciones de dichos poderes; agudizándose aún más esta situación, cuando la administración pública entrante proviene de un partido político diferente del que pertenece la administración saliente.

Discontinuidad administrativa en organizaciones públicas federales

Según un análisis que Guerrero (2001:14) realizó en la Procuraduría General de la República (PGR) y en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) del gobierno federal mexicano; el problema de la inestabilidad laboral de sus titulares se incrementó significativamente en la década de los noventa, en contraste con la relativa estabilidad que caracterizó a dichas OP federales durante el largo período que inició el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y que concluyó con la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) tal como se aprecia en la Tabla 1.

Sin embargo, resulta oportuno enfatizar que durante el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, se presentó un alto grado de inestabilidad en su gabinete, ya que éste consumió frecuentes cambios: para el mes de noviembre de 1976, solamente 6 de 17 secretarios que se nombraron originalmente para secretarías de estado, se mantenían en sus cargos; es decir, casi el 65 por ciento no permanecieron en sus puestos durante el sexenio 1970-1976 (Smith, 1981a:326).

Tabla 1. Duración promedio de las jefaturas de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Gobernación (1940-1988 y 1989-1999)

	Fase 1 Diciembre de 1940-noviembre de 1988 (meses)	Fase 2 Diciembre de 1988-marzo de 1999 (meses)	Variación de la Fase 1 a la Fase 2 (porcentaje)
Procuraduría General de la República	48.0 (N= 12)	16.4 (N= 7)	-65.8
Secretaría de Gobernación	52.4 (N= 11)	16.4 (N= 7)	-68.7
Duración promedio en las OP	50.20	16.40	67.2
N= Número de dirigentes de la OP durante el periodo.			

Fuente: Guerrero G., E. (2001).

En el aludido estudio de Guerrero, se resalta que durante el período 1989-1999, tanto el número de secretarios de gobernación como el de procuradores generales de la república mexicana aumentó súbitamente (Tabla 2) cuestión que denota el alto grado de inestabilidad en estas OP del ámbito federal.

Tabla 2. Número de dirigentes de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República (1940-1999)

	MAC	MAV	ARC	ALM	GDO	LEA	JLP	MMH	CSG	EZPL	Total
SEGOB	2	2	1	1	1	1	2	1	3	4	18
PGR	1	1	2	2	2	2	1	1	5	2	19
Total	3	3	3	3	3	3	3	2	8	6	37

Nota: Las cabezas de las columnas se refieren al nombre del presidente de México en turno (MAC: Manuel Ávila Camacho, 1940-1946; MAV: Miguel Alemán Valdés, 1946-1952; ARC: Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958; ALM: Adolfo López Mateos, 1958-1964; GDO: Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970; LEA: Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976; JLP: José López Portillo, 1976-1982; MMH: Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988; CSG: Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; EZPL: Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000). Las cabezas de renglón se refieren a los nombres de las OP federales analizadas.

Fuente: Guerrero G., E. (2001).

El avatar de inestabilidad laboral de los actores de mandos directivos en las OP a finales de la década de los ochenta del siglo XX, no solamente se constató en el caso de las OP del gobierno federal antes mencionadas, también se presentó entre los responsables de una buena parte de las gubernaturas de México (que para efectos de esta investigación, también se catalogan como OP) tal como se denota en la Tabla 3. Esta circunstancia ya se había presentado anteriormente durante el sexenio 1970-1976, pues Luis Echeverría “*expulsó*” de su cargo a no menos de cinco gobernadores de los estados de Guerrero, Nuevo León, Puebla, Hidalgo y Sonora (Smith, 1981a:326).

Tabla 3. Gobernadores que no concluyeron su período gubernamental, durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Nº	Nombre del gobernador	Entidad federativa	Fecha de la licencia, remoción o renuncia
1	Luis Martínez Villicaña	Michoacán	3 de diciembre de 1988
2	Xicoténcatl Leyva Mortera	Baja California	3 de enero de 1989
3	Mario Ramón Beteta	Estado de México	7 de septiembre de 1989
4	Víctor Manzanilla Schaffer	Yucatán	14 de febrero de 1991
5	Ramón Aguirre Velásquez	Guanajuato	30 de agosto de 1991
6	Fausto Zapata Loredo	San Luis Potosí	9 de octubre de 1991
7	Gonzalo Martínez Corbalá	San Luis Potosí	Octubre de 1992
8	Salvador Neme Castillo	Tabasco	Febrero de 1992
9	Genaro Borrego Estrada	Zacatecas	Mayo de 1992
10	Guillermo Cosío Vidaurri	Jalisco	Mayo de 1992
11	Eduardo Villaseñor	Michoacán	Octubre de 1992
12	Patrocinio González Garrido	Chiapas	Enero de 1993
13	Beatriz Paredes Rangel	Tlaxcala	Enero de 1993

Fuente: Elaborada por el autor (2005) a partir de: Unidad de Análisis Prospectivo El Financiero. (1993).

Además de los casos anteriores, como antecedente histórico de la inestabilidad laboral en OP de México, se tienen los incidentes ocurridos a diversos gobernadores del país, durante el período comprendido entre 1929 y 1934, tal como se muestra en la Tabla 4.

La inestabilidad de los gobernantes mencionados en la Tabla 4 se manifestó en el período en que Plutarco Elías Calles ejerció su maximato designando a Emilio Portes Gil, Adolfo de la Huerta y Pascual Ortiz Rubio. Es decir, fue en la gestión de estos presidentes de la república mexicana que se produjeron las renunciaciones, desconocimientos, ceses y desafueros de los gobernadores a que se refiere la citada Tabla 4 (Marín, 2007).

Tabla 4. Relación de gobernadores que no concluyeron su etapa gubernamental, durante el período 1929-1934

Nº	Nombre del gobernador	Entidad federativa	Fecha en que dejó el cargo	Motivo por el que dejó el cargo
1	Gualberto Amaya	Durango	1929	Se le desaforó por apoyar la rebelión escobarista
2	Marcelo Caraveo	Chihuahua	8 de abril de 1929	Se le desaforó por apoyar la rebelión escobarista
3	Fausto Topete	Sonora	3 de mayo de 1929	El senado de la república lo desconoció por apoyar el movimiento escobarista (de hecho, el mandatario contaba ya con una licencia temporal que solicitó precisamente para atender la jefatura de la campaña escobarista)
4	Margarito Ramírez	Jalisco	No se tiene el dato	Se le acusaba de malos manejos y el senado declaró desaparecidos los poderes
5	José María Cuellar	Jalisco	No se tiene el dato	Según su renuncia presentada, se retiró para "atender asuntos particulares" (José María Cuellar, sustituyó a Margarito Ramírez en Jalisco)
6	Alfonso Medina	Zacatecas	29 de mayo de 1929	Se le desaforó por sospecha de malos manejos del erario y un pleito con el ayuntamiento de la capital
7	Abraham Araujo	Querétaro	No se tiene el dato	Cayó del gobierno por desavenencias con sus diputados
8	Ignacio de la Mora	Jalisco	11 de septiembre de 1931	Presentó renuncia porque no tuvo el apoyo completo de los diputados
9	Ángel Vázquez Mellado	Querétaro	5 de mayo de 1930	Se le desaforó por disputas con sus legisladores
10	Andrés Ortiz	Chihuahua	29 de octubre de 1931	Se le desaforó por errores políticos y disputas con senadores y diputados

11	Roberto Fierro	Chihuahua	4 de julio de 1932	Sus propios legisladores lo acusaron de malversación de fondos y de otras faltas sin fundamento, después de que él desaforó a tres diputados que no eran de su agrado (se propuso a Roberto Fierro en el lugar que dejó Andrés Ortiz)
12	Esteban Baca Calderón	Nayarit	24 de octubre de 1929	El senado de la república lo designó gobernador provisional y luego le revocó el nombramiento con la acusación de que solía abandonar el estado sin el permiso correspondiente. También se dijo que fue por los desórdenes que se registraron durante la visita que hizo a Nayarit el candidato presidencial José Vasconcelos
13	Juventino Espinosa	Nayarit	28 de octubre de 1933	Se le cesó como gobernador por acusaciones del Partido Revolucionario Institucional
14	Francisco Cárdenas	Nuevo León	27 de noviembre de 1933	Presentó su renuncia a la gubernatura, por presiones del hijo de Plutarco Elías Calles
15	Adrián Castrejón	Guerrero	28 de marzo de 1933	Cayó por problemas con sus propios servidores públicos, quienes argumentaban que había un pago pendiente de sueldos
16	José Ramón Valdés	Durango	7 de agosto de 1931	Por declararse desaparecidos los poderes
17	Enrique Hernández Álvarez	Guanajuato	1° de junio de 1932	Se le desconoció como gobernador. El decreto exponía que: <i>“en Guanajuato no existe, de parte de las autoridades, respeto alguno para las garantías fundamentales del hombre, puesto que ni la vida, ni la libertad física, ni el derecho de reunión, han merecido ni merecen el respeto y el resguardo debidos”</i>
18	Leonides Andrew Almazán	Puebla	6 de enero de 1933	Renunció por problemas electorales

Fuente: Elaborada por el autor (2005) a partir de: Marín R., G. (2007).

Otros autores, para referirse al tema de la inestabilidad laboral en las OP de México, utilizan el concepto de *“discontinuidad administrativa”*, tal es el caso de un estudio que Peña (1999) realizó en el gobierno federal mexicano, mismo que comprendió el período 1988-1998, es decir, todo el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (CSG) y buena parte del período constitucional de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL).

Dicho estudio mostró también la elevada cantidad de cambios de los actores gubernamentales ocupantes de puestos directivos en buena parte

de las OP del gabinete presidencial de México, en un tiempo relativamente corto, tal como se indica en la Tabla 5.

Tabla 5. Cambios de secretarios de estado en el gobierno federal mexicano durante los sexenios 1988-1994 y 1994-2000

Nombre de la OP	Cambios o relevos		Total de cambios
	Sexenio de CSG	Sexenio de EZPL	
Gobernación	3	3	6
Relaciones Exteriores	3	2	5
Defensa Nacional	-	-	-
Marina	2	-	2
Programación y Presupuesto	2	Nombre modificado	2
Hacienda y Crédito Público	-	3	3
Educación Pública	4	2	6
Salubridad y Asistencia	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	-	Nombre modificado	-
Desarrollo Social	2	-	2
Agricultura y Recursos Hidráulicos	2	3	5
Energía, Minas e Industria Paraestatal	2	3	5
Comercio y Fomento Industrial	-	-	-
Trabajo y Previsión Social	2	2	4
Reforma Agraria	-	2	2
Comunicaciones y Transportes	2	2	4
Turismo	3	2	5
Pesca	2	Nombre modificado	2
Contraloría General de la Federación	Nombre modificado	2	2
Medio Ambiente	Nombre modificado	-	-
Total de cambios o relevos	29	26	55

Fuente: Peña C., M. del P. (1999).

Autores como Peña expresan que:

[...], estamos acostumbrados a que en cada sexenio, haya cambios en el [...] gobierno mexicano de actores que ocupan puestos de mandos superiores como son los secretarios de estado, sin que esos cambios sean para eficientar la administración pública, lo sorprendente sería que en esos puestos hubiera continuidad,

pareciera ser que el método de ensayo-error fuera el más aceptado por nuestros gobernantes (Peña, 1999:131).

Langston (1995) aborda el tema de la inestabilidad en las OP, al momento de señalar que:

Para sobrevivir, los actores gubernamentales de nivel directivo deben establecer contactos con todos los miembros poderosos del régimen que puedan y, de entre esta amplia gama de contactos, realizar una alianza especialmente fuerte con algún líder a quien le mostrarán lealtad y disciplina.

Lo dicho por Langston, concuerda con lo que al respecto manifiesta Hofmann (2006:22):

Hasta hace poco, típicamente, al cambiar los sexenios, parvadas de funcionarios públicos se desplazaban de una dependencia a otra. La discrecionalidad al contratar o separar a las personas de la administración pública federal (en México) era recurrente; se servía a quienes ocupaban puestos superiores; a ellos –no a la ciudadanía– se le rendían cuentas; esa era la medida de la permanencia en el empleo.

La inestabilidad laboral en las OP se presenta incluso dentro del propio régimen del partido político que se encuentre en el poder; de ahí que hayan surgido las llamadas facciones políticas intrarrégimen en México. Hacia el interior de los partidos políticos existe una cruda lucha por el poder (Bracho, 2005).

A este respecto, Langston (1995) manifiesta que las batallas sobre quién dirigirá la nación, aunque parezca extraño se pelean dentro del propio régimen, no entre partidos, con muy poca participación del electorado y escasas estructuras formales reglamentadas; por ello, sigue comentando Langston que:

En México las facciones pueden verse como mecanismos de distribución de puestos (de elección y burocráticos) [...] y su función se explica por la falta de vehículos alternativos para llevarlos a cabo, como podrían ser unas elecciones verdaderamente decisivas.

Iacoviello (1996) concuerda con el autor al mencionar que los actores gubernamentales que ocupan puestos directivos tienen un alto nivel de rotación y tienden a permanecer en la OP por menos tiempo. Quizá por tal

motivo, en la administración pública federal de México (2000-2006) una gran cantidad de actores gubernamentales profesionales o formados en el campo de la administración pública se les despidió o no se les convocó al servicio público (Guerrero, 2004).

Señalan Arrieta, Martínez y González (2005) que en el sistema político mexicano, la recompensa a la lealtad es el progreso personal en la función pública. Según las autoras, en los gobiernos estatales y municipales aún se lleva a cabo el “*sistema de lealtades*”, como un medio de contratación de personal y como parte del desarrollo del trabajo seguro y respaldado, aunado a la periódica movilidad de actores gubernamentales en puestos de nivel directivo (identificados como personal de confianza) en cada gestión administrativa.

Haro (2007) manifiesta que según palabras de Mauricio Merino, la “*subcultura de la lealtad*” ha politizado la administración pública mexicana, al grado de convertirla en un botín atractivo para las camarillas, grupos de interés y partidos políticos.

No existe carrera en el poder ejecutivo de México y sus muy variadas ramas. Los actores decisores no pueden echar raíces en las OP, su gran amenaza es el “*cuate*”, expresión utilizada para indicar ese vínculo extraño que todo lo explica; el “*cuate*” es exactamente la antítesis de la profesionalización.

Al cambiar a secretarios, subsecretarios o directores, todo el mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (Reyes, 1999; citado por Fócil, 2004). En relación con el mismo tema, Merino (1996:13) expresa que:

[...] si bien es cierto que los actores gubernamentales de nivel directivo suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia en las OP, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo.

Sobre el mismo tópico, Torres (2004:76) expone que:

[...], la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la nula fiscalización de la función pública, fomentaron reiteradamente que los tres ámbitos de gobierno optaran por criterios de selección del recurso humano de carácter “clientelar”, donde se privilegió

la relación personal y el compromiso político por encima de la formación profesional.

Manifiesta Barrera (2001) que la designación de la “*alta burocracia*” obedece a preferencias políticas y personales y menos a criterios técnicos y profesionales, aunque no se desdeña una combinación de ambos.

Un estudio que William Ebenstein realizó en la década de los sesenta, encontró que para la elección de los más altos mandos directivos en la administración pública federal, el presidente de México no era completamente libre de tomar esta decisión, ya que consideraría las peticiones de los líderes del partido oficial del gobierno, el único partido que realmente contaba en esos momentos (Córdova, 1993; Skertchly, 2006; Arellano, 2003, citado por Klingner y Arellano, 2006; Pardo, 1995, citada por Arellano, 2005; Martínez, 2005a; Pardo, 2005).

Lo detectado por William Ebenstein se corrobora cuando Arellano y Cabrero (1994) declaran que la búsqueda del equilibrio entre el presidencialismo y el corporativismo en México condujo a un sistema político presidencialista con un Estado íntimamente vinculado al partido en el poder, éste último organizado de manera corporativa (se referían al Partido Revolucionario Institucional [PRI]). La fuerza dominante en la vida de los burócratas –al menos hasta finales del siglo XX– fue el principio de la política y el PRI (Lynn, Jr., 1996).

Todavía, a principios de la década de los ochenta, algunos autores como Molina (1980) expresaban que el gobierno y el partido en el poder, prácticamente actuaban sin fuerzas contrarias frente a ellos, debido a que los partidos de oposición existentes en ese tiempo no poseían un número relevante de miembros a nivel nacional.

Como el lector puede corroborar, la evidencia citada muestra la situación laboral incierta e inestable que ha prevalecido en México hasta nuestros días, en torno a los actores gubernamentales que ocupan puestos de carácter directivo en las OP federales.

Continuidad administrativa en organizaciones públicas locales

Resulta pertinente anotar, que la cita previa de estudios y referencias bibliográficas del ámbito federal exclusivamente, no ha sido a propósito; el motivo obedece a la carencia de investigaciones sobre la estabilidad o inestabilidad laboral de actores directivos en OP estatales o locales.

No obstante la evidencia reseñada en el apartado anterior, el autor se encontró con que durante el cambio de administración por conclusión del sexenio 1997-2003, en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México, se presentaron diversos acontecimientos que discordaron de lo ocurrido en el caso de las OP federales, lo que propició la pauta necesaria para iniciar una profunda reflexión sobre el tema de la continuidad administrativa en las OP de San Luis Potosí.

Entre los acontecimientos generados, se tuvieron los siguientes: a) Permanencia en su mismo puesto de trabajo de una buena parte de actores que ocupaban puestos directivos en la administración saliente, no obstante proceder de un partido político diferente (PRI) a la administración pública entrante (Partido Acción Nacional [PAN]). b) Reubicación de los actores de nivel directivo de la administración pública estatal saliente en otros puestos del mismo o mayor nivel jerárquico, en la misma o en otras OP. c) Se recurrió al nombramiento de actores que ocuparon puestos directivos en otras administraciones públicas estatales procedentes del PRI, para ocupar puestos del mismo nivel jerárquico o superior, para desempeñarse en la misma o en otra OP.

A la fecha de la toma de posesión de la administración pública estatal 2003-2009 (26 de septiembre de 2003) el autor confirmó la existencia de 230 puestos de nivel directivo dentro de la administración pública saliente (1997-2003) los que se presentan en la Tabla 10.

Tabla 10. Relación de puestos directivos del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, México, en la Administración Pública 1997-2003

Nombre del puesto	Nivel según TPS	Total de puestos
Gobernador del Estado	20	1
Secretario Particular del Gobernador del Estado	19	1

Director General	17	30
Secretario Privado	17	1
Director de Área	15	144
Secretario	19	10
Secretario Particular de Secretario	15	11
Subsecretario	18	4
Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje	17	1
Secretario General de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje	15	1
Presidente del Consejo Tutelar	15	1
Presidente de la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje	15	2
Secretario General de la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje	15	2
Procurador de la Defensa del Trabajo	15	1
Tesorero General	18	1
Procurador Fiscal	15	1
Coordinador General	18	3
Representante del Gobierno del Estado en el Distrito Federal	19	1
Procurador General de Justicia	19	1
Fiscal Especial de Delitos Electorales	18	1
Subprocurador General de Justicia	15	9
Coordinador de Asesores	19	1
Asesor del Gobernador	17	2
	Total:	230

Fuente: Elaborada por el autor (2005).

Al contrario de lo que el autor supuso en relación con el despido completo de los actores directivos de la administración pública saliente, se encontró con que una parte importante de los ocupantes de los puestos mencionados en la Tabla 10 continuaron en sus mismas posiciones de trabajo o se reubicaron en otras del mismo nivel jerárquico, o inclusive, en otras posiciones de mayor rango, en la misma o en otra OP (Tabla 11).

Tabla 11. Organizaciones públicas de San Luis Potosí, México (Administración Pública 2003-2009) en las que se ubicaron actores de nivel directivo de anteriores administraciones públicas

Nombre de la OP	Denominación del puesto ocupado	Número de actores que ocupan este nivel	Total de puestos ocupados ¹	Total de puestos de nivel directivo en la OP
SGG	Director General	2	9	40
	Director de Área	7		
SEFIN	Director de Área	3	3	18
SEPLADE	Director General	2	8	17
	Director de Área	6		
SEDESORE	Director de Área	1	1	15
SEDUVOP	Director de Área	1	1	9
SCT	Director General	1	1	5
SEDECO	Secretario	1	11	11
	Director General	2		
	Secretario Particular de Secretario	1		
	Director de Área	7		
SEDARH	Director General	1	6	17
	Secretario Particular de Secretario	1		
	Director de Área	4		
SEGAM	Director de Área	4	4	11
SE	*	*	*	*
STPS	Director de Área	3	3	17
SETUR	Director de Área	1	1	4
SECUL	Director General	2	5	24
	Director de Área	3		
OM	Director General	8	18	26
	Director de Área	10		
PGJE	Subprocurador General de Justicia	4	9	25
	Director de Área	5		
CGE	Secretario	1	10	17
	Director General	1		
	Director de Área	8		
Total general			90	256

* Esta OP no se consideró en el análisis por falta de datos.

Nota: Las siglas utilizadas en la primera columna de la parte izquierda de

la Tabla, de arriba hacia abajo, corresponden a: SGG = Secretaría General de Gobierno, SEFIN = Secretaría de Finanzas, SEPLADE = Secretaría de Planeación del Desarrollo, SEDESORE = Secretaría de Desarrollo Social y Regional, SEDUVOP = Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas, SCT = Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SEDECO = Secretaría de Desarrollo Económico, SEDARH = Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos, SEGAM = Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental, SE = Secretaría de Educación, STPS = Secretaría del Trabajo y Previsión Social, SETUR = Secretaría de Turismo, SECUL = Secretaría de Cultura, OM = Oficialía Mayor, PGJE = Procuraduría General de Justicia del Estado, y CGE = Contraloría General del Estado.

¹ Se trata de actores decisores procedentes de la administración pública inmediata anterior (1997-2003) o de otras anteriores.

Fuente: Elaborada por el autor (2005).

De los datos obtenidos y mostrados en la Tabla 11, se advierte que en las OP revisadas hubo al menos un actor de nivel directivo que continuó en su puesto de trabajo, después del cambio de administración. Se presentó el caso de una OP que conservó el 100 por ciento de su plantilla de personal de nivel directivo (esta situación pudo deberse a que en dicha OP no hubo cambio de titular al ingresar la nueva administración pública [2003-2009]) y dos OP más que estuvieron arriba del 50 por ciento.

Con los datos de las OP evaluadas, se constató que poco más del 35 por ciento de los actores decisores en el gobierno estatal de San Luis Potosí, México, permanecieron en su mismo puesto o en otro de nivel jerárquico similar o superior (Tabla 12).

Tabla 12. Continuidad laboral de actores decisores después del cambio de la administración pública 1997-2003 del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, México

Organización Pública	Total de puestos ocupados	Total de puestos de nivel directivo en la OP	Porcentaje de puestos que continuaron de la (s) administración (es) anterior (es)
SGG	9	40	22.5%
SEFIN	3	18	16.67%
SEPLADE	8	17	47.06%

SEDESORE	1	15	6.67%
SEDUVOP	1	9	11.11%
SCT	1	5	20.00%
SEDECO	11	11	100%
SEDARH	6	17	35.29%
SEGAM	4	11	36.36%
STPS	3	17	17.65%
SETUR	1	4	25.00%
SECUL	5	24	20.83%
OM	18	26	69.23%
PGJE	9	25	36.00%
CGE	10	17	58.82%
Total	90	256	35.16%

Fuente: Elaborada por el autor (2005).

En una investigación realizada por Borjas (2005) denominada: *Estudio sobre las relaciones Gobierno-Partido en el Sistema Político Mexicano (1979-1997)*, sobre el gobierno estatal de San Luis Potosí, se muestran evidencias sobre la continuidad de ciertos actores directivos que ocuparon la titularidad de diversas OP en diferentes gabinetes de gobierno, tal como se indica en la Tabla 13.

Tabla 13. Relación de actores directivos que tuvieron continuidad laboral en diversas administraciones públicas de San Luis Potosí, durante el período 1979-1997

Nombre del actor	Periodo	OP ocupada	Gobernador en turno
Gerardo Ramos Romo	1979-1985	Secretaría de Servicios Administrativos	Carlos Jonguitud Barrios
	1987-1991	Secretaría de Servicios Administrativos	Leopoldino Ortiz Santos
Horacio Sánchez Unzueta	1985-1987	Secretaría de Programación y Presupuesto	Florencio Salazar Martínez
	1993-1997	Gobernador	Horacio Sánchez Unzueta

Miguel Ángel Cuadra Palafox	1987-1991	Secretaría de Programación y Presupuesto	Leopoldino Ortiz Santos
	1991-1992	Secretaría de Finanzas	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretaría de Finanzas	Teófilo Torres Corzo
Leopoldo Stevens Amaro	1991	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Fausto Zapata Loredo
	1991-1992	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Teófilo Torres Corzo
Alfonso Alavez Szymansky	1991	Procurador General de Justicia	Fausto Zapata Loredo
	1991-1992	Procurador General de Justicia	Gonzalo Martínez Corbalá
Mario Silva Herzog	1991	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Fausto Zapata Loredo
	1993-1997	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Horacio Sánchez Unzueta
Gustavo Barrera López	1991-1992	Secretario General de Gobierno	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretario General de Gobierno	Teófilo Torres Corzo
Virgilio Garza Herrera	1991-1992	Secretario de Fomento Económico	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretario de Fomento Económico	Teófilo Torres Corzo
Guillermo Delgado Robles	1991-1992	Secretario de Educación y Servicios Sociales	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretario de Educación Pública	Teófilo Torres Corzo
Juan Manuel Carrera López	1991-1992	Secretaría de Programación y Presupuesto	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretaría de Programación y Presupuesto	Teófilo Torres Corzo
Jesús Conde Mejía	1992-1993	Secretaría de la Contraloría del Estado	Teófilo Torres Corzo
	1993-1997	Secretaría de la Contraloría del Estado	Horacio Sánchez Unzueta

Fuente: Elaborada por el autor (2006) a partir de: Borjas G., H. A. (2005).

De acuerdo con la información arrojada en el estudio de Borjas (2005) se indagó que algunos actores directivos incrustados en la Tabla 13 continuaron desempeñándose en las administraciones públicas de Fernando Silva Nieto (1997-2003) y de Marcelo De los Santos Fraga (2003-2004)

tal como se indica en la Tabla 14.

Tabla 14. Relación de actores directivos que tuvieron continuidad laboral en las administraciones públicas encabezadas por Fernando Silva Nieto y Marcelo De los Santos Fraga

Nombre del actor	Gabinetes de gobierno en los que se desempeñó	OP ocupada	Gobernador en turno
Martín Celso Zavala	1993-1997	Procuraduría General de Justicia	Horacio Sánchez Unzueta
	1997-2003	Secretaría General de Gobierno	Fernando Silva Nieto
José Luis Ugalde Montes	1993-1997	Secretaría de Finanzas	Horacio Sánchez Unzueta
	1997-2003	Secretaría de Finanzas	Fernando Silva Nieto
Juan Manuel Carreras López	1991-1992	Secretaría de Programación y Presupuesto	Gonzalo Martínez Corbalá
	1992-1993	Secretaría de Programación y Presupuesto	Teófilo Torres Corzo
	1997-2003	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	Fernando Silva Nieto
Antonio Navarro Robles Gil	1993-1997	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Horacio Sánchez Unzueta
	1997-2003	Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas	Fernando Silva Nieto
Fernando López Palau	1997-2003	Secretaría de Desarrollo Económico	Fernando Silva Nieto
	2003-2004	Secretaría de Desarrollo Económico	Marcelo De los Santos Fraga
Ana María Aceves Estrada	1993-1997	Secretaría de Educación	Horacio Sánchez Unzueta
	1997-2003	Secretaría de Educación	Fernando Silva Nieto

Fernando Silva Nieto	1991-1992	Secretarías General de Gobierno, de Finanzas y de Educación	Horacio Sánchez Unzueta
	1997-2003	Gobernador	Fernando Silva Nieto

Fuente: Elaborada por el autor (2006).

El lector puede advertir que la alta inestabilidad de actores decisores encontrada en las OP federales resultó disímil para el caso de las OP del gobierno del Estado de San Luis Potosí, donde se demostró una eminente continuidad de los actores decisores, no obstante la elevada inconsistencia política de las administraciones públicas de esta Entidad federativa, caracterizada en las últimas dos décadas del siglo XX.

Sobre el asunto de la continuidad laboral, Cazorla (1970; citado por Corzo, 2002) menciona que no todos los factores que influyen en la continuidad laboral son visibles y explícitos. Por su parte, Langston (1995) comenta que dentro de las OP un actor decisor (AD) necesita rodearse de asistentes bien entrenados que trabajen duro y cuyos activos especializados de conocimiento y experiencia permitan al AD tener un buen desempeño en las diversas arenas de la administración pública.

Sigue argumentando Langston (1995) que los AD para permanecer inmersos en el juego de la administración pública, requieren tener muchas relaciones con gente de niveles más altos, a través de una red extensa de amigos y aliados.

Por otro lado, Figueroa (1981) expone que el reclutamiento de AD obedece a una práctica de carácter mixto, es decir la “*capacidad técnica*” y la “*capacidad política*”, que tenga el AD. Sigue exponiendo Figueroa, que la mezcla entre política y administración se encuentra bastante generalizada en el gobierno mexicano, cuestión que resulta casi imposible de eliminar, pues como lo precisa Martínez (2005b) la política y la administración están inevitablemente interrelacionadas.

Metodología aplicada

Para el cumplimiento de los objetivos planteados previamente en este trabajo, se realizó una revisión bibliográfica de tipo exploratoria, que nos permitiera tener un panorama general sobre el fenómeno de la continuidad y discontinuidad administrativa en las organizaciones públicas federales y

locales.

Con los datos recabados, se expuso de manera descriptiva la situación que guarda el objeto de estudio de este trabajo, de tal manera que permita generar información que les sirva a otros investigadores interesados en el tema, continuar profundizando en el mismo.

A manera de conclusión

Con base en los testimonios de la bibliografía revisada y la evidencia empírica explorada por el autor, se han gestado algunas preguntas que pueden servir de base para futuras investigaciones. Entre éstas tenemos las siguientes:

1. Si el grado de inestabilidad de los actores públicos que ocupan puestos directivos en las OP federales es alto, entonces ¿Qué hacen los actores decisores de las OP estatales (locales) que logran permanecer en su mismo puesto o se ubican en otro de nivel jerárquico superior (al menos en el caso de San Luis Potosí), contrariamente a los que no subsisten?
2. ¿Por qué si los “*nuevos*” gobiernos en sus campañas políticas ofrecen cambios radicales y actuaciones más eficientes en su desempeño, éstos vuelven a colocar en puestos directivos estratégicos a actores decisores de las anteriores administraciones?
3. ¿No sería más racional integrar a personal con un perfil o experiencia diferente, inclusive que nunca se haya desempeñado dentro de alguna OP? (por lo que se refiere a este cuestionamiento, Schneider (2001) manifiesta que “*la estrategia más efectiva consiste en la incorporación de nuevos burócratas [...] formando en todo caso burócratas que no tengan compromiso alguno con el régimen anterior [...]*”).
4. ¿Qué factores influyen para que los titulares de las OP decidan qué actores decisores continúen o no en su mismo puesto de trabajo o en otro de mayor nivel jerárquico?
5. ¿Qué comportamientos personales, grupales u organizacionales adoptan los actores decisores para permanecer en sus puestos de trabajo o en otros de rango superior, no obstante que se presente un cambio de gobierno?
6. ¿Es la continuidad laboral de los actores decisores en las organizaciones públicas, una consecuencia natural de supervivencia en la organización, o

una estrategia racional para reposicionarse en el puesto de trabajo u otros puestos de igual o superior nivel jerárquico?

7. ¿Cómo resuelven los AD los problemas de las relaciones entre los actores principales, en un conjunto de OP caracterizadas por el dominio del titular del ejecutivo, por la gran rotación en los puestos medios y altos y por las escasas rutas institucionalizadas hacia la oficina del Ejecutivo? (Langston, 1995).

Es pertinente señalar, que en este trabajo se está comparando lo que sucedió en organizaciones públicas de la administración pública federal, contra lo ocurrido en organizaciones públicas estatales, por lo que habría que tener cuidado en el tratamiento de los datos. Es decir, lo más lógico sería comparar organizaciones públicas con discontinuidad administrativa, *versus* organizaciones públicas con continuidad administrativa; pero del mismo ámbito de gobierno.

En este sentido, el investigador tiene la libertad de elegir el camino que considere más pertinente, a fin de realizar su investigación en mayor profundidad, ya sea en el ámbito federal, el estatal o el municipal; o inclusive, comparando los tres niveles de gobierno.

Bibliografía

Arellano G., D. (2005). Problemas estratégicos para la implementación del servicio profesional de carrera en el ámbito federal mexicano. En, *Servicio profesional de Carrera*. Editado Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C. y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Volumen II, N° 4, México.

Arellano G., D. y Cabrero M., E. (1994). *Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio*. Documento de Trabajo N° 25, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Arrieta D., D; Martínez H., P y González H., M. H. (2005). *Las convergencias culturales en la administración pública*. Ponencia presentada en el IX Congreso Anual de la Academia de Ciencias, A.C. (ACACIA), celebrado los días 18, 19 y 20 de mayo de 2005 en la ciudad de Mérida, Yucatán, México.

Barrera Z., R. (2001). *Alcances y límites de la reforma de la burocracia*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado del 5 al 9 de noviembre de 2001 en Buenos Aires, Argentina.

Borjas G., H. A. (2005). *La clase política en San Luis Potosí: estudio sobre las relaciones gobierno-partido en el sistema político mexicano (1979-1997)*. Editado por El Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, Primera edición, México.

Bracho C., J. (2005). *Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política de lo diferente*. En León y R., J. C. y Olvera G., J. C (Coordinadores), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Primera edición, México.

Córdova, A. (1993). *La formación del poder político en México*. Ediciones Era, México.

Corzo F., S. (2002). *Elite política y formación de redes en Latinoamérica*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado del 8 al 11

de octubre de 2002 en Lisboa, Portugal.

Figuerola, R. (1981). *Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*. Editorial El Colegio de México, Primera edición, México.

Fócil O., M. A. (2004). *El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público*. Revista de Administración Pública (En red), Núm. 110. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cont/110/art/art5.pdf> Fecha de consulta: 12/07/05, México.

Guerrero G., E. (2001). *Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México*. Revista "Política y Gobierno", Volumen VIII, N° 1, p. 14. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Guerrero O., O. (2004). *Los gerentes públicos pintados por sí mismos*. Revista "Convergencia Revista de Ciencias Sociales", N° 36. Universidad Autónoma del Estado de México.

Haro B., G. (2007). El servicio profesional de carrera en México, de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos. En, *Servicio profesional de Carrera*. Editado Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C. y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Volumen IV, N° 7, México.

Hofmann, A. (2006). El servicio profesional de carrera y su marcha hacia el final del sexenio. En, *Servicio profesional de Carrera*. Editado Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C. y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Volumen III, N° 5, México.

Iacoviello, M. (1996). *El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas*. CEPAS (Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad) de la Asociación de Administradores Gubernamentales (En red), Cuaderno Núm. 4. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/cuad4.htm> Fecha de consulta: 07/05/05, México.

Klingner, D. E. y Arellano G., D. (2006). La ley de servicio profesional de carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública. En, *Servicio profesional de Carrera*. Editado Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C. y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Volumen III, N° 6, México.

Langston, J. (1995). *Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México*. Revista “Política y Gobierno”, Volumen II, N° 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Lynn, Jr., L. E. (1996). *Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública*. Revista “Gestión y Política Pública”, Volumen V, N° 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Marín R., G. (2007). *Política, democracia y organismos electorales*. Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, Primera edición, México.

Martínez P., R. (2005a). *Servicio profesional de carrera: ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (LIX Legislatura) y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Primera edición, México.

Martínez V., J. (2005b). *Nueva gerencia pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*. Revista “Convergencia Revista de Ciencias Sociales”, Año/Vol. 12, N° 39. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Merino, M. (1996). *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista de Administración Pública (En red), Núm. 91. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/91/trb/trb1.pdf>
Fecha de consulta: 12/07/05, México.

Molina P., L. J. (1980). *Estructura del poder y reglas del juego político en México: ensayos de sociología aplicada*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Segunda edición, México.

Pardo, M. C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, N° 8, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Auditoría Superior de la Federación, México.

Peña C., M. P. (1999). *Discontinuidad administrativa en el sector público: el caso del gobierno federal mexicano en el período 1988-1998*. Tesis doctoral, Instituto Politécnico Nacional, Distrito Federal (D.F.), México.

Schneider, B. R. (2001). *La política de la reforma administrativa: dilemas*

insolubles y soluciones improbables. Revista “Reforma y Democracia”, N° 20. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.

Skertchly B., A. C. (2006). El futuro inmediato en el sistema de servicio profesional de carrera en México. En, *Servicio profesional de Carrera*. Editado Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C. y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Volumen III, N° 5, México.

Smith, P. H. (1981a). *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. Editorial El Colegio de México, Primera edición (en español), México.

Torres O. Z., C. J. (2004). *De la administración pública a la nueva gestión pública: desafíos para la profesionalización de los gobiernos locales*. Revista “Cátedra”, Año 1, N° 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, México.

Unidad de Análisis Prospectivo El Financiero. (1993). *Sucesión pactada: la ingeniería política del salinismo*. Plaza y Valdés editores, Primera edición, México.

