

III. BUROCRACIA Y POLITICA EN MEXICO

El título mismo de esta ponencia nos permite destejer algunas cuestiones. La burocracia y sus relaciones con la política, como expresión, encierra una separación analítica entre el ente político y el quehacer burocrático. En la concepción tradicional la burocracia puede ser definida como aquel estrato social que se asienta en los aparatos de gobierno y lleva a cabo las acciones encomendadas al ejecutivo, visión que nos impide contemplar a las actividades burocráticas y a la burocracia misma insertar en la vida política desde su nacimiento. Veamos el asunto desde otra perspectiva.

En anteriores ocasiones hemos explicado de qué manera existen dos tipos de actividades diferenciadas dentro del concepto de acción estatal. Por un lado se tienen aquellas actividades sujetas a la vida gubernamental y por lo tanto a los mecanismos de relevo y control parlamentario. Por el otro se encuentran una serie de actividades de la acción estatal que parecieran no estar sujetas al cambio periódico debido a la negociación partidista parlamentaria. Estas actividades constituyen un substrato de la

acción estatal que permanece sin oscilaciones debidas a diferencias en las concepciones político-filosóficas, que nosotros denominamos ideas de vida. Son actividades que tienen que ser realizadas por la acción estatal como formación social organizada predominante con el fin de poder brindar supervivencia social y evitar el desquiciamiento de la acción social organizada predominante o acción estatal.

Ahora bien, se considera burocracia al estrato que ejecuta tanto unas como otras actividades. La burocracia que ejecuta las primeras acciones es conocida como cuadro de gobierno y sufre los embates y modificaciones de la vida y de la acción gubernamental. Normalmente el relevo proviene del desplazamiento en el poder por vía de la negociación partidista parlamentaria. Incluso existen relevos, y nuestro país es un ejemplo claro de ello, en este tipo de burocracia relacionada con la acción gubernamental, dentro de un mismo partido. Estos relevos tienen efecto en cascada limitado, es decir que accionan simbólicamente de arriba hacia abajo en la estructura gubernamental. Un gobierno puede instalar en determinada cartera a un funcionario con cierto tinte con el fin de que impregne tal o cual negociación política de su colorido. Este sería el típico caso de una burocracia de acción gubernamental.

Pero qué ocurre con el resto del estrato que ejecuta acciones estatales y que no es presentado como sujeto a relevos o modificaciones por razones de negociación parlamentaria. Hemos desarrollado en otros espacios la concepción de cómo, por las características mismas del ritmo legislativo, existen ciertas actividades de la acción estatal, que sin ser consideradas como políticas, tienen injerencia directa sobre la evolución política de un Estado-nación. Piénsese así que el ejecutivo negocia en cuestiones políticas de enorme importancia sin pasar por la vía partidista legislativa. Se trata aquí de un tipo de negociación política que no es concebida públicamente como tal y que sin embargo

tiene serias consecuencias en las transacciones de poder. Por ejemplo está el caso de las múltiples contrataciones de tipo económico que lleva a cabo el ejecutivo y que rara vez están sujetas en lo pormenorizado a un control de tipo partidista-legislativo. El gran negociador político es sin duda el ejecutivo que administra gran cantidad de recursos sin que ello suponga una negociación axiológica por vía de partidos y cámaras. Tal concepción amplía nuestra perspectiva sobre lo que es lo político o la política y por lo tanto la del papel de la burocracia en ello.

Dentro de esta concepción podríamos contestar a la pregunta anteriormente formulada. Las premisas para ello son las siguientes:

—
PRIMERO. Toda burocracia que administra la acción estatal lleva a cabo una actividad política puesto que, en escalas diferenciadas, se trata de interacciones entre gobernantes y gobernados.

—
SEGUNDO. Dentro de la burocracia existen cuadros que sufren un relevo periódico por vía de la negociación partidista legislativa. Existen además cuadros burocráticos que parecieran sujetarse a su función independientemente del relevo legislativo partidista.

—
TERCERO. Existe así un cuadro de actividades de la acción estatal que no son negociadas por vía partidista y que sin embargo tienen repercusiones políticas. A los cuadros que administran tales acciones se les elimina del cuestionamiento político permitiéndose un reclutamiento aparentemente moderno (en el sentido profesional e impersonal) que sin embargo concede poder político a cuadros no cuestionados o analizados políticamente.

Si bien las situaciones antes descritas pudieran presentar en primera instancia un enorme poder disfrazado en manos del eje-

cutivo, lo cierto es que se trata de un arma de doble filo como lo han demostrado algunos casos históricos. El relevo gubernamental está limitado en su capacidad de obtener resultados coherentes en la aplicación de cierta medida administrativo-política a la respuesta que los cuadros burocráticos brindan a tal medida. La respuesta en parte está condicionada a estos cuadros que la ejecutan y que con frecuencia quedan fuera del efecto de relevo en cascada. Se presenta allí la existencia de un cuadro burocrático asentado en los aparatos de ejecución de la acción estatal que, sin embargo, no responde automáticamente a los relevos políticos en la acción gubernamental.

Podría proponerse el análisis del actuar político de tal cuadro, mismo que deberá presentar una coherencia supra-partidista y tal vez diferenciada de la acción gubernamental. Nos podríamos encontrar con que existe un actor político disfrazado de burocracia que juega reveses, no sólo a la vía legislativa parlamentaria, sino incluso a la propia acción gubernamental de supuesto predominio en la estructura burocrática. Queda en el aire la pregunta: ¿qué es el gobierno hoy en día?

Puede también desprenderse que existe una relación dialéctica entre los cuadros burocráticos sujetos a relevos y los cuadros burocráticos exentos de tal relevo, y que por ella se establece una nueva dimensión de relaciones políticas. La llamada profesionalización de la burocracia, en parte propicia el fortalecimiento de tal estrato y por desgracia tal profesionalización está en hermandad inquebrantable con los centros educativos, tecnológicos y universitarios del país de que se trate. Existirá por esta vía la posibilidad de realizar un análisis sociológico de la constitución de esos estratos burocráticos. Conoceríamos por aquí no sólo la vinculación política de los cuadros burocráticos ligados al relevo partidista legislativo, sino de aquellos que, en silencio, tienen injerencia sobre la concepción de presupuestos, sobre la contratación de proyectos, sobre la utilización de

los suelos, sobre la explotación de los recursos nacionales, etcétera. Se desnudaría a la mentada ejecución ascéptica, es decir a aquella ejecución que pareciera estar fuera del territorio político cuando ninguna relación social lo está. Se trataría de reconocer a la política donde no la hemos visto y analizar su forma de actuar.

Varias preguntas aparecen. ¿Puede llegar un momento en que esta burocracia disfrazada de apolitismo impida la ejecución de una medida política gubernamental haciendo así política? ¿Podríamos pensar en una manifestación de resistencia burocrática que en sí constituya una actuación política? ¿Puede acaso existir un gobierno dentro del gobierno y una política dentro de la política?

La cuestión se agrava aún más si recordamos que buena parte de los cuadros intermedios de mando burocrático son el producto de filtraciones educativas y profesionales que, en el fondo, son culturales y de clase. Pareciera así que existe una vía de acceso a la toma de decisiones en la sociedad por una escalera trasera que evade el cuestionamiento sobre interpretación política del que asciende y que, probablemente, asuma su posición política en la ejecución de las acciones que le sean encomendadas. Además la profesionalización de las actividades gubernamentales de tipo por ejemplo fiscal, comercial, técnico industrial, ha llevado aparejada la aparición de escuelas de gran prestigio encargadas precisamente de dar el aval académico-profesional a tales cuadros. Existen expertos en planeación económica dispersos en toda América Latina, y fuera de la actividad partidista la mayoría de las veces, que provienen de los mismos centros culturales y académicos que, por desgracia, con frecuencia están situados en las metrópolis extranjeras. ✓

La profesionalización aparentemente apolítica de los cuadros burocráticos medios y altos ha abierto la puerta a un Caba-

llo de Troya que ha empezado a ser descubierto en los últimos años con los análisis corrientes sobre las *tecnoburocracias*. Por otro lado, al nivel del análisis de la acción estatal, habría que recalcar nuevos ámbitos analíticos:

PRIMERO. Dado que toda actividad de la acción estatal interviene en la relación entre gobernantes y gobernados, toda actividad suya es una actividad política.

SEGUNDO. La acción estatal pareciera escindirse a su interior, no sólo por el carácter oscilante de las actividades sujetas a la negociación política-partidista, sino frente a las no oscilantes. Además habrá que agregar un nuevo nivel que proviene de los actores administrativos y políticos que encarnan las acciones.

TERCERO. La acción estatal por esta línea de razonamiento pareciera irse encadenando a un grillete que le impide cada vez más, por un efecto de pinza entre la naturaleza de sus funciones y el origen de los ejecutantes de las mismas, ser permeable al cambio que se produce en la negociación político-partidista.

CUARTO. Tal impermeabilidad puede ser vista como resistencia con consecuencias de debilitamiento en la negociación político-partidista y, viceversa, en el fortalecimiento de las negociaciones políticas extra partidistas.

QUINTO. La suma de las dinámicas de las actividades no negociadas periódicamente por la vía parlamentaria-partidista y las de las políticas de conjunto por origen de cuadros burocráticos, pueden en sí constituir elementos definitivos de la fuerza social organizada predominante. Vale decir que pudiera surgir un Estado dentro del Estado con sus propios mecanismos de legitimación.

Veamos ahora cómo podría aplicarse tal cuadro al caso mexicano.

La constitución de la acción social organizada predominante mexicana tiene algunas características especiales que se hace necesario destacar. En primer lugar la definición misma del concepto de acción estatal como acción social organizada que predomina, es decir que no es retada en su predominio por otras acciones sociales organizadas, limita al origen de la acción estatal mexicana contemporánea. Ella sería, dentro del esquema, aquel flujo de acciones, que no han sido rebasadas, surgidas a partir de la cuarta década. Es decir el periodo de la revolución armada y la década que va del 10 al 20, se da precisamente el derrocamiento de una acción estatal y el surgimiento de una nueva. La misma tendría, muy esquemáticamente, en la década del 20 al 30 una etapa de intensa negociación que deviene en una organización denominada *partido* pero que, para nuestros fines funge de manera clara de foro de expresión de distintas corrientes y es momento de definición de las rutas gubernamentales, por lo menos durante algún periodo. Es decir, lo que en otros países es la vía parlamentaria de exposición sistemática y de las diferentes concepciones sobre la realidad o sea el cuestionamiento axiológico filosófico y la negociación que él entraña, se da en el caso particular de nuestro país en una sola organización.

Ella cumple esta función durante cierto periodo por varios motivos:

PRIMERO. Al igual que en la vía parlamentaria, la organización denominada *partido*, ha brindado la posibilidad de tomar decisiones de relevo político a partir de un cierto momento de definición de fuerzas.

SEGUNDO. Tal organización denominada *partido* ha permitido no sólo la exposición de resistencias sociales sino incluso su

organización en demandas con la posible respuesta gubernamental concerniente.

Este sería un primer momento constitutivo de la acción estatal mexicana que parece permanecer con esas características fundamentales hasta que se institucionaliza una oposición extrapartidista que tiene que ser admitida por el partido mayoritario, es decir, el fin del monopolio como organizador de resistencias.

A partir de la constitución orgánica real del partido mayoritario, el ascenso a los cuadros burocráticos fue canalizado por vía de ese partido e incluso llevado al exceso. El ascenso al cuadro burocrático alto implicaba de alguna manera haber cruzado por el partido mayoritario conociendo las diferentes características de las negociaciones que ahí se llevaban. Recordemos los múltiples casos en que fueron nombrados en altos puestos administrativos personajes cuyo origen de legitimación no se encontraba en otra parte que en la lidia partidista. Esto corre en evidente desventaja de la carrera burocrática en el sentido weberiano de ascenso meritocrático al interior de la propia estructura burocrática.

Los relevos gubernamentales, que en el esquema de un Estado-nación con una vida intensa en lo partidista-parlamentaria, suponen el desplazamiento de un cuadro partidista por el de otro partido, aquí pueden ser corroboradores como cambios pero al interior del propio partido. Es muestra de lo anterior los *ismos* que aparecen sexenalmente (cardenismo, avilacamachismo, alemanismo, etcétera.) Estos desplazamientos en buena parte corresponden no sólo a reemplazamientos de personal físico, sino también a cambios en políticas gubernamentales en el sentido en que lo hemos manejado. Es decir, no podemos aceptar que los *ismos* suponen desplazamiento de personal pero no de política. El *ismo* cardenista como concepción y actuación de la acción estatal tenía poco que ver con el *ismo* avilacamachista o

alemanista. Vale decir los desplazamientos tienen repercusiones fácticas en la política de gobierno.

Lo anterior no afirma que la vida multipartidista tradicional pueda ser substituida cabalmente por un solo partido político que tiene la facilidad de relevar, bajo un mismo postulado general, a hombres y políticas. Tal concepción sólo sería válida si en plena libertad organizativa no existiese ninguna opción extrapartidista, que no es el caso de nuestro país. Aquí lo que resulta claro es que los partidos políticos existentes de oposición no han tenido acceso al mando político-burocrático. Se les ha limitado en todo caso a la exposición parlamentaria. Curiosamente hoy en día se presenta el caso de que por medio del reclutamiento profesional, miembros de la oposición tienen acceso al mando burocrático y desde ahí fortalecen la vida partidista. Este ejemplo fortalece la concepción aquí manejada del ascenso por vía burocrática no-partidista como un poder dentro del poder.

Pero vayamos en orden. El ascenso al mando burocrático por la vía partidista, como hemos dicho, corre en contra de la carrera burocrática, es decir la especialización, aprendizaje y ascenso escalonado, son una táctica reciente de la acción gubernamental mexicana. Una de las demandas tradicionales en contra de la acción gubernamental es precisamente la falta de profesionalismo de sus integrantes.

Sin embargo la profesionalización, como vimos antes, está ligada estrechamente a las instituciones formativas de tales cuadros. En México, hasta hace pocos años, según varios estudios, era casi inegable que la mayoría de los cuadros burocráticos altos, estaban formados en las universidades estatales y vinculados a la vida partidista. Pero las mismas funciones administrativas y parcialmente empresariales del Estado, lo llevaron a echar mano de recursos humanos que no tenían la formación tradicio-

nal del ascenso partidista. En este movimiento, realizado por necesidad ante problemas contemporáneos de gran complejidad como el comercio exterior, o la evolución técnica de la industria, o las finanzas públicas, o la estructura fiscal, la acción gubernamental mexicana no sólo incorporó personal preparado por el sector del capital para la administración propia, sino que incluso fomentó la formación de personal nuevo en dichos centros y en los respectivos situados en las metrópolis extranjeras.

Aparejadas se encontraban las instituciones públicas que en su intento por satisfacer la explosiva demanda educativa, vieron descender sus niveles académicos a pasos acelerados. De nueva cuenta una tijera que se abría pero ahora en claro perjuicio de la vida partidista. Desde principios de la década pasada se empezaron a observar fenómenos de *intelectualización* y *tecnocratización* en los cuadros gubernamentales. *Intelectualización* y *tecnocratización* que preocupan a los cuadros partidistas que ven canceladas sus expectativas de ascenso por vía del partido mayoritario y observan el rápido ascenso de cuadros con todas las características culturales y sociales de profesionistas formados por el capital, pero que ahora ascienden no a la administración de una empresa sino a la administración de los recursos públicos. A ello deberemos aunar la brutal centralización existente en el país que desacredita casi por completo el ascenso al mando provincial desde la provincia. Veámoslo así: hasta para gobernar la provincia hay que centralizarse.

Pero la situación es aún más grave. Pues recientemente el fenómeno que se observa no es sólo el desplazamiento de los cuadros gubernamentales por cuadros técnico-intelectuales formados o perfeccionados cuando menos en instituciones de difícil legitimación interna. La cuestión va más allá pues, incluso, los cuadros de mando partidista están siendo substituidos por personal que ha ascendido por la escalera profesional burocrática y de ahí *brinca* al mando político partidista, lo cual desqui-

cia todos los mecanismos de legitimación y liderazgo del partido.

Además se ha producido un desplazamiento en la capacidad que tenía el partido mayoritario para canalizar demandas, pues resulta más efectivo presionar por vía de la burocracia federal que intentar obtener reivindicaciones por vía del partido mayoritario. Debemos recordar sin embargo un elemento tranquilizador. Al politizarse abiertamente, los cuadros técnico-burocráticos eliminan la exclusión del desplazamiento por relevo gubernamental. Ello se producirá sólo en aquellos niveles que quedan al descubierto en su acción política y no exclusivamente técnica. Ahora bien, para quien resulta crítico el asunto sin duda es para el partido mayoritario que tendrá, para recuperar su poder, que dar una batalla a muy largo plazo y que podría ir en el siguiente sentido.

- Dar capacidad profesional a sus cuadros e incrementar la formación de los mismos en aquellas áreas en la que son desplazados por personal formado en las escuelas técnicas del capital.
- Recuperar la capacidad de injerencia de la discusión parlamentaria con el fin de poder fortalecer la negociación política por medio de cámaras, lo cual a su vez fortalece al ascenso y liderazgo partidista.
- Eliminar la aceptación de cuadros cuyo margen ideológico se encuentra fuera del propio.

Para los partidos de oposición la cuestión se plantea diferente. En primer lugar la capacitación profesional ha redundado en la incorporación al poder político por vía de la administración. Ello puede ser un arma de doble filo pues a la vez debilitan la carrera política partidista interna. En segundo lugar todo debilitamiento de la vía parlamentaria debilita la función del partido,

de ahí que debería fortalecerse la injerencia del foro en la administración.

Por uno y otro lado, pareciera ser que el exceso en el ascenso por vía de la administración al mando político, puede perjudicar a la vida institucional del país. Independientemente de ello, se está disfrazando buena parte de la toma de decisiones políticas como decisiones administrativas tomadas por expertos que, en última instancia, tienen una concepción política. Luego hay política en donde no la hemos visto y provoca confusión para unos y otros. Además se debilita en forma considerable la posibilidad de conseguir modificaciones en la acción gubernamental por medio del relevo y por la imposibilidad de obtener respuesta en ciertos cuadros burocráticos. Ello juega en contra de la vida política misma, pues se resta poder a ella o, mejor dicho, a los mecanismos que tiene ella para desarrollarse.

Sin maniqueismos, en beneficio de la superación de la vida política del país, es conveniente replantear este tipo de cuestiones. Si hay política donde no la vemos hay que descubrirla para exponerla en el foro de tal manera que se democratice la toma de decisiones. Si hace falta política donde debiera de estar, vale más fortalecer dichos caminos para rescatar honestamente el qué, dónde y cómo lo hacemos evitando un posible desgobierno que a nadie beneficia.