
Francisco Suárez Farías*

Élite política
Y TECNOCRACIA EN MÉXICO

Origen y evolución conceptual

La política contemporánea gira en torno a la historia y mentalidad de las tecnocracias. Esta es producto de la cultura y civilización técnica, definida en términos del uso en la toma de decisiones políticas de la cibernética, el análisis cuántico, la ciencia de la comunicación de masas e información, la investigación de operaciones, el enfoque de sistemas y, en fin, todos aquellos sofisticados recursos científicos y tecnológicos que optimizan la eficiencia en la administración de los recursos públicos.¹

La unidad indisoluble entre tecnología y la toma de decisiones políticas y gubernamentales se encuentra fundamentada en la competente administración técnica de los objetos, más que en el uso directo del poder sobre los sujetos. Importante es la consecuente creación de una nueva legitimidad del sistema condicionada por la mentalidad y actitudes políticas de la cultura tecnológica, más que por una legitimidad axiológica que al vincular personas con instituciones sustente al sistema político. De esta manera, el tecnócrata tiende a ser un controlador de los objetos y procesos sociales, mientras que el político busca la manipulación, gestión, negociación, y cooptación de los sujetos políticos.²

* Maestro en ciencia política de la Universidad de Essex, profesor en la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS, UNAM, y de la UAM Xochimilco.

¹ D.W. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Nueva York, Basic Books, 1973, pp. 344, 348 y 358.

² Manuel García-Pelayo, *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid, Alianza Universidad, 1982, pp. 32-34.

Esta diferencia entre técnico y político es particularmente importante en regímenes autoritarios como el mexicano, donde la élite política y las decisiones gubernamentales se encuentran fuertemente influidas por una mentalidad y personal público de corte tecnocrático y en donde la remoción del político tradicional por el técnico se acrecienta con rapidez.³

La tecnocracia, como objeto de estudio político, nace con Henri de Saint-Simón, quien, imaginó que la desaparición de todos los nobles, ministros, oficiales, clérigos y clase acomodada de Francia, no significaría una gran pérdida para la sociedad, la cual, en cambio, difícilmente podría sustituir a los administradores, economistas, ingenieros y a la élite científica, de donde concluía que el futuro, pertenecería a los expertos.⁴

El concepto de “tecnocracia”, por otro lado, se articula a la teoría de las élites en los Estados Unidos durante la década de los treinta y, más tarde, como conclusión de los estudios que sobre las sociedades pos-industriales realizaron autores como Bell, Meynaud, Galbraith y Burnham.⁵ Desde esa óptica, así como las figuras dominantes del escenario político mundial desde la Revolución Industrial habían sido los banqueros y los grandes empresarios, el “nuevo hombre” sería el intelectual tecnológico.

Otros conceptos de tecnocracia la definen como una expertocracia fundada en una teoría y movimiento sociológicos que se basan en la técnica, economía, administración y ciencias; garantizarían una planificación y desarrollo racional de la sociedad tendientes a hacer desaparecer los antagonismos sociales e ideológicos entre las clases y estratos sociales. Otra definición afirma que tecnocracia es el gobierno o dominación objetiva de las cosas ejercido a través de una élite técnica que integra en sí tanto el poder político como la eficiencia científica.

Desde la perspectiva del elitismo autoritario y de la relación entre élite política y tecnocracia, ésta se conceptualiza como a) la posesión y ejercicio de la técnica unida a la inserción de su portador en un sector estratégico

³ Roderic A. Camp, *The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System*. Unpublished paper, Pella, Iowa, Central College, 1984; Peter H. Smith, “What will be the Impact of Changes in Political and Intellectual Leadership?”. En *Mexican Trends: The Next Five Years*. Paper presented for the Department of State as part of the external research program. Presented at the conference held at the U.S. Department of State, december 12th, 1985, pp. 115-140; Marilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*. Los Angeles & Berkeley, University of California Press, 1977; Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing, Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1975.

⁴ Sobre el concepto de tecnocracia véase: Robert D. Putman, “Elite Transformation in Advanced Industrial Societies, An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy”. En *Comparative Political Studies*. Vol. 10, No. 3, october, 1977, pp. 383-412; M. García-Pelayo, *op. cit.*, pp. 32-34; J. Meynaud, *Technocracy*. Nueva York, Free Press, 1969, p. 31.

⁵ D.W. Bell. *op. cit.*, p. 344.

del aparato político de decisión; b) el acaparamiento eventual de las oficinas públicas y políticas con base en una influencia fundada en la competencia técnica; y c) la sustitución del político por el técnico como producto de la dominación ideológica y estratégica de éste sobre aquél. En estos casos, la institucionalización y formalización de la tecnocracia como grupo y mentalidad gubernamentales, deriva de su capacidad de inserción y control de posiciones estratégicas en la élite política.

Los orígenes de la tecnocracia en México se remontan, según la mayoría de los estudiosos del tema, a la década de los treinta.⁶ Empíricamente, tres son los indicadores que llevan a probar tal afirmación: el nivel de especialización de los líderes políticos (variable educativa), la decreciente membresía activa de la élite gobernante en el partido oficial y cargos de elección popular, sobre todo desde 1970 (variable política); y la orientación de las políticas gubernamentales (variable gubernamental).

La variable educativa sostiene que “al modernizarse un sistema político, al hacerse más compleja la toma de decisiones, y al incrementarse las oportunidades educacionales, los líderes políticos son formalmente mejor educados”.⁷ La tendencia hacia la tecnocratización de la élite política, desde el ángulo educativo, ha ido en aumento a partir de la administración de Lázaro Cárdenas, aunque sus orígenes se pueden detectar desde el gabinete presidencial de Porfirio Díaz, mejor conocido como “los científicos”.⁸

En este trabajo analizaremos la información de tres periodos presidenciales que ejemplifican los tres grandes momentos evolutivos de la élite gobernante de México: Lázaro Cárdenas (1934-1940), representa la era posrevolucionaria; Adolfo López Mateos (1958-1964), a la élite profesionalizada; y Miguel de la Madrid (1982-1988), a la era tecnocrática.

Dentro del gabinete presidencial de Cárdenas, el 48 por ciento de sus integrantes (100 = 63 casos), poseía estudios universitarios y once por ciento de posgrado.⁹ La tendencia hacia una alta escolaridad de la élite gover-

⁶ R.A. Camp, *The political technocrat... op. cit.*; R.A. Camp, “The Middle-level Technocrat in México”. En *the Journal of Developing Areas*. Vol. 6, July 1972, pp. 571-582; R.A. Camp, “The Gabinete and the Tecnico in Mexico and the United States”. En *Journal of Comparative Administration*. 1971, August, pp. 188-215; Merilee S. Grindle, “Power Expertise and the ‘tecnico’”. Suggestions from a Mexican Case Study”. En *Journal of Politics*. Vol. 39, 1977, pp. 399-426.

⁷ R.A. Camp, *The political technocrat... op. cit.*, pp. 4-17.

⁸ James D. Cochrane, “Mexico’s New Científicos: The Diaz Ordaz Cabinet”. En *Inter-American Economic Affairs*. Vol. 21, summer, 1967, pp. 61-72; Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México, papeles representados por los sectores público y privado*. México, editorial Diana, 1966, especialmente el capítulo titulado “Los políticos y los técnicos a partir de 1940”, pp. 141-169.

⁹ R.A. Camp, *The political technocrat... op. cit.* Cuadros 1 y 2, pp. 6 y 11; R. A. Camp, “La educación de la élite política mexicana”. En *Revista Mexicana de Sociología*. No. 1, 1981, pp. 421-454; R.A. Camp, *Mexico’s Leaders Their Education and Recruitment*. Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1980.

nante aumenta en la administración de López Mateos. Para ese entonces el 59 por ciento (100 = 75 casos) de los funcionarios había cursado licenciatura y el 21 por ciento estudios de posgrado. La política de reclutamiento de técnicos y personal de alto rango académico iniciada por Luis Echeverría en 1970, en la llamada “apertura democrática” de la élite, se establece como costumbre en las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y de Miguel de la Madrid. En el caso del actual gabinete presidencial, la escolaridad ha invertido los términos porcentuales del cardenismo, pues mientras sólo el 30 por ciento (100 = 30 casos) de estos gobernantes posee estudios universitarios, el 66 por ciento ha realizado estudios de posgrado.

Los cambios cuantitativos de la élite —educativamente hablando—, han provocado un cambio cualitativo en su capacitación formal y en la concepción del sistema político y gubernamental. En este sentido, los abogados, que siempre han detentado los cargos públicos más importantes —incluyendo la Presidencia de República desde 1946—,¹⁰ han ido en constante disminución en contraste con las llamadas “profesiones técnicas”. En el sexenio de Cárdenas los abogados ocuparon el 33.7 por ciento (N = 61) del total de la élite, aumentando a un 43.3 por ciento (N = 39) con López Mateos y bajan con De la Madrid a 23 por ciento (N = 300).¹¹

Algo similar acontece con los médicos que, de ocupar el 8.8 por ciento (N = 16) de la élite gobernante, se mantienen en 8.9 por ciento (N = 8) con López Mateos, para decrecer a sólo 3.4 por ciento (N = 43) con De la Madrid.

Son los técnicos quienes han ganado en estos cambios. Tomemos a los economistas y a los ingenieros como ejemplo. Los primeros representaban el 1.7 por ciento (N = 3) de la élite política de Cárdenas, el 4.4 por ciento (N = 9) de la de López Mateos, y el 16.9 por ciento (N = 216) de la élite de De la Madrid. Los ingenieros que con Cárdenas llegaron a desempeñar el 7.8 por ciento (N = 14) de los puestos gobernantes, aumentaron a 8.9 por ciento (N = 8) con López Mateos y a 20.3 por ciento (N = 259) en el régimen actual. En sí, el porcentaje de profesiones técnicas en los altos cargos del presente gobierno es del 58.5 por ciento del total (N = 1278). Sin embargo, la importancia de estos porcentajes no radica sólo en su número sino en las posiciones políticas que particularmente los economistas, contadores, administradores públicos y privados, y los ingenieros ocupan en el sistema.¹²

¹⁰ Excepción hecha de Adolfo Ruiz Cortines, presidente de 1952 a 1958, quien era contador privado.

¹¹ *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*. Presidencia de la República, México, Dirección General de Comunicación Social, Unidad de Crónica Presidencial, 1984, p. 843.

¹² Simultáneamente a este cambio de formación profesional de la élite política a favor de una formación técnica-administrativa, se da la decreciente participación de la UNAM

A nivel de posgrado, como ya se citó, la creciente demanda de este tipo de estudios como credencial altamente apreciada por el reclutamiento político ha determinado que durante el sexenio de De la Madrid, el 80.5 por ciento de la élite política posea grados de poslicenciatura. De éstos, el 18.4 por ciento fueron cursados en México y el 62.1 por ciento en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, 50 por ciento; Reino Unido, ocho por ciento; Francia, siete por ciento del total (N = 1278), lo que incrementa notablemente el elitismo educativo de los gobernantes y la tecnocratización de la toma de decisiones.

La variable política señala que, paralelamente a este proceso de creciente tecnocratización educativa de los gobernantes, existe una baja participación de la élite en cualquier tipo de cargos de elección popular, a favor de una larga carrera dentro de la burocracia federal —en detrimento de una posible carrera burocrática y partidista local o estatal—, y la creciente influencia de familias políticas y dinastías políticas multigeneracionales dentro de ese selecto grupo, sobre todo a partir de 1976.¹³

De esta forma, los mecanismos de reclutamiento del personal de alto nivel no sólo se condicionan a la posesión de credenciales técnicas y educativas, sino, también, a la familia y camarilla burocrática a que se pertenece.

La variable gubernamental sostiene que desde principios del siglo XX, pero más específicamente a partir de la política agronómica, hidráulica y de reconstrucción económica posrevolucionaria iniciada por Cárdenas en su llamado “Plan Sexenal”, los gobiernos de México se han abocado a incluir técnicos de las más diversas ramas en su aparato de toma de decisiones.¹⁴

Inicialmente los técnicos sirvieron de traductores de las estrategias de desarrollo económico como ideología oficial de la Revolución.¹⁵ De tal suerte, el técnico se limitaba a proporcionar al político los datos para su decisión y a aplicar sus conocimientos especializados en la ejecución de las estrategias o políticas gubernamentales. Así, los técnicos no poseían títulos de poder para cuestionar las decisiones políticas, pero el político sí tenía los recursos para manipular las cuestiones y alternativas técnicas.

en la formación de estos cuadros especializados. Véase: Francisco Suárez Farías, *Composición y comportamiento del grupo gobernante (1976-1984)*. Ponencia presentada en la reunión *México: Politics Today*, organizada por la British-Mexican Society y la Universidad de Londres, junio de 1984, especialmente el cuadro II.

¹³ Francisco Suárez Farías, *Composición y comportamiento...* *op. cit.*, pp. 20-33; R.A. Camp, “Family Relationships in Mexican Politics: a Preliminary View”. En *The Journal of Politics*. Vol. 44, No. 3, agosto de 1982, pp. 842-862.

¹⁴ Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 141-169; S.K. Purcell, *op. cit.*, 1-11 y 130-147.

¹⁵ James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Por otro lado, el técnico gubernamental se convirtió en el “árbitro objetivo” de las disputas entre la clase obrera, el campesinado y los grupos e intereses privados y públicos.¹⁶ La creación de innumerables comisiones, consejos e institutos destinados a servir de foro de discusión y acuerdo técnico y político ha sido una práctica rutinaria del gobierno mexicano. Los ejemplos de estos cuerpos técnicos se dan en áreas tan importantes como la vivienda, el salario mínimo, reforma agraria, y muchos más. De esta manera, el político entendió las bondades del uso de la técnica como recurso “neutral” en la solución de conflictos y, también, que el técnico “socializaba” con las instancias del poder público.

La acelerada tecnocratización de la élite política, iniciada en la presidencia de Echeverría, propició cambios importantes en el papel de los técnicos dentro de la toma de decisiones políticas. Puede afirmarse, sin duda, que mientras el México posrevolucionario se encontraba en proceso de institucionalización política —en lo relativo a sus procedimientos, organismos, partido oficial, élite política y demás actores públicos—, el técnico ejercía una función de apoyo a la decisión del político en el poder; pero, al transformarse las tácticas de organización y control políticos en estrategias de planeación y administración de la crisis económica, los técnicos pasaron a formar parte del órgano ejecutivo de la toma de decisiones públicas, desplazando de sus cargos a los políticos tradicionales y maquilando un nuevo tipo de legitimación y una nueva clase de discurso político.

La transformación de la legitimación y el discurso político revolucionario movilizador y organizador de masas hacia una legitimación y discurso político tecnocrático y desmovilizador, ha ido paralelo a la evolución del propio autoritarismo mexicano. De tal suerte, el político y el tecnócrata, a pesar de compartir el mismo escenario público, se diferencian uno del otro en su mentalidad y conducta en el poder.

Mentalidad y conducta

La afirmación principal derivada de la teoría del elitismo autoritario sobre el tecnócrata señala que éste carece de una ideología elaborada y dirigente, aunque posee una “mentalidad distintiva” que lo diferencia del político tradicional. La tecnocracia se identifica con un régimen de pluralismo político limitado a la acepción explícita que la élite gobernante hace de nuevos actores políticos, presidida esta élite por un líder que concentra, sin límites formalmente definidos, el poder político y cuya legitimidad se basa en un discurso científico y tecnológico.¹⁷ Por otro lado, el

¹⁶ S.K. Purcell, *op. cit.*, pp. 130-147.

¹⁷ Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes” in *Handbook of Political*

desarrollo del futurismo científico y las utopías tecnológicas pasaron a formular, en Estados Unidos, durante la década de los cincuenta, la idea de que la nuestra es época del fin de las ideologías, postura que vendría a confirmar la tesis autoritaria tecnocrática.

La unidad indisoluble de la tecnología moderna con la toma de decisiones políticas y gubernamentales —esencia de la mentalidad tecnocrática—, se encuentra fundamentada en la competente administración técnica de los objetos, más que en el uso directo del poder que ejerce el político sobre los sujetos.¹⁸ La función del tecnócrata, entonces, consiste en crear un área de dominio sobre los objetos con base en la dialéctica de los sistemas que visualizan a las personas como partes de complejos mecanismos organizativos susceptibles de ser operados en razón de reglas y procedimientos técnicos. De allí que la mentalidad tecnocrática busque relacionar a los sujetos con los objetos, en vez de vincular dinámicamente a los sujetos individuales con los sociales.

Toda actividad o proceso personal o mecánico es valorado desde la perspectiva de la funcionalidad, o sea, de su contribución al funcionamiento de la sociedad y sistema político como organizaciones totalizadoras. La mentalidad funcional y eficientista del tecnócrata visualiza al hombre social como un sistema de funciones.¹⁹

El Estado busca consenso a sus políticas a través de los medios de comunicación de masas y de valores culturales de neutralización política. La comunicación social, en la modalidad tecnocrática y aun democrática, sirve lo mismo para publicitar las bondades de la acción gubernamental de la tecnocracia que para deteriorar la imagen pública del funcionario. Así, la comunicación social se transforma en un termómetro de la cultura política dirigida.

La búsqueda del consenso en una época de tecnocracia implica el surgimiento de un nuevo tipo de legitimidad, extensión ésta de la nueva cultura política del eficientismo y de la razón científica que justifica al Estado. Para México, la transformación del discurso político revolucionario y populista —basado en los axiomas de justicia social, igualdad, participación ciudadana y desarrollo compartido—, en un discurso político racional-funcional estructurado en torno al desarrollo nacional, la política económica y la justificación del Estado por la técnica y la ciencia mismas —más que por los destinatarios y agentes sociales—, ha tenido serias consecuen-

Science (ed) F. Greenstein and N. Polsby (Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975), vol. 3 of *Macropolitical Theory*, pp. 175-412. Francisco Suárez Farías, *Autoritarismo y élite política*. (Investigación sin publicar, UAM-X, 1986).

¹⁸ M. García-Pelayo, *op. cit.*, pp. 32-34.

¹⁹ Herbert Marcuse, *El hombre unidimensional*. México, Joaquín Mortiz, 1968, pp. 34 y ss.

cias para la legitimidad y cultura política. La renuncia expresa de este régimen a cualquier herencia o práctica populista —consecuencia de la campaña de moralización de la sociedad que intenta reducir las relaciones personales entre funcionarios y sociedad a simples trámites burocráticos exentos de corrupción como en el pasado— ha obligado al gobierno a una política de beneficios, reconocimientos y subsidios más selectos.

Por otro lado, la crisis económica ha obligado a racionalizar el uso de los recursos del Estado, situación que coincide con la mentalidad tecnocrática de una administración austera y razonada. Sin embargo, y esta es la consecuencia más seria en lo relativo a la visión que el pueblo tiene de sus gobernantes, la nueva legitimidad del gobierno se desplaza de la arena electoral y política hacia la legitimidad que se da en la tecnocracia en tanto sea eficiente administradora de la nación.

La llamada “crisis de confianza” de los empresarios y la sociedad hacia sus gobernantes se inscribe así en una crisis de legitimación al no poder probar éstos su eficiencia en la solución de los problemas actuales. La “razón de Estado” se conceptualiza actualmente como la utilización apropiada de la razón científica, mientras que el “fin del Estado” será la mayor eficiencia en la aplicación de los medios técnicos existentes.²⁰ De este modo, la inflación y crisis económicas son los más grandes enemigos de los regímenes políticos contemporáneos, sean democráticos o autoritarios.²¹

La legalidad jurídica estatal, pilar inamovible del discurso legitimador del político, cede ante la legalidad tecnológica en la creación de áreas de gestión y decisión tecnocráticas. El derecho, de ser con el político un enunciado de principios axiológicos, se convierte, con el tecnócrata, en un eficiente mecanismo de regulación, definición de procesos y control sociales. El derecho se transforma, entonces, en simple técnica jurídica al servicio del gobernante. Varía, igualmente, la actitud del abogado, concebido tradicionalmente como el político por excelencia.

En la transición de un modelo “político pragmático” hacia uno “tecnocrático”, como el mexicano, el hombre político continúa existiendo. La tecnocratización del discurso y políticas gubernamentales no ha logrado, por lo menos hasta la fecha, la absoluta tecnologización del control y gestión política. El actual debate entre técnicos y políticos se inscribe en la lucha del político por no ser eliminado ante la posibilidad de que el “técnico de la política” sea el tecnócrata. Este nuevo tipo de funcionario público, llamado “tecnócrata político”,²² sería el agente de transición hacia un régimen autoritario tecnocrático.

²⁰ Jürgen Habermas, *Toward a Rational Society*. Londres, Heinemann, 1974.

²¹ Ralf Dahrendorf, “Effectiveness and Legitimacy; on the ‘Governability’ of Democracies”. En *Political Quarterly*. Vol. 51, 1980, pp. 393-410.

²² R.A. Camp, *The political... op. cit.*, pp. 3-5.

Las características del tecnócrata político se podrían resumir en los siguientes puntos: *a)* sustituye al pensamiento crítico por una mentalidad analítica; *b)* la manipulación, el control y la dominación se reducen al nivel técnico de lo inmediato y útil. La relación “costo económico-beneficio político” rige su esquema mental de decisiones; *c)* sus objetivos son inmediatos o a corto plazo pues el sistema de evaluaciones y metas le impide programar a largo tiempo; *d)* es capaz de trazar una óptima estrategia ante las crisis económicas y las coyunturas técnicas de la administración pública, pero se minimiza ante las crisis de legitimación; *e)* el hecho de ser designado por una autoridad superior —no elegido popularmente—, lo hace responsable de sus acciones y resultados ante ésta y no ante la sociedad; *f)* sus errores de gestión se cubren en la impersonalidad de la administración aunque, en sistemas políticos tan “personalizados” como el mexicano, la gestión correcta se reconoce como atributo del buen técnico; *g)* maneja una aparente “despolitización”, pese a que la tecnocracia, en el devenir de la socialización institucional, sufre un proceso de politización en el propio grupo, diferente a la que experimenta el político con su clientela electoral o gremial.

Las principales diferencias existentes entre el político tradicional mexicano y el tecnócrata político, respecto al sistema político, en su totalidad, se pueden condensar en los siguientes puntos: *a)* el político tradicional alienta la idea de un “pluralismo restringido”, mientras que el tecnócrata se basa en una mentalidad autocrática, elitista y jerarquizada; *b)* el político busca la más eficiente intervención del Estado en la vida comunitaria; en tanto, el tecnócrata fomenta la estatización de la sociedad; *c)* el político utiliza las instancias del partido oficial, las camarillas políticas y la presión gremial para arribar al poder; el tecnócrata se limita a las instancias de la burocracia y los grupos técnicos dentro de ésta para mantenerse en el poder; *d)* el político concede gran valor simbólico y leal a la representación popular y a la función parlamentaria; el tecnócrata es elitista y busca la representación corporativa y selectiva del liderazgo organizado, despreciando y neutralizando la acción parlamentaria.

Bajo estas grandes líneas se da el fenómeno en el que el poder de dirección y gestión estatal tienden a pasar de una élite política —en toda la amplitud del término—, hacia un estamento tecnocrático. En este contexto se inscribe el actual y futurista debate entre técnicos y políticos en México.