

# el presidencialismo en México

(Algunas consideraciones acerca del dualismo entre la burocracia y la política gubernamentales con notas especiales relativas al Estado Mexicano)

ALBRECHT TRIBUKAIT

## I

El presente ensayo se sitúa no sólo en medio de la discusión incesante de la estructura, función, valorización y sistema de la burocracia gubernamental, sino que intenta desarrollar algunas consideraciones específicas que puedan facilitar la comprensión de la relación dinámica entre una burocracia administrativa gubernamental y el poder ejecutivo como poder político. Cabe señalar desde un principio, que ambas nociones, la de la burocracia y la del poder político, son esencialmente de carácter analítico, ya que se conciben como elementos abstractos de lo que globalmente podemos llamar poder ejecutivo, o el segundo poder de acuerdo con la doctrina clásica de la democracia, mismo que se nos presenta como una unidad en la cual la política y la administración (burocracia) están estrechamente fusionadas.

Es indispensable, para cumplir el propósito señalado, dedicar nuestra atención a la teoría de la administración pública, porque es ésta de la cual esperamos recibir indicaciones relevantes, o por lo menos sugestivas, para nuestro enfoque principal.

De la misma manera será preciso analizar aquellos aspectos de la organización política del Estado que parecen más significativos para conceptualizar la dualidad burocracia-política, en el sentido arriba mencionado. En tal contexto y aparte de las características básicas de la organización política del Estado, contemplaremos en especial el sistema o régimen de partidos políticos y sus

implicaciones sobre la relación entre la burocracia administrativa y el poder político del Estado.

En forma preliminar, podemos expresar que el tema planteado parece predominantemente de carácter organizativo, de modo que su investigación tendrá que basarse por una parte en la sociología de la organización, por la otra, tratándose de procesos y estructuras políticos, en Estado y sociedad en un campo más amplio de la sociología política. Finalmente, tendremos que relacionar este trabajo con la teoría de la administración pública, puesto que ésta se halla vinculada intrínsecamente con los problemas ya enunciados.

## II

1. Una discusión del fenómeno burocrático dentro de la administración pública, sea al nivel pragmático, o en un marco teórico cualquiera, nos conduce invariablemente al análisis estructural que Max Weber hizo de la burocracia, puesto que hasta la fecha los elementos constitutivos de una burocracia tal como fueron establecidos por este autor a la vista de la burocracia prusiana, han sufrido pocas modificaciones.

Para Max Weber,<sup>1</sup> una burocracia moderna debe mostrar los siguientes rasgos:

<sup>1</sup> Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, pp. 329 y ss.

- a) una organización continua de funciones oficiales limitadas por reglas;
- b) un campo específico de competencia;
- c) la organización de oficinas según el principio de la jerarquía: cada oficina o sección inferior está bajo control y supervisión por una superior;
- d) reglas técnicas que gobiernan la conducta de una oficina;
- e) en un tipo racional, es un principio que los miembros de la administración estén completamente separados de la propiedad de los medios de la administración;
- f) en un tipo racional, una ausencia completa de apropiación de la posición oficial por parte del funcionario;
- g) la combinación de documentos escritos y una organización continua de funciones oficiales constituye la "oficina" que es el centro de todos tipos de acciones corporativas modernas, y
- h) el ejercicio de una autoridad legal.

El carácter ideal de la burocracia en la concepción de Max Weber queda manifiesto por su convicción de que el ejercicio más puro de una autoridad legal se da cuando se emplea un personal administrativo burocrático<sup>2</sup> que tenga las características arriba especificadas, ya que, desde un punto de vista metodológico, tal abstracción de un orden burocrático real no tiene necesariamente una conexión con las cualidades de sistemas sociales actualmente existentes, sino comprende una colección de atributos que están lógicamente interrelacionados sin ser característicos en su conjunto de una sociedad real determinada.<sup>3</sup>

La pregunta de si la concepción weberiana de la burocracia administrativa ideal<sup>4</sup> es el resultado de una preocupación por el control social,<sup>5</sup> o más bien por la racionalidad de la administración, parece padecer de una diferenciación inadecuada. En verdad, Max Weber se propuso dar una respuesta a la vieja pregunta de Thomas Hobbes: ¿Cómo es factible un orden social? Llegó a considerar al proceso administrativo como la realización racional de los intereses que son especifica-

<sup>2</sup> Weber, Max, *op. cit.*, p. 21.

<sup>3</sup> Así Seymour Martin Lipset, *Political Man*, Anchor Books, Garden City, N. Y., 1963, p. 59.

<sup>4</sup> Véase la discusión de Carl J. Friedrich sobre el aspecto metodológico del "tipo ideal" en *Reader in Bureaucracy*, pp. 27 y sigs.

<sup>5</sup> Según Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, vol. II, p. 57.

dos en el orden legal del cuerpo administrativo.<sup>6</sup> De otra parte, el ejercicio del control social a base de conocimiento, es el sentido o finalidad primordial de la administración burocrática. Es pues obvio, que la racionalidad condiciona hasta cierto grado, el control y el orden social que la burocracia puede y debe establecer con fundamento en las disposiciones legales y otros principios y reglas capaces de una formulación generalizada y aprobada por el gobierno.<sup>7</sup>

Los rasgos estructurales de la burocracia condicionan ciertas tendencias entre las cuales destacan: el incremento continuo del poder de la misma burocracia debido a una acumulación constante de conocimientos técnicos y secretos, la creación de una plutocracia a causa de un interés en la extensión temporal máxima del entrenamiento técnico, la predominancia del espíritu de impersonalidad formal, etcétera.

Ahora bien, antes de entrar en el examen del desarrollo, ampliación y modificación del concepto burocrático de Max Weber en etapas históricas posteriores, debemos hacer breve mención de algunas críticas ácerbas que dos pensadores sociólogos contemporáneos de Weber lanzaron a la incipiente discusión de la burocracia administrativa en Europa. Uno de ellos, Alfred Weber, condenó vehementemente la burocracia como el enemigo jurado de la libertad individual y de toda iniciativa audaz, en una teoría de política interna. Las características de la burocracia aún en su forma ideal, son una cacería de puestos, una manía por el ascenso, obsequiosidad hacia aquéllos de quienes dependen los ascensos, arrogancia hacia los inferiores y servilismo hacia los superiores —en total, una pobreza moral unida al espíritu corrupto del pequeño burgués y filisteo.<sup>8</sup>

2. Por su parte, Robert Michels denunció, en forma sistemática, ciertas funciones y finalidades de la burocracia administrativa, viendo en ellas no una racionalidad ideal para la legitimidad y control social de la administración, sino rasgos hipertróficos o, en un sentido moderno, disfunciones intrínsecas. La necesidad de una burocracia inmensa y complicada para la organización del Estado obedece, en la concepción de Michels, a una visión particular de las características y funciones del Estado y orden social en aquella etapa histórica. El Estado resultó un instrumento de las clases políticas dominantes para asegurar su dominio frente al descon-

<sup>6</sup> Weber, *op. cit.*, p. 18.

<sup>7</sup> Weber, *idem*, p. 18.

<sup>8</sup> Weber, Alfred, citado por Robert Michels, *Los partidos políticos*, vol. I, pp. 216-217.

tento de las masas marginadas que sufrían un orden social defectuoso e irracional. Así vemos que para Michels, la burocracia constituye un apoyo decisivo para el Estado de clases, que está marcado por una escisión jerárquica entre los principales estratos sociales y que de tal suerte no sólo asume el aspecto de un instrumento de lucha en el sentido marxista, sino al mismo tiempo convierte la burocracia en un Estado dentro del Estado, en cuanto siguen subsistiendo instituciones democráticas y una idea del Estado y orden social unitario.

En resumen, Michels considera la burocracia como un elemento de organización negativo, cuya racionalidad se basa en el fomento hipertrófico y dinámico de un orden social irracional por no-igualitario y no-democrático.<sup>9</sup>

Además, merece una breve consideración preliminar la opinión de Michels de que la burocracia se presenta como un sistema de centralización y como una organización o unidad administrativa, apropiada para la conducción rápida y eficiente de ciertos asuntos públicos, los cuales no pueden ser realizados de manera satisfactoria en un sistema federal.

Tendremos que volver a este punto crítico de una diferenciación entre un sistema federal y una burocracia administrativa, en relación con una administración centralizada, cuando lleguemos a concretizar la problemática de este ensayo en un contexto marcado por el Estado Federal Mexicano contemporáneo. Lo que Michels se abstiene de profundizar nos obligará a sujetarlo a una investigación más específica, ya que se nos hace imposible pasar por alto la tentativa de establecer una relación significativa (para el fenómeno problemático de la burocracia) entre un sistema político y un sistema administrativo.

3. Ahora bien, la investigación científica del fenómeno burocrático tomó un giro radical apartándose decididamente de la posición racionalista-idealista y legitimista. La sociología de la organización, tal como fue desarrollada principalmente por T. Parsons, resultó la base para un enfoque nuevo en la investigación de la burocracia. Parsons fundó su teoría general del sistema social sobre la consideración de que toda actuación humana depende de la formación de sistemas de interacción y que es preciso para el establecimiento y conservación de tales sistemas, resolver continuamente una serie de problemas básicos. La estructura de cualquier sistema se considera como un mantenimiento, perma-

<sup>9</sup> Michels, Robert, *op. cit.*, p. 217.

nentemente problemático, del orden. Acciones y complejos institucionalizados de acciones tienen una función para la solución de dichos problemas, razón por la cual la teoría general del sistema de Parsons se califica como funcional-estructural.<sup>10</sup>

Sistemas de acción, por ejemplo un sistema burocrático de administración, se definen por la diferencia entre lo interior y lo exterior de modo que las relaciones del sistema con el ambiente exterior, concebidos como procesos dinámicos de intercambio, adquieren una importancia clave en la teoría de Parsons.

De esta teoría de sistema, nos interesan de manera especial en el contexto del presente ensayo, los conceptos de la definición de sistemas de acción; de la estructura normativa del sistema y finalmente, el problema de la racionalidad, ya que estos elementos nos ayudarán más adelante para comprender e interpretar un determinado sector de la realidad empírica, a saber, la burocracia mexicana. En la teoría sociológica de sistema de Parsons, se definen los sistemas de acción por la diferencia entre el campo interior y el exterior, y de allí la importancia que adquieren las relaciones entre el sistema y el ambiente en su función de procesos de intercambio. De otra parte, la estructura del sistema se concibe de manera normativa, puesto que Parsons no la basa en acciones, sino en expectativas de acciones.

La racionalidad del sistema se presenta como la diferenciación funcional específica del mismo, lo cual quiere decir que un determinado sistema de acción, se puede considerar racional en la medida en que logre centrar su estructura, así como la formación de sub-sistemas, en sus problemas específicos.

4. Esta teoría del sistema estructural funcional fue adoptada por Robert K. Merton en sus investigaciones relativas a la burocracia, y desde entonces, su instrumental ha estimulado y condicionado toda una serie de importantes monografías sobre la burocracia y la administración en general, obras que marcan el estado actual de las investigaciones en dichos campos.

El nuevo enfoque sistemático consistía en la idea de que las acciones que se realizan dentro de un sistema, ofrecen varios aspectos ambivalentes al investigador; pueden ser funcionales o disfuncionales, pueden tener consecuencias ventajosas o desventajosas para con el sistema y por lo tanto, todo orden o sistema se enfrenta

<sup>10</sup> Parsons, Talcott. "Die Jungsten Entwicklungen in der strukturell funktionalen Theorie" en *Kolner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, núm. 16 (1964), pp. 30-49.

con la necesidad de solucionar problemas resultantes de la organización formal de las acciones. Así, toda organización necesita crear consistentemente un equilibrio entre demandas o exigencias heterogéneas ofreciendo soluciones a las dificultades de conducta primarias y a las que dichas soluciones a su vez van generando.

Para Merton,<sup>11</sup> el hombre concreto dentro de la organización era todavía el origen de las disfunciones observables en un sistema de acciones, criterio que compartió con la escuela de *human relations*, la cual se propuso principalmente solucionar el problema de la integración del hombre en una organización de trabajo (producción) y estimularlo hacia un rendimiento máximo. En efecto, es evidente una ligazón lógica entre la manera de razonar empleada por la psicología topológica de Kurt Lewin y por la teoría interaccionista, ambas corrientes agrupables en la escuela de *human relations*, de una parte, y los fundamentos de la teoría de las disfunciones, de otra parte.

Sin embargo, según un desarrollo ulterior de la teoría moderna,<sup>12</sup> el hombre concreto ha dejado de ser la fuente de las disfunciones, ya que son ahora las tensiones y contradicciones estructurales del mismo sistema social las que constituyen las disfunciones. El miembro de una organización ya no se concibe como un actor emocional y socialmente dirigido, sino como un estratega que reacciona más o menos racionalmente frente a las condiciones estructurales de un sistema de organización.

De todas maneras, a partir de la formulación de la teoría de las disfunciones por Merton, la crítica al tipo ideal de la burocracia administrativa postulado por Max Weber se afianzó de modo progresivo desde varias posiciones, sin que tal crítica abarcara la finalidad de dicho modelo burocrático. Se puso en tela de juicio la idealización de la burocracia desde el punto de vista de la eficacia organizativa, de la robotización del miembro de la burocracia, y de su resistencia natural contra la esquematización de sus actividades.<sup>13</sup> Sin embargo, en cuanto la crítica sostiene que aun el tipo ideal weberiano de la organización burocrática carece de una eficiencia perfecta, nos parece que el concepto de la eficiencia no se presta sino de manera muy relativamente válida para demostrar la falsedad de la idealización weberiana, por la siguiente razón: Weber no se preocupaba en verdad

por la eficiencia administrativa de la burocracia en el sentido de una realización perfecta de los asuntos públicos a ella encargados, sino, de un modo mucho más específico, por el ejercicio impecable de la autoridad legítima. En consecuencia, vemos que una posible falta de la eficiencia no señala necesariamente una falta en la legitimidad del ejercicio de la autoridad, o dicho de otro modo: una administración burocrática no muy eficiente en algunos aspectos, no obstante puede ser perfectamente legítima, mientras que al contrario, la administración burocrática más eficiente no *eo ipso* será también un paradigma del ejercicio legítimo de la autoridad administrativa.

Vemos aquí que las mencionadas críticas, por partir de supuestos diferentes y sobre todo por descuidar la finalidad legitimista-política de la posición de Max Weber, en verdad no pueden pretender haber invalidado la idealización weberiana de la burocracia, mientras no se extiendan al problema de la legitimidad del ejercicio del poder político que puede considerarse como punto de referencia para dicha idealización.

Será preciso profundizar más adelante en esta relación entre la burocracia así estructurada y su calidad de instrumento subordinado al poder político, ya que esto nos llevará directamente al problema central del presente ensayo. Podemos hacer hincapié desde ahora en que, con arreglo a la teoría del sistema social de Parsons, la burocracia se nos presentará como un sistema más o menos autónomo analíticamente, precisamente cuando ponemos énfasis en su estructura y función, mientras que aparecerá como un subsistema al examinar sus relaciones con el poder político, es decir, al atender a su relación con el sistema político superior.

5. Por otra parte, no consideramos ventajoso para los objetivos del presente trabajo, referirnos a las posibilidades de clasificar o establecer tipologías de organizaciones, por ejemplo, según el criterio del usuario legítimo de una organización<sup>14</sup> u otros puntos de comparación, puesto que en efecto no se siente la necesidad desde un punto de vista metodológico de ampliar así el estrecho marco organizativo que aquí nos interesa. Podemos mencionar, sin embargo, que una comparación funcional de sistemas e instituciones políticos y/o administrativos puede llegar a descubrir las condiciones y

<sup>11</sup> Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Ill., 1957.

<sup>12</sup> Sjöberg, Gideon, "Contradictory Functional Requirements and Social Systems" en *The Journal of Conflict Resolutions*, 4 (1960), pp. 198-208.

<sup>13</sup> Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, vol. II, p. 58.

<sup>14</sup> Compárese Blau, P. M. y W. R. Scott, *Formal Organizations*, London, 1963.

límites de una equivalencia de soluciones diferentes de problemas.

Volviendo brevemente a las investigaciones hechas por Merton, es de mencionarse que su objetivo principal era demostrar que el "tipo ideal" de burocracia lleva en sí una ineficacia considerable que en buena parte se debe a cierta actitud ritualista<sup>15</sup> (por el desplazamiento de los objetivos del trabajo), o la conversión de valores instrumentales en valores finales por parte del funcionario y la resultante rigidez que, creando un espíritu de casta y abriendo una brecha entre el burócrata y el público, hace difícil las respuestas adecuadas a las exigencias particulares de las tareas del funcionario.

Selznick,<sup>16</sup> en sus investigaciones acerca de una teoría de la burocracia, se preocupa por hacer ver que aun al nivel de una capacitación y especialización determinadas, pueden observarse disfunciones y examina el problema de neutralizar la presión burocrática intrínseca mediante un aumento de especialización. Para Gouldner,<sup>17</sup> las disfunciones que ocurren en una burocracia se originan en los problemas de control y supervisión, así como en el problema de la sucesión, pero el concepto de burocratización las convierte en funciones latentes, porque según Gouldner la burocracia se desarrolla en la medida no ya de su eficacia sino de su capacidad para reducir tensiones que ocurren dentro del sistema.

El análisis funcional-estructural de la burocracia ha venido así poniendo acentos sobre una gama de elementos o rasgos estructurales y/o funcionales, desde la capacitación, eficacia y racionalidad, hasta la ignorancia, intimidación y opresión, sin llevar a iluminar la relación entre el postulado de una racionalización de la conducta frente a los problemas a resolver, y la investigación empírica (en términos de causalidad) de la conducta humana, dilema que parece tener su origen en la falta de dominio de una sola validez en tal análisis: la normativa, o la empírica.<sup>18</sup>

Simon<sup>19</sup> define como primer objetivo de la teoría administrativa el desarrollar un conjunto de conceptos

<sup>15</sup> Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality" en *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill., p. 365.

<sup>16</sup> Selznick, Philip, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" en *American Sociological Review*, 18 (1943), pp. 47-54; TVA and the Grass Routh, Berkeley: University of California Press, 1949, pp. 253-259.

<sup>17</sup> Gouldner, Alvin "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy" en Amitai Etzioni, *Complex Organizations*, Nueva York: Holt, Rinehart, 1962, pp. 240-245.

<sup>18</sup> Compárese Luhmann, Niklas, *Theorie der Verwaltungswissenschaft-Bestandsaufnahme und Entwurf*, Berlín, 1966, p. 33.

<sup>19</sup> Simon, Herbert A., "Some Further Requirements of Bureaucratic Theory" en *Reader in Bureaucracy*, pp. 52-53.

operacionales que permitirán la descripción de situaciones administrativas, en términos relevantes para la teoría, restando así importancia a la distribución de funciones y a la estructura formal de la autoridad; en síntesis, a las teorías funcionales y estructurales. Tampoco señala una salida del mencionado problema de validez. Además, dudamos que la descripción "científica" de la administración como organización, tan minuciosa como sea, pueda constituirse en el centro de la teoría de la administración pública.

Ahora bien, todavía dentro de la teoría de las disfunciones, es decir, partiendo de un modelo estructural-funcional, observamos un nuevo enfoque que Selznick introduce a la investigación y que estriba en el problema de la participación y el poder. Este enfoque, por apuntar hacia fenómenos o factores esencialmente políticos, nos parece susceptible de una ampliación y cierta inversión sistemática de tal manera que posiblemente permitirá acercarnos a la meta principal de este ensayo: relacionar en un modo específico la burocracia con el sistema político.

Antes, es necesario tomar todavía en consideración algunos de los enfoques más importantes en esta materia de la burocracia administrativa.

La definición de Crozier,<sup>20</sup> según la cual un régimen de organización burocrática es un sistema cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables, que se desarrollan a partir del clima de impersonalidad y centralización, encuentra cierto apoyo en la teoría de las disfunciones y las funciones latentes desarrolladas por Merton y Gouldner, respectivamente. Por lo demás, el "circuito de errores—informaciones—correcciones" que según Crozier funciona mal en una organización burocrática, es en verdad una concepción de tipo cibernético que este autor ofrece como característica esencial de las organizaciones burocráticas, sin que llegara a plasmarla en una teoría del sistema burocrático con arreglo a los demás elementos que examina. Así, el problema de la racionalización es básico en la sociología de la organización de Crozier, no obstante el hecho de que en su obra principal el autor evidentemente se limita a la investigación de la racionalidad de estrategias de los miembros de organizaciones burocráticas, perdiendo así de vista el problema de la racionalidad sistemática.<sup>21</sup> Observamos pues una falta de enfoque sistemático en Crozier, así como también indecisión entre un enfoque normativo-prescriptivo

<sup>20</sup> Crozier, Michel, *op. cit.*, p. 79.

<sup>21</sup> Compárese Luhmann, *op. cit.*, p. 33.

y la interpretación netamente empírica de la conducta del burócrata.

6. Las observaciones que se han hecho con anterioridad en relación con teorías de sistema demandan una complementación porque creemos que la sistematización teórica y cognoscitiva de los fenómenos que en su conjunto pueden ser llamados "burocracia", es de tomarse en cuenta en cualquier fase de una investigación empírica que implique la explicación de hechos y procesos dados en la experiencia, siendo obvio que la sistematización teórica, por una parte, y la observación empírica, por la otra, deben mantenerse en una relación de constante referencia explicativa recíproca.

De hecho, y no obstante una serie de diferentes teorías burocráticas, no se ha formado una teoría autónoma del sistema burocrático propiamente dicho, a menos que identifiquemos la burocracia con la administración gubernamental en general. Pero, hay razones que se derivan precisamente de algunos rasgos organizativos y conductistas, que justifican una diferenciación significativa entre "burocracia" y "administración". Podemos considerar la burocracia como una determinada modalidad de la administración y como tal participará en cualquiera de las teorías del sistema administrativo.

Como hemos señalado anteriormente, la idea de una teoría estructural-funcional de sistema fue introducida en la investigación de la burocracia primero por R. W. Merton. Hay, sin embargo, otros enfoques sistemáticos que nos parecen relevantes para la investigación del fenómeno burocrático y que por lo tanto merecen un breve análisis.

La teoría de la organización<sup>22</sup> enfatiza el elemento organizativo de todo sistema al considerar que la organización es la base para el procesamiento de datos por un sistema y así determina el grado de complejidad que un sistema puede alcanzar. Consecuentemente, la organización se concibe teóricamente como premisa de las decisiones e inversamente, la racionalidad de las decisiones se convierte en la racionalidad de la misma organización. La racionalidad del decidir queda como el criterio de la racionalidad de la misma organización cuya estructura y procesos se racionalizan ya no separadamente, sino recíprocamente entre sí. Las decisiones, por otra parte, no pueden en general, dar resultados correctos sino solamente aceptables, y una teoría de la

<sup>22</sup> Véase Luhmann, *op. cit.*, pp. 50-51 con mayores referencias bibliográficas.

organización del proceso de decisión se funda así en la negación del postulado de decisiones óptimas.

7. La racionalidad del sistema, vista desde un enfoque organizativo, cobra un aspecto distinto en la teoría de Chester I. Barnard<sup>23</sup> que más tarde fue elaborada más en detalle y más formalmente por Herbert A. Simon.<sup>24</sup> El acto constitutivo en la creación de un sistema es un acuerdo sobre el cambio de aportaciones por ventajas del miembro de la organización. Tanto el miembro como el no miembro que contribuyen a la organización se consideran participantes de una coalición que actúan racionalmente.

Una asimilación entre el concepto de organización y el de máquina basada en la planeación de una cooperación entre el hombre y los autómatas intenta la teoría cibernética de sistemas de comunicación que fue desarrollada principalmente por Ashby.<sup>25</sup> Las máquinas y el organismo ya no se consideran modelos opuestos de sistemas, de modo que la teoría de la organización ya no tiene que escoger entre los dos factores, o sea, la mecánica y la vida.

La teoría de los servo mecanismos no debe confundirse con la teoría cibernética. La primera se basa en el proceso de retroalimentación y rinde un modelo estructural de organización. La función que no está ya indicada por su aspecto estructural, habrá de buscarse en la reducción de la complejidad e inestabilidad del ambiente mediante una simplificación y determinación de constantes, a fin de que el sistema pueda reaccionar satisfactoriamente a los sucesos del ambiente. Este aspecto organizativo fue desarrollado por la teoría cibernética y va más allá de un conocimiento pragmático acerca de la utilización de máquinas automáticas en la administración.

8. El modelo de insumo-producto que originalmente se concibió como un modelo macroeconómico de distribución,<sup>26</sup> en la actualidad se usa como un modelo de racionalización para organizaciones en general en varias disciplinas que colindan con la ciencia de la administración, así como en esta última. Encontramos dicho

<sup>23</sup> Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., 1938.

<sup>24</sup> Simon, Herbert A., *Das Verwaltungshandeln — eine Untersuchung ueber, Entscheidungsvorgaenge— in Behoerden und privaten Unternehmen*, trad. alemán, Stuttgart, 1955, pp. 71 y ss.

<sup>25</sup> Ashby, W. Ross, *Design for a brain*, 2ª edición, London, 1954.

<sup>26</sup> Ver W. W. Leontief (editor), *The Structure of American Economy 1919-1939*, 2ª edición, New York, 1951.

modelo en el análisis de sistema, en la sociología de la organización, en la teoría general sociológica, en la ciencia política y finalmente en la teoría de la administración pública. En la ciencia política, el modelo insumo-producto, con la incorporación de categorías sistemáticas tales como la retroalimentación, los ambientes infrasocietario y extrasocietario, la tensión sobre el sistema y su regulación y conversión, las interacciones políticas, demandas y apoyos al sistema, ha encontrado una elocuente elaboración en la obra de D. Easton.<sup>27</sup> El modelo presupone la existencia de disyuntivas en los dos límites del sistema de modo que este último dispone de cierta libertad de decisión. Por el lado del insumo, las encontradas del sistema determinan las disyuntivas en los productos y los objetivos posibles del sistema; inversamente, los productos del sistema recibidos por el ambiente de éste señalan las posibilidades del insumo que el sistema puede acoger.

Así, en la administración pública la anticipación de una decisión posible puede guiar la colección de informaciones y apoyos relevantes dentro del ambiente, mientras que un pronóstico acerca de los factores y fuentes de apoyo define los límites de la decisión, mismos que se van reduciendo durante la preparación de la decisión.

Sin embargo, la confrontación de las posibilidades del insumo y del producto del sistema de administración a menudo no permite la formulación de una decisión única correcta e inmejorable, si bien un campo para decisiones consistentes con el mantenimiento del sistema, dentro del cual se puede seleccionar una decisión favorable sin correr un riesgo serio.

En la teoría de la administración pública, el modelo insumo-producto ha sido adoptado como base de una teoría del sistema administrativo<sup>28</sup> cuya parte central, o sea, la toma de decisiones, señala una afinidad estrecha con el sistema político. Así, también el sistema administrativo permite ser construido con arreglo a la trilogía insumo (entradas) —proceso de conversión— productos: entradas externas como demandas, apoyo, oposición y recursos, junto con entradas internas como estructuras y procedimientos, predisposiciones y experiencias administrativas se convierten en productos tales como bienes y servicios a través de un proceso de decisiones las cuales se refieren generalmente a problemas de planeación, organización, integración, dirección y control. Como una categoría sistemática que por una parte cum-

ple una función cibernética, y por otra parte contribuye a la diferenciación entre el sistema y su ambiente, el principio de la retroalimentación del sistema administrativo sería determinante de la eficacia y continuidad del sistema.

En cuanto al problema de la organización que acabamos de mencionar, tendremos que concretarlo más adelante en un contexto en el que se discutirá la centralización y la descentralización en sus efectos sobre la burocratización de la administración gubernamental. Aquí, es de anotarse todavía que el mecanismo organizativo central que permite una estabilización funcional mediante la posible sustitución de todas las contribuciones individuales, es la institucionalización de un conjunto de puestos o plazas. Administraciones, como las demás organizaciones, se basan esencialmente en dichos puestos. El concepto de “puesto” o “plaza” puede considerarse como la categoría estructural de la teoría funcional de la organización, y como tal forma la base efectiva para cualquier posibilidad de una diferenciación estructural, por ejemplo, según la antes mencionada relación insumo-producto o los contactos de la organización con diferentes ambientes.<sup>29</sup>

### III

1. Habiendo bosquejado en forma general, en las páginas precedentes, los aspectos estructural, funcional y sistemático de la burocracia gubernamental, mismos que se presentan en modos diversos y con regularidad dentro de grandes conjuntos organizados de trabajo burocrático, nos encontramos en condiciones de plantear el problema de la dualidad burocracia-poder político, partiendo de la realidad empírica imperante en el Estado de la República Mexicana.

El Estado mexicano dispone, como prácticamente todos los Estados modernos, de una administración burocrática. Si bien no han faltado esfuerzos tendientes a eliminar o por lo menos transformar sustancialmente el carácter burocrático tradicional de la administración pública, por ejemplo mediante la organización científica de la burocracia,<sup>30</sup> ha quedado manifiesta la persistencia del sistema burocrático en la administración pública de México, tal y como sucede en otros Estados, razón

<sup>27</sup> Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pp. 76 y ss.

<sup>28</sup> Ira Sharkansky, *Public Administration*, Markham, 1970.

<sup>29</sup> Véase la exposición de esta idea en Luhmann, *op. cit.*, p. 111.

<sup>30</sup> Mendieta y Núñez, *Las clases sociales*, México, 1947, p. 338.

per la cual podemos suponer que no han podido desarrollarse alternativas auténticas de organización que sustituyeran dicho sistema burocrático, superando su capacidad para solucionar<sup>31</sup> problemas del orden público de cierta complejidad.

La burocracia de México ha sido caracterizada como administrando con rutina tenaz, duplicidad y no uniformidad de procedimientos, tendiente a la formación de pequeños imperios personales,<sup>32</sup> o como mostrando perjuicios, falta de entusiasmo, la inmoralidad, la indisciplina, la incapacidad, la convicción de su propia infalibilidad y, en términos más generales, un estado patológico fundado sobre una serie de causas sociológicas.<sup>33</sup>

Sin embargo, en el contexto de este trabajo no nos pueden interesar más en detalle estas descripciones o calificaciones, ni los estudios morfológicos estructurales que con referencia a la burocracia mexicana han sido desarrollados, ya que no se relacionan en forma significativa con el problema de este trabajo, a saber, el vínculo especial que la burocracia mexicana tiene con el poder político, dentro del gobierno o poder ejecutivo que ambos integran. Así, en lo siguiente trataremos de definir y verificar tres hipótesis entre sí relacionadas que parecen variar las funciones de ambos sin que ninguna de estas variaciones pueda reclamar una racionalidad definitiva para sí; dichas hipótesis son: a) la politización de la burocracia, b) la burocratización de la política y, c) quizás, una especie de despolitización o neutralidad política de la burocracia en su nuevo carácter de tecnocracia naciente.

2. Si podemos caracterizar la política, partiendo de un concepto funcional, en su esencia como los procesos de comunicación que, realizándose en un área inmediatamente anterior (o superior) a la de la burocracia gubernamental, tienen como finalidad constituir un poder gubernamental legítimo, articular y generalizar intereses, establecer un consenso para determinados programas y/o personas, y formar las bases para la actuación gubernamental que sean lo suficientemente firmes,<sup>34</sup> entonces puede ser una cuestión de la diferenciación del orden socio-político, si y en qué medida la burocracia gubernamental obtiene una participación activa en tal

<sup>31</sup> "Por resolución de problemas" entendemos la disminución de problemas y un proceso de redefinición de ellos, más bien que la eliminación de los problemas (así Luhmann, *op. cit.*, p. 93).

<sup>32</sup> Así Tucker, citado por Needleman & Needleman, en "Who Rules Mexico", *The Journal of Politics*, núm. 4, 1964.

<sup>33</sup> Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

<sup>34</sup> Luhmann, *op. cit.*, pp. 74 y ss.

política. El problema de tal participación se puede ejemplificar paradigmáticamente en la forma como entra el aparato burocrático en la competencia por puestos políticos en el gobierno y el parlamento, así como en la defensa o cambio de tales puestos y su relevancia política.

Ahora bien, es obvio que aquí como en otros países cuyo desarrollo socio-político ha quedado atrás,<sup>35</sup> el orden social no representa la capacidad suficiente para que se produzca una respuesta adecuada y continua a las demandas y exigencias de la política y el orden político en general que considerado por sí solo ofrece el aspecto de una diferenciación amplia en cuanto a su estructura formal. Es quizá correcto hablar de una incongruencia entre esta estructura política y el orden social: el primero estando prácticamente ajustado a las demandas de un Estado moderno, con su enorme multitud de tareas públicas a planear y resolver, así como con una cantidad de organizaciones de instituciones gubernamentales y descentralizadas correspondientes a dichas tareas, y el segundo estando detenido sobre la base de una sociedad tradicional y poco evolucionada todavía.

Resulta de tal incongruencia la necesidad innegable para el Estado de disponer de un aparato burocrático que le brinde toda clase de apoyo político, a fin de que la política gubernamental pueda cumplir eficazmente sus funciones ya antes mencionadas, superando la relativa inercia del existente orden social.<sup>36</sup>

En términos generales, se puede afirmar que el poder político del gobierno tiende a crecer, con el apoyo de la burocracia, en la misma proporción en que se manifieste la inercia del orden social en su estado de deficiente diferenciación. Al nivel de la teoría, se demuestra una determinada relación de influencias mutuas entre el subsistema político-administrativo y el "supra" sistema

<sup>35</sup> Nuestra afirmación relativa al retraso socio-político del país no se ejemplificará ni analizará en el contexto de este trabajo, ya que esto no parece necesario; se puede apoyar en los análisis de varios autores, como P. González Casanova, quien en forma tan elocuente caracteriza los múltiples aspectos del "marginalismo", "colonialismo interno", y de la "desorganización y calma del 50 al 70% de la población" (*La Democracia en México*, Ediciones Era, S. A., 2ª Edición, México, 1967, pp. 72 y ss., 113, 124, 125), fenómenos que señalan una falta sensible de diferenciación y organización socio-políticas sobre un denominador común de una gran parte de la sociedad, manteniéndose tal estado por la fuerza de múltiples factores entre los cuales podemos mencionar el dominio de la Iglesia católica, la situación económica y el bajo nivel educativo de las masas.

<sup>36</sup> La inercia del orden social es producto de los mismos factores señalados arriba que son responsables del retraso socio-político en general, ya que la característica común de dichos factores es la fuerza que oponen a su propia modificación o desaparición.



social, o de manera más específica, la forma en que el sistema político-administrativo depende del orden social como de su ambiente. Sin embargo, antes de seguir con el análisis de lo que técnicamente calificamos como politización de la burocracia, es oportuno trazar una línea divisoria entre la política y la burocracia gubernamentales, ya que la separación de las dos entre sí es el presupuesto de toda discusión sobre posibles interrelaciones entre ellas, tales como por ejemplo, las que representan la politización de la burocracia y la burocratización de la política.

Relativamente temprano y con una claridad notable, se formuló la diferencia entre órganos con atribuciones políticas y órganos meramente administrativos. El dictamen presentado por la Segunda Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1917<sup>37</sup> señaló el carácter ambivalente de los secretarios de Estado en los siguientes términos que merecen ser transcritos aquí:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo —decía la Comisión— necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal y Territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la Comisión conveniente, que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México;... Al grupo de órganos políticos o po-

lítico-administrativos pertenecen las secretarías de Estado. Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán “departamentos administrativos”, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.

En la actualidad es indiscutible, en el caso de los secretarios de Estado, que sólo de manera analítica podemos separar sus labores políticas de las administrativas pues en la práctica están siendo desempeñadas a menudo por un solo funcionario. Esto, sin embargo, no nos impide preguntar por el sentido e implicaciones que pueda tener una separación, no sólo analítica sino también práctica, entre la política y la administración, o dicho en otras palabras, entre el proceso de la consignación de legitimidad para las decisiones del gobierno por la política y la utilización de tal legitimidad por la administración pública.

Tal sentido podría estribar en que la burocracia o administración gubernamental queda investida de la función de obstaculizar, en el marco de la sociedad entera, la invasión de otros campos de la sociedad como el cultural o el económico por parte del sistema político-administrativo,<sup>38</sup> así como incrementar al mismo tiempo la capacidad de la propia burocracia para el manejo de problemas en una escala que queda determinada por un orden social en vías de diferenciación. Por consiguiente, la burocracia gubernamental podría ser un aparato para el tratamiento de información<sup>39</sup> y su conversión en decisiones según criterios objetivos y universalmente aplicables, en la medida en que no asume el carácter de un instrumento de la política gubernamental cuyas funciones generales hemos ya especificado, y distinguido de las funciones del aparato burocrático.

La anterior distinción entre la política y la administración gubernamental se justifica bajo la premisa de que la administración tiene por objeto principal la apli-

<sup>37</sup> *Diario de los Debates*, tomo II, p. 345.

<sup>38</sup> Luhmann, *op. cit.*, p. 78.

<sup>39</sup> Compárese Luhmann, *op. cit.*, p. 69.

cación y la ejecución de las leyes de un Estado. Por consiguiente, no es consistente con la tesis según la cual la administración tiene un rol puramente instrumental que naturalmente le quitará un mínimo de autonomía frente a las decisiones políticas.<sup>40</sup> Obviamente, el tener a los funcionarios administrativos en un grado elevado responsables respecto a los políticos y las instituciones políticas, significaría precisamente una especie de politización de dichos funcionarios que sería adversa a una separación deseable entre la política y la administración. Resulta pues, inoperante la teoría del rol instrumental de la burocracia si se proyecta sobre el postulado de un sistema político desarrollado que requeriría una determinada separación a fondo entre órganos políticos y administrativos,<sup>41</sup> y toda vez que se establece la responsabilidad de los últimos frente a los primeros, desconociendo la responsabilidad propia de la administración donde sólo tiene un punto de referencia, a saber, las leyes, y no las directivas políticas.<sup>42</sup>

La implicación del "rol instrumental" de la administración que acabamos de señalar fue reconocida por F. Morstein Marx<sup>43</sup> quien para contrarrestarla, demanda un autoconstrañimiento del poder político en el ejercicio del control sobre la administración y fin de prevenir la posibilidad para líderes políticos de cambiar radicalmente y según intereses o exigencias momentáneas todos los procedimientos gubernamentales.

Al mismo tiempo —escribe el mencionado autor— el *status* mantiene a la burocracia ligada a sus tareas básicas y comprometida a que haga lo

<sup>40</sup> Véase este criterio en Joseph La Palombara, "Bureaucracy and Political Development — Notes, Queries and Dilemmas" en *Bureaucracy and Political Development*, editado por Joseph La Palombara, Princeton, N. J., 1963, pp. 41, 51.

<sup>41</sup> Compárese Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development" en *Bureaucracy and Political Development*, editado por Joseph La Palombara, Princeton, N. J., 1963, p. 122.

<sup>42</sup> El citado criterio de Joseph La Palombara parece aplicable al sistema del Servicio Civil de EUA y en forma aproximada también a los administradores de México, mientras que en algunos países europeos, sobre todo en la República Federal de Alemania, después de múltiples experiencias con regímenes autocráticos, se tiende a adjudicar a la administración gubernamental un *status* en cierto sentido autónomo relativo a los órganos políticos y, por otra parte, bajo la autoridad absoluta de las leyes de cuya ejecución correcta y judicialable está encargado el aparato administrativo. Tal discrepancia en el *status* permite ver dos relaciones de dependencia distintas de la administración, a saber, la administración como instrumento y asesores de los órganos políticos, por una parte, y la administración como instrumento de los cuerpos legislativos, en un Estado de Derecho, por la otra.

<sup>43</sup> Fritz Morstein Marx, "The Higher Civil Service as Action Group", *Bureaucracy and Political Development*, editor Joseph La Palombara, Princeton, N. J., 1963, p. 70.

que le exijan aquellos que ocupan los puestos de control político legítimo.

A cambio, tal control no debe realizarse libre de todas las reglas, a fin de poder establecer un sistema de responsabilidad pública. Tiene que haber un autoconstrañimiento correspondiente impuesto sobre el poder político. Las implicaciones del *status* administrativo deben aceptarse en el ejercicio de la suprema autoridad a nombre del electorado. En caso contrario, los líderes políticos podrían cambiar radicalmente los procedimientos del gobierno conforme a sus intereses temporales o las urgencias momentáneas destruyendo así la base de un gobierno efectivo por un grupo que haya sido colocado legalmente en los puestos de control. En resumen, el *status* da a la burocracia la voz tan necesaria de un consejero en la determinación de la política gubernamental y asimismo un campo definido para el manejo de asuntos públicos.

3. Volviendo al fenómeno de la politización de la burocracia, los razonamientos preliminares que hemos expuesto pueden complementarse con observaciones empíricas, precisamente cuando se intenta descubrir las razones específicas que conducen a una tendencia de politización de la burocracia gubernamental.

Hemos ya mencionado una diferenciación socio-política deficiente como un fenómeno ambiental que tiende a impulsar la burocracia gubernamental hacia el manejo y apoyo de causas políticas, impidiendo que asuma una relativa neutralidad o impermeabilidad frente a los procesos políticos. Es además interesante investigar si se produce o no una reacción similar en la burocracia, con motivo de la innegable concentración económica que se puede observar en el país. Primero, nos parece difícil de refutar la afirmación<sup>44</sup> de que la burocracia gubernamental surge por una concentración del poder económico, ya que la administración pública como sistema tiene que asumir nuevas funciones y ejercer un control más extenso en la medida en que crecen los centros del poder económico. Sin embargo, el efecto de la politización de la burocracia no se deja apreciar como consecuencia directa de una concentración económica.

Si tratamos de descubrir grados de politización de la burocracia y si ésta, desde un punto de vista sistemático, enfrenta como sistema principalmente tres segmentos de su ambiente, a saber, los propios burócratas, el público y el sistema político, es sobre todo este último el que parece dar los impulsos hacia una alteración en las funciones de la burocracia gubernamental en el sentido de

<sup>44</sup> R. Bendix, en *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Glencoe, 1960, pp. 127 y ss.

una sensibilización y activación política. Cabe preguntar ¿qué influencia sobre la burocracia tiene la concentración del poder político? Hemos anotado anteriormente, que en general un bajo grado de diferenciación del sistema social conduce a una relativa politización de la burocracia gubernamental, y estamos ya en condiciones de investigar la pregunta si el fortalecimiento del poder político-administrativo provocado, como lo hemos señalado arriba, por la situación especial de un país en desarrollo, se encauza en una centralización del ejercicio del poder gubernamental que, de tal manera, arrastra el aparato burocrático a actividades y patrones de conducta políticas.

3.1 La discusión de este problema debe partir de una distinción entre la forma política de organización del Estado y la organización de uno de sus poderes públicos, a saber, el poder ejecutivo.<sup>45</sup> Dicho de otro modo, diferenciamos entre una centralización del sistema político y del sistema burocrático administrativo, pasando por alto la circunstancia de que, como ya había observado Max Weber, y como Luhmann<sup>46</sup> lo señala en su concepto de sistema de la administración gubernamental, los procedimientos de decisión en los parlamentos y las cortes también están organizados de manera burocrática.

Una centralización política ha venido formándose a pesar de la estructuración federal del Estado. La repartición del poder político entre la Federación, los Estados federados y los municipios, en los niveles ejecutivo y legislativo, es en tal grado desigual (e insignificante) que existe una dependencia política bastante articulada y estrecha de los Estados federados y de los municipios frente al poder ejecutivo federal. Las razones de tal centralización política son diversas, y queremos indicar brevemente las principales sin perdernos en detalles que serían marginales en el presente trabajo.

En primer lugar, queremos mencionar la disposición del presupuesto nacional que canaliza un altísimo porcentaje de los ingresos públicos a los poderes federales y de allí a los proyectos, servicios y trabajos federados y de interés federal.

En efecto, los ingresos federales, desde el principio del siglo hasta el año de 1964, sumaron un 75% en promedio aproximadamente del total de los ingresos, mientras que en el año de 1966, la Federación cobró

<sup>45</sup> Ver esta distinción en Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 1948, p. 297.

<sup>46</sup> Luhmann, *op. cit.*, p. 74.

un 87% de todos los ingresos de la nación, incluyéndose en este porcentaje los ingresos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.<sup>47</sup>

En consecuencia, se practica una extensa y significativa política federal de aportaciones en forma de subsidios, empréstitos y una participación de los Estados en los impuestos federales que la Federación, es decir, el gobierno federal, instituciones bancarias oficiales y otras instituciones oficiales otorgan al presupuesto de las entidades federativas. Así, en el año de 1963, el total de las contribuciones de la Federación a los presupuestos de las entidades federativas, por los conceptos antes señalados, llegó a un 9.90% del total de los ingresos de las entidades federativas.<sup>48</sup> Sin embargo, como hemos hablado de un proceso de centralización progresiva, tenemos que hacer referencia sobre todo al desarrollo histórico de dicha política federal relativa a la dependencia económica de las entidades federativas de la Federación. En 1950, las aportaciones de la Federación, a los presupuestos de las entidades federativas fue un 27.73% del total de los ingresos de dichas entidades, subiendo en el año de 1952 a un 33.98% y bajando más o menos progresivamente al 9.90% en el año de 1963. La tasa de las citadas aportaciones federales ha venido disminuyéndose considerablemente, aunque al mismo tiempo, el monto absoluto de tales aportaciones incrementó en poco menos del 400% en el lapso comprendido entre 1950 y 1963.<sup>49</sup> Esto significa que la relación de ingresos de la Federación por una parte y de las entidades federativas por la otra, ha venido inclinándose cada año más en favor de la Federación, ya que ésta no sólo incrementó su porcentaje de ingresos sobre el total, sino también disminuyó en forma considerable el porcentaje de sus aportaciones a los presupuestos de las entidades federativas, aportaciones que en principio están destinadas a remediar la insuficiencia de las asignaciones legales de los impuestos y otros ingresos a favor de dichas entidades. Así, el gobierno federal obviamente asume una responsabilidad cada año mayor para impulsar el desarrollo socioeconómico del país desplazando a las entidades federativas de importantes campos de acción gubernamental.

<sup>47</sup> Fuentes: James W. Wilkie, "The Mexican Revolution. Federal Expenditure and Social Change since 1910". University of California Press. Berkeley and Los Angeles, 1967, *Anuario Estadístico Compendiado 1966*, SIC, México, 1967, p. 285.

<sup>48</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, S. A., México, 1965, p. 195.

<sup>49</sup> Véase nota 58.

Por otra parte, no existe un sistema de subsidios o compensaciones interestatales, que podría contribuir a un desarrollo más homogéneo de los Estados y detener hasta cierto grado la creciente tendencia hacia una centralización política que desafía los principios del federalismo constitucional.

Por otra parte, la configuración actual de los Estados es tal que varios de ellos son incapaces de desarrollarse o simplemente existir según las exigencias de un Estado moderno, sea por limitación territorial, o sea por la escasez de recursos materiales y humanos, o algunos o todos estos factores.

Es inconcebible que un Estado con una población de escasos 300,000 habitantes, una superficie de 5,589 km<sup>2</sup> y un ingreso anual propio de 23.946,000<sup>50</sup> de pesos pueda disponer de la capacidad económica e intelectual necesaria para erigir y hacer funcionar siquiera un gobierno con todos sus órganos, un aparato judicial y, sobre todo, un cuerpo legislativo, con arreglo a las exigencias de un Estado moderno. De ahí que muchas de las funciones constitucionales de los tres poderes se realizan "pro forma", en la sombra de instituciones federales cuyos rendimientos, especialmente en la legislación, sirven de modelo a los Estados que se encuentren en condiciones similares a las relatadas para el caso de Aguascalientes.

Finalmente, hay que enfatizar la importancia para la centralización política de algunos aspectos del propio sistema político, especialmente la función de la extensa planificación socioeconómica realizada por el gobierno federal. Objeto de esta planificación y su realización son prácticamente todos los asuntos de competencia federal (exclusiva o no) que la Constitución Política señala en su artículo 73, a saber, la educación, la seguridad social, la asistencia médica, las comunicaciones y servicios públicos, la energía eléctrica, petróleo y minería, etcétera. Para el efecto, el gobierno federal cuenta con empresas descentralizadas y centralizadas, como por ejemplo Pemex, la Comisión Federal de Electricidad, la marina mercante y otras instituciones, pero sobre todo las propias Secretarías que disponen de sus departamentos de planificación, y diversos institutos dependientes del partido oficial (PRI)<sup>51</sup> y el régimen de partidos que impone una determinada uniformidad a la política dentro de la nación.

Ahora bien, los mencionados factores aunque políti-

<sup>50</sup> Estas cifras se refieren al Estado de Aguascalientes en el año de 1966 y fueron tomadas del *Anuario Estadístico Compendiado*, 1966, SIC, México, 1967, pp. 18, 19 y 288.

<sup>51</sup> Por ejemplo, el IEPES (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales).

camente centralizadores, no determinan una politización de la burocracia gubernamental sólo por este carácter. Por lo pronto, se muestran como cierto apoyo y en parte, fruto a la vez, del sistema presidencialista unipartidario.

El sistema político, sin embargo, abarca también y de manera sumamente importante, el régimen de partidos que en este contexto se presenta por consiguiente como parte integral del segmento "sistema político" del ambiente del sistema burocrático gubernamental. La función del régimen de partidos, en relación con el problema de la politización de la burocracia gubernamental merece una atención más detenida. El vigente sistema de un partido dominante considerado también equivalente en muchos aspectos a un sistema monopartidario<sup>52</sup> nos obliga a tomar en cuenta los principales rasgos estructurales del partido dominante (PRI), puesto que la función del régimen de partidos que nos interesa en el presente contexto, se determina evidentemente en gran parte por el mismo partido dominante. Este partido, erigido sobre un sistema de sectores que agrupan asociaciones y grupos de interés, y organizado por su Estatuto y en cierta correlación a las características estructurales y funcionales del Ejecutivo mismo, de manera altamente centralizada y burocrática, a través de sus órganos que son el Comité Ejecutivo Central, la Gran Comisión, la Asamblea Nacional, los Comités Ejecutivos Regionales, los Comités Municipales y los Comités de Distrito en el D. F., ha adoptado con el tiempo la función política de un mecanismo constitucional auxiliar<sup>53</sup> que se encarga de asegurar un gobierno responsable y no total. El partido no sólo establece cierto equilibrio entre las demandas e intereses representados por las asociaciones que forman los sectores del PRI, sino también, y de una manera sumamente significativa, suministra un apoyo terminante a las diferentes dependencias gubernamentales que a su vez tratan de equilibrar dichos intereses en el proceso administrativo y político, es decir, fuera del aparato y disciplina del partido. Tal función del partido puede cumplirse exitosamente sobre una base de legitimidad formal que brinda el hecho de que tanto al nivel federal como al nivel estatal, el PRI suele ganar las elecciones que producen la representación política del pueblo; en consecuencia, se perfila un círculo de apoyo recíproco entre las dependencias gubernamentales y el PRI y sus organizaciones afiliadas,

<sup>52</sup> R. E. Scott, *Mexican Government in Transition*, 1964, pp. 145 y ss.

<sup>53</sup> R. E. Scott, *op. cit.*, p. 145.

cuya persistencia parece vital para la continuidad del sistema político actual. No obstante, la afirmación de que el PRI sea solamente un apéndice del aparato burocrático,<sup>54</sup> parece demasiado simplista para ser aceptable. Para concretizar lo dicho acerca de la relación entre el PRI y el gobierno, podemos citar a González Casanova cuando dice:

Cada partido tiene un grupo de políticos y administradores —más o menos numerosos— con simpatizantes a los que moviliza mediante el auxilio de organizaciones gubernamentales o eclesiásticas o por intermedio de los pequeños y grandes dirigentes de tipo tradicional. No hay partidos de masas; hay políticos y simpatizantes, y los partidos solos no movilizan; movilizan el gobierno o los factores reales de poder.

Puede decirse sin lugar a dudas, que los partidos no están organizados, subsidiados ni controlados por los ciudadanos. Lo normal es que los grupos de poder —con políticos y administradores— organicen, subsidien y controlen partidos, y que los partidos sean su instrumento jurídico-político constitucionalmente sancionado para la lucha cívica. No es por ello extraño que cuando manifiesten inconformidad, ésta se vea como expresión de sus dirigentes o patrocinadores y no de las “masas” que dicen representar; así, cuando el partido del gobierno manifiesta satisfacción pública, éste se ve como satisfacción de sus dirigentes, o del propio gobierno. Y aunque tales juicios no corresponden exactamente a la realidad, pues los partidos suelen ser agentes para la manifestación de la opinión pública, ocurre que no siendo los partidos un instrumento organizado, subsidiado y controlado por los ciudadanos, los dirigentes tienen una libertad de maniobra que les permite manifestar su inconformidad o conformidad, sin que éstas necesariamente correspondan a las de los ciudadanos. Por otra parte, mucha de la inconformidad de las masas se mueven fuera de los partidos, son ajenas a los partidos, no determinan la lucha de los partidos; y mucho del conformismo y la inconformidad de los ciudadanos se manifiesta con su misma abstención de ingresar, actuar y controlar los partidos.<sup>55</sup>

Ahora bien, consideramos el nombramiento de los burócratas como un aspecto a través del cual se puede expresar una politización de la burocracia. Los supremos puestos políticos se asignan a los candidatos de un solo partido mediante elecciones, aunque éstos no sur-

<sup>54</sup> Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, New Jersey, 1964, p. 5.

<sup>55</sup> P. González Casanova, *op. cit.*, p. 115.

jan necesariamente de entre los altos funcionarios del propio partido; en el nivel administrativo, en cambio, se seleccionan los funcionarios y burócratas de acuerdo con determinadas reglas de conducta que se les imponen y su nombramiento garantiza no sólo cierta armonización entre los órganos políticos y los administrativos, sino más allá una lealtad política pronunciada de los últimos hacia los primeros. En cuanto al proceso del nombramiento de los funcionarios y burócratas para puestos y trabajos dentro de la administración gubernamental, se observan principios que se asemejan casi completamente a los practicados en Estados donde no se da una politización palpable de la burocracia administrativa, sino al contrario, una autonomía notable.

La plana mayor de la administración, o sea, los secretarios y subsecretarios de Estado, así como los oficiales mayores, son seleccionados o por lo menos aceptados por el titular del poder ejecutivo (presidente de la República) como funcionarios de confianza que desempeñan labores no sólo administrativas, sino también de relevancia y contenido político. Por lo pronto, normalmente dichos funcionarios serán miembros del PRI, es decir, del mismo partido del cual emana el presidente de la República, aunque es cierto que el presidente no está obligado en modo alguno para hacer un nombramiento de acuerdo con una consideración política o partidaria que no sea la suya.

Sin embargo, los próximos puestos en la jerarquía administrativa, como los directores en la SEP, por ser de tipo técnico, ya no parece indispensable que se cubran por funcionarios miembros del partido, sino por profesionistas de “confianza política” para con el secretario de Estado correspondiente quien a menudo los nombra libremente. Los directores a su vez nombran discrecionalmente a sus colaboradores y asesores inmediatos, tales como los jefes de Departamento, los jefes de Oficina, los inspectores, etcétera. En cambio, los empleados de base se nombran por el titular de la dependencia, nombramiento que es una ratificación del resultado de los concursos que las comisiones mixtas de escalafón llevan a cabo.

El antiguo favoritismo —la “burocracia del compadrazgo”— aunque no se haya borrado por completo, ha sido limitado notablemente, en el caso de los trabajadores de base, por la introducción del principio de la inamovilidad consagrado por el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” que establece que estos trabajadores no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa. Se le puede reconocer al menciona-

do Estatuto la finalidad de desarrollar como base del servicio civil, la carrera del empleado con el objeto de obtener el personal más idóneo en los cargos públicos.<sup>56</sup>

Hasta aquí, no se perciben factores concretos de carácter organizativo que conduzcan a una politización de la burocracia administrativa. Sin embargo, el nombramiento y el ascenso de los burócratas federales y estatales, es decir, los empleados públicos de base, a pesar de la existencia del mencionado Estatuto, no se realizan siempre conforme a los méritos, aptitudes y antigüedad de los candidatos, factores esenciales para una selección relativamente racional de los miembros que integrarían una burocracia eficaz. Al contrario, la evidente influencia de la Federación de Sindicatos (FSTSE) que representa a los burócratas de la Federación y de los Estados, sobre el nombramiento y sobre todo el ascenso de los burócratas, en desafío a los principios clásicos de selección ha venido ejerciéndose con base en consideraciones políticas, de modo que inhibió e inhibe hasta cierto grado un perfeccionamiento y racionalización de la selección y circulación de la burocracia.<sup>57</sup> Tal influencia tiene cierta base legal en el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que estipula que los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de las instituciones descentralizadas tienen la obligación de preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren.

Por otra parte, desde que el sindicalismo muestra características políticas, la participación de los sindicatos en los procedimientos administrativos de selección y ascenso de los burócratas ha contribuido a lo que llamamos la politización de la burocracia. La *raison d'être* de los sindicatos ya no estriba únicamente en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y bienestar social de los trabajadores, sino se ha hecho extensiva al mantenimiento y fortalecimiento de una posición política (ideológica) que en términos generales se apoya en las ideas de la Revolución de 1910-1921 y su desarrollo posterior. Así, la sindicalización de los trabajadores al servicio público, es decir, los burócratas de base, significa su activación y utilización para fines políticos, aparte de la protección laboral que los sindicatos otorgan a sus miembros.

Esta característica política de los diversos sindicatos que agrupan a los trabajadores al servicio del Estado, se

encuentra, por ejemplo, expresada en el vigente artículo 8, sección I, de los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que textualmente dice:

Artículo 8 "El programa de acción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, comprende los siguientes objetivos generales y específicos:

I. Luchar por el perfeccionamiento constante de nuestro sistema democrático de gobierno y por la permanencia de las instituciones revolucionarias."

El SNTE proclama así la voluntad de participar activamente en los asuntos de la política gubernamental, fijando al mismo tiempo su posición o credo político ideológico en los términos de un apoyo al "sistema democrático de gobierno" y de las "instituciones revolucionarias".

Ahora bien, tratándose de un sindicato de burócratas quienes forman el brazo ejecutivo del Estado mismo, resulta precario el hecho de que dicho sindicato asuma una responsabilidad formal tan ambiciosa, si no presuntuosa, puesto que el gobierno, investido constitucionalmente de las facultades exclusivas para dirigir y defender al Estado, se podría ver confrontado con las organizaciones de sus propios empleados y trabajadores que reclaman en forma autónoma el derecho de intervenir en el desarrollo de la política nacional.

Naturalmente, el gobierno no pudo ni puede hacer caso omiso de que proclamaciones al estilo del SNTE implican automáticamente que su interpretación o definición le podría corresponder al sindicato. Así, la interpretación de términos como "sistema democrático de gobierno", o de las "instituciones revolucionarias" puede, en el curso del desarrollo de la situación política general del país llegar a divergir de manera significativa de los conceptos y programas políticos del gobierno. Al respecto, aunque de manera muy cautelosa, González Casanova<sup>58</sup> hace una afirmación acerca de la fuerza latente del movimiento obrero diciendo: "De todos modos aunque el movimiento obrero, en sus tendencias generales, presenta marcadas características de dependencia respecto de la política del Ejecutivo y en particular del presidente, no cabe duda que se encuentra ahí una fuerza latente —y en algunos casos real, operante ya— de la vida política mexicana." Por lo tanto, es el gobierno que a su vez se reserva, con todos los medios a su alcance, la

<sup>56</sup> G. Fraga, *op. cit.*, p. 265.

<sup>57</sup> Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 315 y ss.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, p. 26.

facultad real y pragmática de intervenir decisivamente en las actividades políticas de los mencionados sindicatos y la FSTSE u otras instituciones políticas, a fin de evitar que se desarrollen como auténticos grupos de interés o presión que podrían asumir funciones políticas más o menos autónomas.

“En verdad —escribe González Casanova— el sindicalismo como fuerza política nacional presenta múltiples características de una variable dependiente, no sólo del partido del gobierno, sino específicamente del Ejecutivo.<sup>59</sup> La vinculación de los líderes de los sindicatos con el gobierno se demuestra por el hecho de que los principales de ellos han sido unas veces diputados y otras senadores y que en esta calidad no han demostrado que eran representantes de un movimiento obrero independiente.”<sup>60</sup>

Sin embargo, parece sumamente difícil determinar las causas y modalidades de la mencionada vinculación o dependencia de los sindicatos frente al poder ejecutivo, ya que no consideramos como una explicación suficiente la circunstancia de que los sindicatos de los burócratas (y otros trabajadores) estén formalmente afiliados al partido del gobierno (PRI). Aunque este aspecto organizativo formal no carece de relevancia, no puede facilitar o apoyar explicaciones ni descripciones de los procedimientos y reglas de conducta que observan los líderes de los sindicatos frente a los altos funcionarios políticos del gobierno y viceversa.

Un indicador de la dependencia del sindicalismo mexicano respecto del gobierno y en particular del presidente de la República, nos puede dar un análisis de las huelgas. En este contexto tenemos que señalar que no están a disposición datos algunos, relativos a huelgas o movimientos huelguistas que los trabajadores y empleados del gobierno hayan realizado, exceptuándose aquellos trabajadores contratados por empresas descentralizadas.

Estadísticas que tratan de las huelgas que se han llevado a cabo en este país no hacen distinción alguna entre los numerosos sindicatos o trabajadores sindicalizados que han entrado en huelga. Sin embargo, según la información que se ha podido conseguir, no ha tenido lugar nunca una huelga de trabajadores y empleados públicos de alguna importancia y sobre todo, ninguna huelga general.

Tal fenómeno en verdad no puede sorprender si se toma en cuenta que la huelga presenta prácticamente

siempre un aspecto político, aunque se proclame por motivos exclusivamente económicos, ya que la huelga como institución, consagrada por el artículo 123, fracción XVII de la Constitución Política, constituye el arma sindical más poderosa, radical y temible, y tiene por ello que ser mantenida bajo un control decisivo por el gobierno que, como todos los gobiernos revolucionarios anteriores, asume la responsabilidad para manejar y promover una gran porción, creciente en importancia, de los asuntos económicos del país.<sup>61</sup>

Se puede hacer constar que las huelgas a menudo se dirigen, por lo menos indirectamente, en pro o en contra del gobierno, ya que normalmente, las huelgas han sido relacionadas con asuntos políticos.<sup>62</sup> Por consiguiente, la lógica inmanente en el sistema de relaciones entre el Ejecutivo por una parte y los sindicatos de los trabajadores y empleados gubernamentales, por la otra, exige una especie de solidaridad entre ambos, misma que, en el año de 1940, fue señalada en forma demostrativa por el presidente Cárdenas, quien en un discurso dijo que el Estado era ya un patrón mayor y que el movimiento laboral había alcanzado un punto en donde debería entender que el debilitamiento de la solidaridad que existía entre el proletariado mexicano y el gobierno revolucionario provocaría una grave crisis para las instituciones así como la caída del movimiento laborista.<sup>63</sup>

Un segundo indicador de la dependencia del sindicalismo frente al poder ejecutivo puede ser la política huelguista del mismo presidente de la República, ya que tal política ha logrado, en los distintos regímenes presidenciales, determinar si hubiese un mayor o menor número de huelgas o huelguistas.<sup>64</sup>

En efecto —escribe Pablo González Casanova— observando en sus grandes tendencias la cantidad de huelgas y huelguistas que surgen en los distintos regímenes presidenciales, se advierte precisamente que, cuando gobiernan presidentes famosos por su política obrerista y popular, es cuando hay un mayor número de huelgas y huelguistas —como si los dirigentes sindicales y los obreros se sintieran protegidos por la fuerza presidencial e incluso alentados—, y que ocurre exactamente lo contrario cuando los presidentes tienen una política general menos radical, o de alianza más abierta con los sectores patronales, nacionales o extranjeros.

El carácter de la politización de los burócratas se

<sup>61</sup> Wilkie, *op. cit.*, p. 183.

<sup>62</sup> Wilkie, *ibidem*.

<sup>63</sup> Wilkie, *op. cit.*, pp. 183 a 185.

<sup>64</sup> González Casanova, *op. cit.*, p. 24.

<sup>59</sup> González Casanova, *op. cit.*, p. 23.

<sup>60</sup> González Casanova, *op. cit.*, p. 24.

manifiesta principalmente por el hecho de que para fines representativos que el gobierno como mando político establece con motivo ya de la visita de altos funcionarios de gobierno extranjeros, ya de la gira electoral de un candidato a la Presidencia de la República, se suelen movilizar masas de burócratas para una manifestación "popular" de apoyo al sistema político actual, frente a un jefe de gobierno extranjero, o bien frente al propio pueblo. El mismo fenómeno se observa en ocasión del informe presidencial, la fiesta de la Independencia, el Día del Trabajo, la apertura de las Cámaras Legislativas y otras fiestas y ceremonias similares que auspicia u organiza el poder ejecutivo. Así, es una actitud o forma de conducta exhibida por la burocracia que da testimonio de su lealtad y su adhesión al conjunto de la nación y sociedad mexicanas. Esta actitud política refleja un proceso latente de socialización política de los burócratas a través de una aceptación o internalización de normas políticas y convicciones ideológicas.<sup>65</sup>

El precio que el Estado paga por este apoyo político que su burocracia le brinda es enorme y de gran diversidad. En primer lugar, la relativa inamovilidad; luego, la garantía efectiva del salario mínimo, vacaciones preferenciales y toda una gama de prestaciones y facilidades en lo que se refiere a la vivienda, alimentos, escuelas, guarderías y asistencia médica dentro de las organizaciones del ISSSTE, así como la garantía importante del derecho de huelga.

Ahora bien, hemos planteado las anteriores consideraciones en función del régimen de partidos, y tenemos que volver a nuestro punto de partida más amplio. La FSTSE que fue establecida por el presidente Cárdenas en medio de un proceso de diferenciación e institucionalización sociopolítica "de arriba hacia abajo", debe su existencia y funcionamiento al gobierno (Estado) que fue su creador y dispuso su afiliación al PRI a través del sector CNOP. La FSTSE representa a los burócratas de base federales y estatales y en consecuencia se presenta como una de las agrupaciones recolectoras de intereses más poderosos dentro de la CNOP y dentro de todo el PRI. Esta vinculación institucional de la FSTSE con el partido predominante nos aclara en parte la responsabilidad del sistema de partido político predominante por la politización de la burocracia gubernamental.

<sup>65</sup> Compárese Bert F. Hoselitz, "Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structures" en *Bureaucracy and Political Development*, editor: Joseph La Palombara, Princeton, N. J., 1963, p. 174.

Además, cabe señalar aquí el hecho interesante de la relación relativamente estrecha entre el Estado y los sindicatos de los burócratas, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. El Estado, o sea, el poder ejecutivo, puede impedir que los sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado se adhieran a organizaciones o centrales obreras o campesinas,<sup>66</sup> así como todo acto de reelección en uno de dichos sindicatos.<sup>67</sup> Ambas facultades son elementos de control que el Estado se reserva sobre la conducta organizativa de sus burócratas, y sirven finalmente para garantizar la supremacía del Estado en la disposición acerca de la vida y organización políticas de los trabajadores al servicio del Estado. El efecto inmediato de la mencionada reglamentación de la organización de los burócratas es sin duda la división organizativa de los trabajadores, campesinos y burócratas y una facultad exclusiva del gobierno en lo que se refiere a la dirección política de los burócratas.

Podemos, en el contexto de este trabajo, pasar por alto toda discusión detallada de la política de la FSTSE con proyección hacia el PRI y hacia asuntos nacionales e internacionales, para acercarnos desde un ángulo opuesto al problema de la politización de la burocracia gubernamental. Dijimos que el PRI y sus organizaciones afiliadas por una parte, y las dependencias gubernamentales por la otra, se prestan un apoyo recíproco, y esto en todos los asuntos vitales para la continuidad del sistema político constitucional. Pero, tal hecho no implica que sería posible identificar el gobierno con el PRI o con su afiliada de sector, la FSTSE, en lo que atañe a la politización de la burocracia gubernamental. Al contrario, existe una constante rivalidad entre las dependencias gubernamentales y los sindicatos que integran la FSTSE, dentro y fuera de las Comisiones Mixtas de Escalafón y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque la plana mayor de la administración pública con frecuencia se opone a la influencia política que los sindicatos tratan de ejercer con apoyo en la base del personal administrativo. Esto podría interpretarse, en la práctica, como la justificación del deseo manifiesto en nuestra cita de la Comisión de Constituyentes, de separar la política de la administración, pero no significa necesariamente que los altos funcionarios administrativos (titulares de puestos de confianza) favorezcan siempre la neutralidad política de los burócratas

<sup>66</sup> Art. 79, secc. v de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>67</sup> Art. 75 de la Ley citada en la nota 66.



de base. Dichos funcionarios que legalmente no pueden formar parte de los sindicatos, en general serán miembros directos del PRI y así adoptarán sus criterios políticos que siendo cubiertos por la doctrina política del PRI, no concuerdan necesariamente con las ideas y propósitos políticos de los sindicatos.

Dicho de otro modo: parece existir cierta competencia entre los impulsos gubernamentales por un lado y los sindicales por el otro, hacia la politización de la burocracia gubernamental, sobre un denominador político común de carácter amplio y en cierto modo difuso: el PRI.

La rivalidad, aunque limitada, entre la plana mayor del poder ejecutivo y los sindicatos agrupados en la FSTSE, en torno a la dirección política de la burocracia gubernamental, revela así una duplicidad organizacional que caracteriza a esta última. Por una parte, se encuentra la organización jerárquica de trabajo dentro del poder ejecutivo y de acuerdo con las leyes y reglamentos públicos, mientras que, por la otra, la sindicalización de los burócratas de base constituye otra organización que siendo de tipo laboral político está destinada a contrarrestar o equilibrar hasta cierto grado los efectos e implicaciones de la primera. Podemos aceptar que las dos formas organizativas son complementarias, también en cuanto implican rasgos de sujeción autoritaria y de selección libremente realizada, ya que pueden originar cierto equilibrio en vez de una antinomia irresoluble desde el punto de vista organizativo.

Creemos tener que refutar, pues, la afirmación simplificada en el sentido de que la burocracia (de "ejecución") se ha convertido, *por obra del sindicalismo*, en una fuerza política,<sup>68</sup> ya que hemos dejado expuesto que hay otro factor directamente responsable de, e interesado en, cierta politización de la burocracia, a saber, el mismo poder político del gobierno que en las circunstancias actuales en que se encuentra el sistema sociopolítico, necesita de la burocracia como apoyo a su legitimidad y estabilidad.

Ahora bien, los funcionarios de confianza no sólo favorecen y apoyan con frecuencia cierta politización de los empleados de base, sino ellos mismos tienden a demostrar una militancia política aun en el caso en que se trate de puestos técnicos como los cargos que en la jerarquía siguen al oficial mayor de una dependencia. Un empleado de confianza en la práctica es un empleado sobre todo de confianza política, y su politización es un instrumento para afianzar su puesto administrativo y

<sup>68</sup> Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 338.

convertirlo en un trampolín para subir a posiciones cada vez más cercanas a las funciones políticas.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que el sistema mixto de afiliación del PRI, directa individual e indirecta por organización, origina un determinado dualismo en el impulso de la burocracia gubernamental hacia la politización, dualismo que se traduce desde dentro del sector CNOP del PRI, donde los burócratas y sus líderes sindicales se enfrentan a los funcionarios de la plana mayor administrativa, a la rivalidad dentro del sistema de la administración gubernamental por la orientación y dominio político de los burócratas.

Tenemos que tocar todavía otros aspectos relevantes para nuestra hipótesis de la politización de la burocracia gubernamental: Los altos funcionarios del gobierno a menudo intervienen, de manera más o menos directa, en la elección de los líderes de un sindicato de trabajadores públicos tratando así de asegurar su dominio político sobre la burocracia. Y tales tentativas pueden, aparte de efectos inmediatos sobre problemas y situaciones que se presenten en una dependencia o unidad administrativa, tener implicaciones de otra índole, tales como la conquista de altos puestos públicos por los líderes de los sindicatos tanto dentro del poder ejecutivo como dentro del poder legislativo, hecho que parece confirmar el carácter político de las asociaciones sindicalistas.<sup>69</sup> Por consiguiente, la toma de influencia por parte de los altos funcionarios del gobierno en la elección de un líder de un sindicato, junto con otras regulaciones de la relación entre el Estado y los burócratas sindicalizados, puede considerarse como un mecanismo de control político relativo al ascenso de los burócratas sindicalizados fuera del proceso administrativo reglamentario.

Aparte del señalado aspecto organizativo que con repercusión sobre el estado político de la burocracia, vincula los sindicatos de los burócratas con el gobierno, sería posible demostrar tal vinculación, o dependencia de dichos sindicatos del gobierno, en un nivel conductista a través del estudio de las intervenciones de los diputados y senadores de procedencia sindical en las cámaras respectivas.<sup>70</sup>

3.2 Mientras las anteriores observaciones se refirieron al sistema político como propulsor de la politización

<sup>69</sup> Compárese las explicaciones en las pp. 52 y ss. Además podemos mencionar que la obtención de dichos puestos públicos por parte de dirigentes sindicales ha sido considerado como "concesión" hecha por partido y gobierno (Así, González Casanova, *op. cit.*, p. 23).

<sup>70</sup> Compárese González Casanova, *op. cit.*, p. 24.

de la burocracia gubernamental, tenemos que dirigir la atención sobre los propios burócratas con el propósito de determinar, y en lo afirmativo, en qué medida constituyen ellos mismos un factor activo en la politización de la burocracia de la cual son miembros.

La formulación de este problema nos obliga a diferenciar entre los niveles o clases de burócratas, porque resulta evidente la imposibilidad de sujetar a los altos burócratas, o sea, la plana mayor de la administración pública, al análisis respectivo junto con los burócratas de base. Ahora bien, aceptando para este propósito una línea divisoria entre los burócratas (funcionarios) de confianza y los de base, vemos con claridad que prácticamente sólo los primeros tienen la capacidad y el interés de favorecer activamente la politización de la burocracia como conjunto. Ellos ocupan puestos de confianza política, lo cual presupone cierta relevancia y función política de sus cargos públicos;<sup>71</sup> en general tienen, por estar fuera del sistema de inamovilidad, de las posibilidades de un ascenso reglamentario y del apoyo y protección de los sindicatos, una inclinación para fomentar la representatividad política del aparato burocrático más bien que su autonomía o impermeabilidad frente a la política, ya que esto contribuye a sus posibilidades de conquistar posiciones cada vez más altas, es decir, de carácter cada vez más político.

El mencionado interés de los altos burócratas se puede manifestar en un control sobre las actividades políticas y sindicalistas de los burócratas de base, así como en la estimulación y exigencia de una determinada conducta política en general, o especialmente con motivo de aquellos eventos en la política nacional que comentamos arriba.

En todo caso y vistos desde cualquier ángulo, parece que los burócratas de base son, en su gran mayoría la parte pasiva en el supuesto proceso de politización del aparato burocrático.

Ellos no pueden individualmente tener ni el interés ni la capacidad suficiente para que activa y conscientemente se constituyan como una fuerza política, con la excepción de los líderes sindicalistas que se encuentran entre ellos y aquellos que aspiran a tal liderazgo.

Así, el rol del pequeño burócrata es, dentro del sistema político, servir como instrumento para la representatividad política general del poder ejecutivo, y en casos particulares, para la lucha que por el poder gubernamental sostienen los altos funcionarios de la administra-

ción gubernamental, del partido oficial y de los sindicatos en los cuales los burócratas están agrupados. Por otra parte, los funcionarios gubernamentales de la plana mayor (la alta burocracia), debido al doble carácter administrativo-político de sus cargos cumplen, por las razones antes expuestas, la función de una activación e instrumentación política de los burócratas subordinados.

3.3 Queda por examinar la función del público, como tercer segmento del ambiente del sistema burocrático administrativo, en el proceso de politización de la burocracia.

No existe en el público una actitud o posición uniforme frente a la administración pública y su sistema burocrático en particular, en lo que se refiere a su carácter político. Más bien, se observa una ambivalencia en tal actitud cuyas manifestaciones se presentan no sólo en una opinión pública que existe al respecto, sino sobre todo en los puntos de contacto entre la propia administración y el público. Tenemos que diferenciar nuevamente entre la alta y la baja burocracia gubernamental, para poder examinar los impulsos que recibe desde el público hacia una politización, porque es evidente que el público, o sea, individuos, grupos y organizaciones privadas de toda clase, que esperan determinada actuación por parte de la administración pública de acuerdo con sus intereses, tratarán de tomar influencia en las decisiones y la planeación de esta administración más bien que en el manejo de sus asuntos y los asuntos públicos en general en la base de la administración donde la fuerza y rigor de los reglamentos administrativos y también la publicidad del trabajo administrativo son sensibles y difíciles de neutralizar en sus efectos.

Así, parece que la plana mayor de la burocracia gubernamental ofrece mejores perspectivas a los diversos sectores del público para que éstos le impongan ciertos criterios y objetivos en los asuntos de interés. Tal imposición refleja una relación de poder político en cuanto el interés público se enfrenta al interés privado, y la burocracia gubernamental puede verse obligada a compartir su poder con aquellas partes del público que intervienen directamente en las decisiones y planeación administrativas, por ejemplo los grandes grupos de interés y de presión en general, como las asociaciones patronales, profesionales, etcétera.

Sin embargo, el hecho de que los mencionados grupos tomen así parte en el manejo de los asuntos de competencia pública, por lo pronto no significa más que una relativa distribución y atenuación del poder gubernamental, y no al mismo tiempo la tentativa del público

<sup>71</sup> Compárese Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 338.

de impulsar a la burocracia hacia una sensibilidad y activación netamente política. En verdad, al analizar estos aspectos de la relación entre la burocracia gubernamental y el público, se hace necesario examinar tanto el carácter como los objetivos y sus motivaciones de las unidades que constituyen el público, a fin de que podamos diferenciar entre una presunta politización de la burocracia gubernamental y la imposición de una determinada política gubernamental que complazca a los intereses de determinados sectores del público.

La politización de la burocracia gubernamental requiere de una orientación política en forma sistemática (una ideología) que el público, con algunas excepciones, no puede proporcionar, sea por falta de homogeneidad política, sea por falta de una necesidad real. Además, el público no podría esperar obtener ventajas definitivas al competir con el poder político (Ejecutivo) del Estado en la dirección política de la burocracia gubernamental.

Así, el público generalmente no toca la supremacía del poder político del gobierno en el manejo de la burocracia, sino procede, de una manera ideológicamente neutral, a ejercer su influencia en la planeación y las decisiones gubernamentales de carácter más bien técnico, a fin de asegurar el respeto y la protección gubernamentales para sus intereses específicos. El público se vale del método de la presión, del convencimiento y de la persuasión, principalmente sobre la base de conocimientos técnicos y científicos y renuncia así a una interferencia en la organización misma de la burocracia y su politización, cuya finalidad que analizamos arriba de hecho es ajena a los objetivos del público. A menudo, es la corrupción<sup>72</sup> (activa y pasiva) que determinan las relaciones, entre el público y la administración gubernamental y que convierte a los funcionarios administrativos en servidores de los intereses privados, y a veces, a las respectivas personas del público en partidarios de las ambiciones políticas de dichos funcionarios, sin que se pudiese sustentar la tesis que este último aspecto más bien esporádico de la colusión corruptiva refleje un modo de politización de la burocracia como tal por parte del público.

No obstante, existen algunos sectores del público, por ejemplo los sindicatos, que muestran tentativas de impulsar a la burocracia hacia una politización, pero como ya optamos por considerar a los sindicatos más bien como segmentos del sistema político que sencillamente co-

<sup>72</sup> Entendemos bajo este término la remuneración de actos públicos, sean ilícitos, discrecionales u obligatorios, por parte de una persona privada.

mo parte del público tratado por la burocracia gubernamental, los excluimos aquí del público por razones metodológicas. Analíticamente podríamos tratar también a los sindicatos como parte del público general a que se enfrenta la burocracia gubernamental, y nos encontraríamos ante el hecho de que los sindicatos de los burócratas (la FSTSE) impulsan, como ya hemos visto anteriormente, a la burocracia hacia una politización, compitiendo así con el gobierno, si bien dentro de los límites del consenso político existente entre ambas partes.

#### IV

Señalamos aquí la necesidad de una investigación empírica de las tendencias que, en un sentido de neutralización política, muestran en la actualidad ciertos sectores de la burocracia gubernamental. ¿Podríamos comprobar que la naciente tecnocracia, representada por los grandes grupos de profesionistas empleados por las diferentes secretarías del Estado, como por ejemplo, los ingenieros en la SOP y la SCT, los médicos en la SSA y los maestros en la SEP, tiende a afianzar cierta autonomía para la administración y planeación de los campos de su respectiva competencia, sobre la base de una neutralidad política o impermeabilidad frente a las directivas políticas? En lo particular, ¿existe en la planeación administrativa que está siendo realizada por los mencionados grupos de profesionistas, una tendencia hacia una especie de cientificidad burocrática administrativa,<sup>73</sup> o al contrario, una politización de dichos profesionistas tecnócratas a través de su militancia en el PRI? Estas preguntas aquí sólo pueden señalar caminos para trabajos complementarios al presente. Para ello como una nota preliminar, debemos señalar que en países como México, donde el desarrollo económico es el objetivo principal de la nación que está siendo promovido, con una gran participación de las instituciones públicas, los funcionarios de la administración pública naturalmente tienden a ser incluidos en el proceso de la formulación de la política.<sup>74</sup> La imposibilidad, en sociedades en transición, de distinguir claramente entre funcionarios públicos políticos y no políticos se presenta como un

<sup>73</sup> Compárense las ideas positivas de Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 321 y ss.

<sup>74</sup> Compárense Joseph La Palombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development" en *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N. J. 1963, p. 23.

fenómeno general.<sup>75</sup> Una separación relativamente clara entre roles políticos y administrativos (burocráticos) es de esperarse sólo a través de un desarrollo de las instituciones políticas y del sistema político en su totalidad, en un sentido democrático que implicaría el reconocimiento de los valores de la diferenciación objetiva y personal de las responsabilidades, funciones y cargos públicos.

## V

Es preciso, después de haber llevado el examen de una supuesta politización de la burocracia gubernamental a un punto de donde consideraciones complementarias requerían un estudio empírico más detallado y concreto, enfocar esta investigación a una hipótesis en cierto sentido recíproco: la burocratización de la política.<sup>76</sup>

Donde los burócratas como tales invaden el área de las consideraciones y decisiones políticas sujetando la política a los procedimientos y espíritu que son propios de la burocracia en el ejercicio de sus funciones gubernamentales administrativas, se puede hablar de una burocratización de la política.

En general, la burocracia esboza la tendencia a no percatarse del hecho de que el campo de la administración pública sólo se puede considerar como una parte de la realidad política.

Ahora bien, si tal actitud no lleva a la burocracia rumbo a una politización de sí misma, en el sentido arriba desarrollado, o sea, de un cambio en las funciones y estructuras mismas de la burocracia que se convierte en una fuerza política auxiliar, entonces y alternativamente puede apoderarse la burocracia de las facultades para determinar y ejercer la política a partir de su propia posición sin modificarla en sus bases. Esto, en esen-

<sup>75</sup> Véase Joseph La Palombara, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>76</sup> En el pensamiento de S. N. Eisenstadt, esta distinción se confunde. "Orientación política" de las burocracias y la "burocratización" (sc. de la política) son lo mismo; véase S. N. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 113. Aquí, sin embargo, se sostiene una diferencia decisiva entre una politización de la burocracia y una burocratización de la política, basada en la propia diferencia que existe en los procedimientos y métodos de que se sirven típicamente la burocracia y los órganos políticos. En efecto, la politización de una burocracia no implica necesariamente la burocratización de la política. La anterior distinción se puede ejemplificar contrastando la politización actual de la burocracia mexicana aquí analizada, con el conservadurismo burocrático e histórico que caracterizó a la política prusiana antes y después de la Primera Guerra Mundial. Al respecto, y desde el punto de vista de la sociología del saber, véase Karl Mannheim, *Ideologie und Utopie*, Frankfurt, 1965, p. 104.

cia, sería la burocratización de la política que se origina por la transformación de los problemas políticos en problemas netamente administrativos,<sup>77</sup> de manera que los problemas políticos encuentren su solución técnica administrativa solamente en una etapa en la cual organismos burocráticos, tales como el militar o la propia burocracia gubernamental, se encargan directamente de la política, la cual entonces queda a merced de la estructura y funcionamiento burocráticos.

Históricamente,<sup>78</sup> en muchos países las organizaciones militares que en sí reúnen en forma paradigmática, las características burocráticas esenciales, han contribuido a una burocratización de la política gubernamental al apoderarse del Gobierno y ejercer el poder político. La profundización de este papel del militar, si bien es de gran interés, tendrá que recomendarse para futuras investigaciones que podrán someter nuestra hipótesis a un análisis empírico y comprobar la medida en que administraciones de carácter esencialmente militar hayan mostrado la tendencia de alterar la política gubernamental civil en su estilo o modo de practicarse, estampándole el sello de la misma burocracia militar.

Sin embargo, podemos señalar aquí un problema específico que deriva de un fenómeno militar peculiar y que sería digno de estudiarse a fondo en el contexto delimitado por el presente trabajo. ¿Podemos confirmar para el caudillismo lo que hemos adjudicado a las tradicionales organizaciones militares, a saber, una tendencia hacia la burocratización de la política? Advirtiendo el elemento anárquico y virulento en el caudillismo que en principio no era propicio de la creación ni tolerancia de formas burocráticas en la política, todo parece indicar que los caudillos y el sistema político del caudillismo, lejos de admitir el estancamiento de las viejas formas administrativas o el carácter de la institucionalización que eran elementos intrínsecos, de la burocracia tradicional, eran fenómenos antiburocráticos hasta en las organizaciones militares y paramilitares.

En resumen, se verifica en el caso de la burocracia mexicana contemporánea lo que se ha afirmado respecto a sociedades poscoloniales:<sup>79</sup> Un involucramiento elevado de la burocracia en los procesos políticos que se caracteriza por la participación en el diseño, asesoría y ejecución de medidas políticas y asimismo de una socializa-

<sup>77</sup> Compárese Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 102.

<sup>78</sup> Véase, en relación con Prusia, las observaciones de Karl Mannheim, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

<sup>79</sup> S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development" en *Bureaucracy and Political Development*, editor: Joseph La Palombara, Princeton, N. J., 1963, pp. iii y ss.

ción política de aquellos quienes entran, activa y pasivamente, en contacto con organizaciones gubernamentales en materia económica, educativa o específicamente política como por ejemplo, con motivo de elecciones. Este papel de la burocracia, en una fase de transición de un país en desarrollo, puede considerarse como un factor importante para el desarrollo tanto político como

económico y social de la nación, pese a sus deficiencias, ya que la burocracia ejerce sus funciones de acuerdo con las realidades de su ambiente actual y del futuro inmediato en cuya espera sufre también un proceso de desarrollo o cambio latente y continuo, conforme a la necesidad de absorber y satisfacer demandas cada vez más variadas que provienen de su ambiente.