

7
2j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

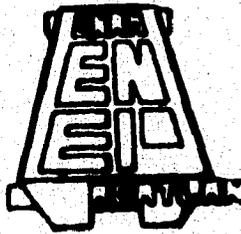
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

“LA BUROCRACIA POLITICA EN
MEXICO: SU TRANSICION (1982-1994)”

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MA. ISABEL ESCALONA RODRIGUEZ

ASESOR: LIC. JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SE NECESITA VALOR PARA:

**...ser verdadero hombre o mujer
aferrados a nuestras ideas
cuando esto nos hace parecer
extraños o singulares...**

**ROSARIO SANORES
(extracto)**

AGRADECIMIENTOS

A través del presente trabajo quiero agradecer a las siguientes personas, que con su valiosa ayuda, consejo y confianza hicieron posible que esta tesis llegara a su culminación definitiva; para todos y cada uno de ellos dedico este trabajo:

- A los Maestros Juan Miguel Ramírez Zozaya , Martín de Jesús Díaz Vázquez, y Héctor Martínez Reyes, gracias por su amistad y confianza.
 - Al Lic. José Albino Hernández Escobedo, asesor de este trabajo; gracias por sus comentarios y paciencia.
 - A los Lic. Felipe U. Cuéllar Sánchez y Lic. J. Patrocinio Barajas Alba, gracias por su apoyo , comprensión y confianza sobre todo en horas de trabajo.
 - A mi amigo y compañero Jesús José Flores López, gracias por su apoyo incondicional y sobre todo por la paciencia que me tiene.
 - A mi amiga Nieves Barco García , por su valor para enfrentar la adversidad, mi admiración y amistad por siempre.
 - A mi amigo Valentín Santiago Hernández, por su apoyo en el préstamo de material bibliográfico
 - A mi padre, in memoriam, gracias por su ejemplo.
 - A mi madre y hermanos, gracias por su apoyo constante, en especial a Rubén.
- ... y sobre todas las cosas gracias a Dios " El Gran Arquitecto del Universo ", por la fortaleza para vivir y enfrentar los retos de cada día.

CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION	
I.-MARCO TEORICO CONCEPTUAL.	01
1.1. Administración Pública y burocracia	06
1.2. Teorización de la burocracia	07
1.3. La tecnocracia en el Servicio Público	12
1.4. El proceso de transición	22
	28
II.-ANALISIS DE LA BUROCRACIA POLITICA MEXICANA.	
2.1. La burocracia política mexicana	38
2.2. Conformación y lógica funcional	39
2.3. Crisis del Estado Social.	50
2.4. Decadencia y limitaciones	53
	59
III.-TRANSICION HACIA LA TECNOCRACIA.	
3.1. Nuevas realidades socio-políticas	64
3.2. Estado Neoliberal/Liberalismo Social	65
3.3. Origen, justificación y desarrollo.	81
3.4. Participación política e ideología	89
	98
IV.-LA TECNOCRACIA Y EL NUEVO CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	113
4.1. Tendencias actuales sobre las formas de trabajo en la Administración Pública	114
4.2. Técnica y tecnología	128
4.3. Productividad y calidad en el Servicio Público	138
4.4. Reflexiones en torno a la situación actual de la tecnocracia mexicana	146
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA	158
ANEXOS	167

INTRODUCCIÓN

La palabra "burocracia" se ha convertido en uno de los mitos más importantes de nuestro tiempo, y como tema de investigación se ha convertido en uno de los fenómenos más examinados en las Ciencias Sociales; y por esta razón ha pasado a ser bien común de la sociología política, de la teoría de la historia, de la psicología del poder, y hasta de la opinión pública, incluso se dice que este fenómeno se resiste a la conceptualización, ya que desde hace más de cuarenta años es motivo de discusión y polémica; sin que hasta la fecha el tema se encuentre agotado.

Sin embargo, a pesar de la enorme dificultad que representa el estudio de la burocracia es uno de los espacios posibles para abordar el análisis de la sociedad, y más específicamente cuando se le relaciona con la estructura organizacional más importante: el Estado.

Es básico aclarar que, en el presente trabajo se pretende manejar únicamente la idea de burocracia en el Estado o mejor dicho de lo que nos hemos permitido llamar burocracia política, con los riesgos que ello implica pues como ya se ha indicado su conceptualización resulta ambigua, diversa y compleja.

Sin perder de vista que la burocracia política puede conducirnos a pensar en múltiples definiciones o ideas, es importante saber que, cuando se evalúa el papel de la burocracia política dentro del Sistema Político o simplemente el Estado, la referencia solo concierne, la mayoría de las veces, a los funcionarios de un nivel jerárquicamente elevado.

El caso de la tecnocracia, es muy similar: la tecnocracia no cuenta con un concepto estable; es mas, no se ha precisado el origen del término, pero lo cierto es que también, este fenómeno ha ocupado la atención de los analistas mexicanos en los últimos años.

La relación de ambos fenómenos (burocracia y tecnocracia) está dada por la transición, entendida como un proceso complejo equiparable a la evolución, en donde empiezan a fincarse tendencias sociales que van modificando el pensamiento, las estructuras y terminan por el cambio de conducta de los individuos.

Precisamente, en esta etapa (la transición) es en donde se rompen los esquemas tradicionales del "quehacer político", y se observan modificaciones, incluso en la conformación del grupo en el poder; ya que la burocracia es desplazada por los tecnócratas debido al manejo de esquemas valorativos e ideológicos, técnicas y métodos diferentes al tradicional, y que se encuentran muy "ad-hoc" con las necesidades y demandas de una sociedad civil que ha madurado.

Es en esta dinámica en donde se ubicó a la burocracia política en México, en su proceso de cambio hacia la tecnocracia, después de una trayectoria histórica, con características muy particulares del Sistema Político Mexicano.

Existe un consenso entre los analistas en ubicar los límites de la transición, en el sexenio 1982-1988, y su consolidación en el sexenio pasado; esta hipótesis se sustenta en el hecho de que el factor de cambio fue el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado desde la posguerra; es decir, el Estado Benefactor o Social y el surgimiento del Estado neoliberal y en el caso de México con sus adaptaciones -hechas por la tecnocracia- a Estado Liberal Social.

El análisis de esta etapa de cambio, los factores que la propician, así como las características de este grupo y el uso de la ciencia y las recientes tendencias académicas en la Administración Pública es el objeto de estudio del presente trabajo.

Se eligió analizar este grupo porque, hemos considerado que el solo mencionarlo alude a una serie de fenómenos interrelacionados entre sí.

De tal suerte que, a pesar de ser un tema atractivo, existe una dificultad, ya que como se indicó; paradójicamente, su uso es tan impreciso que asombran las dimensiones y el carácter tanto de la burocracia como de la tecnocracia, como unidades de análisis entre los especialistas del tema.

Así, este trabajo se presenta en cuatro apartados o capítulos: El primer capítulo se refiere al marco teórico-conceptual, en el se exponen de manera concreta y breve la relación que existe entre la Administración Pública y la burocracia, ya que ésta forma parte del tipo de organización de aquella, además de ubicar a la burocracia en la cúspide de la pirámide jerárquica del Sistema Político, por lo que el nivel de influencia incluye la toma de decisiones políticas, económicas y sociales relevantes.

Asimismo, se exponen las dos corrientes de mayor importancia que abordan la explicación del fenómeno burocrático: Una, la corriente encabezada por Max Weber y; otra, la corriente encabezada por Karl Marx. La primera explica el fenómeno a partir del estudio de la dominación política y el tipo ideal de burocracia; por su parte, la corriente marxista indica las líneas, para descubrir el proceso de formación y funciones de la burocracia según las condiciones históricas que se estudian; para concluir en una conceptualización concreta de la burocracia política mexicana.

En cuanto a la tecnocracia, se explica su surgimiento en el escenario político y se mencionan las características del tecnócrata político propio de nuestro sistema. Se

concluye el primer capítulo con el análisis del proceso de transición y los modelos, que en fecha reciente se presentaron en una publicación.

En el segundo capítulo, "Análisis de la burocracia política mexicana", se enfoca a la trayectoria histórico-política de la burocracia, en este capítulo se proponen dos caminos o alternativas para analizar el fenómeno: primero, la relación de la burocracia como un producto de la expansión y complejificación.

Segundo, la relación de la burocracia con las Instituciones políticas ya creadas o modificadas, inclusive el modelo de desarrollo adoptado, y la ideología del mismo, para justificar su desarrollo y permanencia.

Cabe hacer mención que dicha trayectoria está delimitada a partir del inicio del proceso de institucionalización para concluir con el movimiento social de 1968, por ser el principio del deterioro del poder político de este grupo.

También, se analiza la conformación y lógica funcional de la burocracia, de acuerdo con la metodología de análisis de la élite política, el cual considero que puede ser empleado en el análisis de la burocracia política.

En cuanto a lo que se ha llamado "Crisis del Estado Social", se presenta lo que podría ser la antesala del escenario que da origen a la transición de la burocracia política. Finalmente, la decadencia y limitaciones de la burocracia política mexicana, implica dar a conocer las razones de este grupo político para enfrentar la modernización que exige la sociedad civil y los cambios del entorno interno externo del propio Estado.

El tercer capítulo "Transición hacia la tecnocracia mexicana" es la parte central y el objetivo principal de este trabajo, en el se exponen de manera general los factores que propiciaron la transformación no solo en la composición del grupo en el poder, sino

también en las formas de reclutamiento, ideología (valores) y prácticas políticas, y con ello el reemplazamiento del modelo de Estado Benefactor a Estado Neoliberal en México con adaptación a Estado Liberal Social.

Se explica, asimismo, el origen, la justificación y desarrollo de la tecnocracia en México, sin descuidar el aspecto de las formas de participación, ideología y movilidad política.

Para concluir, el presente trabajo, el cuarto y último capítulo, es una reflexión sobre las nuevas tendencias académicas en la Administración Pública, la situación de la ciencia y tecnología, y finalmente como hemos visto la realidad de la tecnocracia frente a estos factores, en él se ha tratado de señalar las novedades teóricas que más ha llamado la atención a los académicos y a los investigadores; y que, de alguna manera ya empiezan a tener una presencia discreta en algunos programas de gobierno, y que en el futuro pudiera ser fundamental su aplicación por las ventajas que representa para las funciones del Estado mexicano.

I-MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I-MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA.

El fenómeno de la burocracia no es un fenómeno nuevo, sino que tiene una serie de antecedentes que lo crearon y cuyas transformaciones lo han convertido en uno de temas interesantes que inquieta a los estudiosos de la ciencia administrativa.

Sus orígenes se remontan como un fenómeno paralelo al origen del Estado, es decir, nacieron casi simultáneamente:

La administración sólo ha podido nacer con el propio Estado, limitado generalmente a la ciudad, pues la necesidad de guerrear y percibir impuestos obligó al soberano a servirse de intermediarios.¹

Es decir, en la medida en que la función pública se iba diversificando y haciendo más compleja, la autoridad gobernante tenía que aumentar el número de servidores para cumplir con las tareas públicas.

Históricamente, los orígenes de la burocracia la ubicamos desde la más remota antigüedad, en el modo de producción asiático se incubó su germen, pero se trata más bien de una "cuasiburocracia"²; ya que la burocracia como tal, es una característica del modo de producción capitalista.

¹ Alfred, Sauvy. *La burocracia*. Edit. EUDEBA, Buenos Aires, 1965, p35

² Omar Guerrero. *El proceso histórico de la acción gubernamental*. Edit. INAP, México, 1982, pp. 33-36-69.

n. ¿Cuál es el Modo de Producción Asiático? A este modo de producción corresponde una de las formaciones que brotaron de la órbita primitiva, junto con los modos de producción antiguo, esclavo y germánico. Algunos autores denominan este modo de producción como "sociedad hidráulica" o civilización de riego, o hacen referencia al

Así en el devenir histórico surgieron sociedades más sofisticadas; en el Oriente, los imperios más significativos datan del año 1300 a.C. y China, cuyo imperio se extendió por parte de Asia y con una antigüedad fijada en el año 600 a.C.

Los orígenes administrativos de la cultura occidental se dan principalmente en la cultura griega, base de la mayoría de las instituciones actuales.

La administración romana, basada en los avances de la ley, instituyó un aumento de las tareas públicas y al mismo tiempo un aumento en los cargos y personal al servicio del Estado.

Las actividades administrativas cayeron en manos de la iglesia durante el transcurso de la época de la Edad Media. En esta etapa la Administración Pública prácticamente desapareció para dar paso a la consolidación de las monarquías absolutistas y a la aristocracia.

En la época moderna tanto la administración como la burocracia pasaron diversas etapas y reformas que recibieron influencia directa de diversos pensadores políticos que enriquecieron el conocimiento de las ciencias sociales, no obstante pertenecer a diferentes épocas, nacionalidades, e ideologías. Entre ellos podemos citar a: Colbert, Montesquieu, Locke, Cromwell, Marx, etc.

despotismo oriental (China, India, Mesopotamia, Persia, Arabia etc.), aunque también incluyen a Sociedades no Orientales (Egipto, Perú incaico, México azteca, Grecia protohistórica Creta y Micenas, y España islámica).

El ámbito de estudio del presente trabajo es sobrepasado por la magnitud del tema por lo que únicamente me he permitido realizar una breve introducción sobre el origen y relación de la burocracia con el Estado y la Administración; ya que se debe ubicar a éste fenómeno con el desarrollo que ha sufrido la Administración Pública y de la que, la burocracia se ha derivado directamente. Hablar de función pública es mencionar a la burocracia. Por ello no es extraño que al señalar los tipos de estructuras organizacionales formales, se mencionen jerarquías, normas y reglamentos, que deben ser obedecidos. Este tipo de organización se le denomina "burocrática"³ ya que tiene como base la distribución y redistribución de actividades, y consecuentemente el status de sus miembros.

En diversas estructuras organizacionales formales o burocráticas, el denominador común es la clasificación de las jerarquías burocráticas, gracias a ello se ha comprendido la forma en que se cumple con la función pública y la delegación de autoridad - responsabilidad desde los niveles superiores hasta los niveles operativos mínimos. Esta caracterización la encontramos básicamente en el Estado capitalista, del cual no es exclusiva esta forma de organización.

Así, específicamente, la Administración Pública del Estado capitalista, se caracteriza esencialmente por su carácter profesional, burocrático, monocrático y jerárquico. Además de esta característica figura la separación entre oficio y funcionario, el sistema de salarios, el procedimiento de promoción, proceso de adiestramiento y otros avances de organización

³ P.E. También se le denomina proceso de burocratización.

administrativa; por lo tanto, se puede afirmar que la burocracia forma parte del tipo de organización de la Administración Pública.⁴

Es fundamental aclarar que el presente trabajo se circunscribe en la llamada "alta burocracia" y cuyo nivel de influencia incluye toma de decisiones políticas, económicas y sociales relevantes para el país.

Esta burocracia se ubica en la cúspide de la pirámide jerárquica del Sistema Político Mexicano. Quizá la justificación de la existencia de la burocracia como contenido humano de la Administración Pública, se deba a que las necesidades crecientes de la población han provocado en el gobierno - en sus diversas etapas históricas- la determinación de la acción del Estado en actividades nuevas y diversificadas, así como acrecentamiento de las funciones tradicionales. Esto se explica por la magnitud y la velocidad de los procesos sociales, a los cuáles tiene que satisfacer.

Por ejemplo, Max Weber indica que la administración burocrática " es completamente indispensable para las necesidades actuales de la administración masiva - se refiere al tipo ideal de burocracia-". Por lo tanto, el crecimiento de la moderna administración burocrática ha ido de la mano con el crecimiento del aparato del Estado (gobierno) y se ha interrelacionado causalmente con él.

⁴ Omar Guerrero. - La Administración Pública en el Estado Capitalista, edit. FONTAMARA, México 1988. pp 58-59.

En contraste, Karl Marx critica este tipo de organización , e incluso utiliza la palabra "burocracia" en sentido peyorativo familiar para sus contemporáneos y para nosotros.

Sobre las corrientes analíticas de Max Weber y Karl Marx con respecto a la burocracia de desarrollaran de manera particular en el siguiente apartado de este trabajo.

1.2. TEORIZACION DE LA BUROCRACIA

Se ha encontrado a lo largo del presente trabajo que la palabra " burocracia " tiene pluralidad de significaciones, que no logran ubicarse en un concepto, propiamente dicho. De tal suerte que, la palabra misma, alude a una serie de fenómenos interrelacionados entre sí. Su uso es tan impreciso que asombran las dimensiones , el carácter, el origen o el devenir del fenómeno social.⁵

La burocracia como fenómeno histórico se refiere al cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización ya sea de unidades económicas, políticas o sociales⁶.

Esta idea general de burocracia constituye el punto de partida de muy diversos autores que en mayor o menor grado abordan la explicación del fenómeno burocrático, y que podemos englobar en dos grandes corrientes: Una la corriente encabezada por Max Weber (1864-1920), que a partir del estudio de la dominación política elabora el tipo ideal de burocracia; otra, la corriente que a partir de Karl Marx indica las líneas, para descubrir el proceso de formación y las funciones de la burocracia según las condiciones históricas que se estudian.

⁵ Claude Lefort. Que es la burocracia. Teorías de la burocracia estatal. Buenos Aires, De. Paidós, 1984. p. 18.

⁶ Carlos Sirvent. La burocracia. México, Ed. Edicol. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), 1977 p.12

La burocracia en la teoría de Max Weber

Max Weber ha sido sin duda alguna, uno de los sociólogos más destacados del siglo XX, que representa al lado de la escuela marxista, la corriente alternativa más importante.

En su obra más sistemática " Economía y Sociedad ", Weber condensa con mayor claridad su teoría general, de la cuál forma parte el análisis de los tipos de dominación y el estudio de la organización burocrática.

Hay quienes afirman ⁷ que más que conocer contenidos históricos concretos, el análisis de Weber a partir de la construcción del tipo ideal, ordena racionalmente aspectos elegidos en la pluralidad de facetas históricas.

Por lo tanto, para comprender las ideas de Max Weber sobre la burocracia es preciso situarlas en el contexto más general de su teoría de la dominación. La caracterización de la burocracia realizada por Max Weber, se introduce en un campo conceptual mayor que permite explicarla en el conjunto de las relaciones de dominación.

⁷ Carlos Sirvent. *Op.cit.*, p.8

La dominación designa la relación de poder, en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél.

Se afirma que⁸

Las creencias sobre legitimidad del poder son muy importantes, en tanto que determinan la relativa estabilidad de los sistemas de dominación y facilitan, además las diferencias básicas entre tales sistemas.

Weber distinguió tres tipos de legitimación - a cada uno de los cuáles corresponde cierto tipo de organización - definidores de tres tipos puros de dominación:

a) **Dominación Carismática**.- " Carisma " significa literalmente " dotado de gracia ", una cualidad excepcional en virtud de la cual se deviene jefe. El líder carismático - sea profeta, héroe o demagogo - justifica su dominación por sus extraordinarias proezas y capacidad. Sus seguidores aceptan su poder porque tienen fe en su persona.

b) **Dominación Tradicional**.- En este caso la legitimación del poder procede de la creencia en el " pasado eterno ", en el acierto e idoneidad de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado. Se afirma que las órdenes del individuo que tiene el poder son arbitrarias y personales, aunque dentro de

⁸ Nicos Mouzelis. Organización y Burocracia. Barcelona, Edit. Península, 1975. pp. 15-16

los límites que marca la costumbre. Sus seguidores le obedecen en virtud de una lealtad personal o por respeto a su status tradicional.

c) Dominación Legal (o racional).- Descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). A partir de este tipo de dominación se explica el desarrollo de la burocracia; ya que este tipo de dominación se rige a partir de un sistema de reglas, de la constitución permanente de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas por la sociedad moderna. Así la sociedad moderna, es un ambiente donde las tareas administrativas se expanden y, en consecuencia, la burocracia se transforma en el mejor instrumento técnico y de dominación, comparativamente a los existentes en tipos de dominación diferentes.

Por lo antes señalado, podemos decir que el análisis de la burocracia de Max Weber parte de un concepto de organización que significa un orden de relaciones sociales que usualmente toman sus características por la presencia de un líder y también de un cuadro administrativo que preserva la estructura. Son precisamente estos cuadros los que en un tipo peculiar de dominación llegan a construir la burocracia y a establecer todo un conjunto de relaciones de autoridad legítima.

La burocracia en la corriente marxista

Es importante no dejar de mencionar este enfoque, por ser los representantes de esta corriente los iniciadores del análisis y críticas de la burocracia. Así por ejemplo, Karl Marx elaboró su concepto de la burocracia al estudiar y criticar la filosofía del Estado de Hegel, ya que el análisis hegeliano concibe a la Administración Pública a manera de puente entre el Estado y la Sociedad.

La sociedad civil comprende las profesiones, las corporaciones que representan los diversos intereses particulares; el Estado representa el interés general.

Y entre ambos, la burocracia estatal aparece como el medio por el cual se hace el paso del interés particular al interés general. El análisis de Marx acepta esta estructura tripartita, pero cambia radicalmente su contenido. Según Marx, el Estado no representa el interés general sino los intereses particulares de la clase dominante; es decir, una parte de la sociedad civil.

Desde este punto de vista, la burocracia constituye un grupo social, pero su existencia está, sin embargo, unida a la división de la sociedad en clases. Más precisamente, la burocracia como el Estado mismo, es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre otras clases sociales.

De esta manera y hasta cierto grado, el futuro y los intereses de la burocracia están fuertemente unidos a los de la clase dominante y del Estado. Su justificación depende de ellos.

La burocracia no ocupa una posición orgánica en la estructura social, en cuanto no está vinculada directamente al proceso de producción; por lo que no es una clase social. Su principal tarea es el mantenimiento del " Status quo " y de los privilegios de sus amos.

Desde este punto de vista, la burocracia, y más aún la burocratización ⁹ resulta inevitable en la sociedad dividida en clases. Realmente, el sistema político de tal sociedad requiere un creciente y más estricto control para el mantenimiento de la división y desigualdades entre sus varios grupos.

Después de ubicar el problema de la burocracia en un contexto de lucha de clases y crisis del capitalismo: Marx delimita los rasgos característicos de la burocracia capitalista, puesto que se refiere a la Alemania de la primera mitad del siglo XIX e inicia considerando a la burocracia como una " instancia específica del proceso general de alienación ".

⁹ q.v. Con respecto al término " burocratización ", conviene señalar que con este nombre se designan las formalidades en la mayoría de los casos introducidas de manera intencionada de las relaciones interhumanas de los procedimientos, medios de comunicación, distribución de las obligaciones, clasificación de los puestos de trabajo, etc. dentro de una organización (sea de cualquier índole). El término burocratización es empleado muchas veces como juicio estimativo de valor por lo que están afectados directamente por ella.

Se sabe que el concepto de " alienación " ocupa un lugar central en el pensamiento marxista; ya que la burocracia es el ejemplo más aplicable del problema. También se encontró que¹⁰ " la alienación es un momento transitorio de la historia de la sociedad, engendrada por la división del trabajo como resultado de la cual las relaciones entre las personas se establecen de manera espontánea y escapan de su control. Cada tipo de actividad (el trabajo productivo, la ciencia, el arte, la dirección), se convierte en estas condiciones en monopolio de un grupo aislado de personas, el algo ajeno a los demás miembros de la sociedad". Autores como Mouzelis¹¹ opinan que la alienación (noción eminentemente filosófica) encaja admirablemente en el caso de la burocracia.

¹⁰ Nicos Mouzelis. *Op. Cit.* p.12

¹¹ *Idem*

La burocracia política mexicana

Es un grave problema teórico ubicar adecuadamente a la burocracia en un contexto específico; sin embargo se encontró que, la burocracia constituye una categoría específica del Estado, más bien es un efecto específico de la estructura del Estado.

Así por ejemplo, autores como Poulantzas¹² aclaran que el fenómeno burocrático (relación burócrata-burocratización) concierne siempre al aparato del Estado.

Además particularmente el marxismo ha trabajado, en el estudio de la función y composición de la burocracia en el Estado, también llamada " burocracia política ".

En este sentido, para Poulantzas ¹³ la burocracia es un "efecto específico de la estructura del Estado sobre los agentes de una formación social", (Poulantzas) la consideraba como una categoría social específica con unidad y cohesión propias carente de poder político propio, pero con autonomía relativa capaz de convertirse en una fuerza social de coyunturas determinadas.

¹² Nicos Poulantzas. Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista. México, Ed. Siglo XXI. 1976. p. 426-432.

¹³ Ibid. p. 428.

Cabe señalar que, para efectos de este trabajo se le dará un significado particular a lo que se considera "burocracia política", ya que su conceptualización resulta ambigua, y por lo mismo, diversa y compleja.

Hablar de burocracia política puede conducirnos a pensar en múltiples definiciones o ideas, pero es importante saber que, cuando se evalúa el papel de la burocracia política dentro del Sistema Político o simplemente el Estado, la referencia sólo concierne, la mayoría de las veces, a los funcionarios de un nivel jerárquico relativamente elevado.

La burocracia más importante es aquella donde se le considera dentro de una escala jerárquica de autoridad (dentro de un poder ejecutivo fuerte o centralizado).¹⁴

El tema tratado en este trabajo requiere en cierto grado de un concepto de burocracia acorde con la importancia de lo expuesto; por lo tanto, para efectos del presente análisis se considerará como burocracia política:

Al grupo especial encargado de la dirección y administración del Estado y el gobierno. Es decir, es el grupo dirigente del Estado en este caso el presidente en turno y sus más cercanos colaboradores.

Así, en la burocracia política específica de México, nos parece acertada la referencia de Américo Saldivar¹⁵, al respecto afirma que

¹⁴ Fred W. Riggs. Los burocratas y el desarrollo político: una concepción paradójica. Burocracia y desarrollo político. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1984. p 114-156.

¹⁵ Américo Saldivar. Ideología y política del Estado Mexicano: 1970-1976. México, Ed. Siglo XXI, 1982. p 33

La burocracia política es considerada la personificación del poder estatal (como el capitalismo es al capital), ella constituye el poder legislativo, ejecutivo y judicial, además del partidista

La burocracia política en nuestro país adquiere rasgos diferenciales, los cuales se explican a partir del predominio del poder ejecutivo en la conducción política, así como en la forma de organización estatal a lo largo de nuestra historia. En efecto, el poder ejecutivo tiene a su cargo un conjunto de actividades políticas, económicas y sociales de las cuáles se encargan las diferentes Secretarías de Estado y organismos descentralizados que conectados, entre sí, conforman una estructura burocrática de proporciones importantes.

Asimismo, el proceso histórico hacia la organización estatal nos permite destacar las " amplias " facultades del Ejecutivo (artículo 89 constitucional), las cuales lo relacionan con la burocracia política mexicana como es el caso de los nombramientos de los miembros de su gabinete (Secretarías de Estado), del Jefe del D.D.F., del Procurador General de la República y del D.F.; así como de los organismos descentralizados. En virtud de ésta y las múltiples facultades del Ejecutivo, a la burocracia política le une una relación de " lealtad " hacia él, y hacia las Instituciones Mexicanas.

El análisis de la relación entre Poder Ejecutivo y Burocracia se desarrollará ampliamente en el siguiente capítulo.

1.3. LA TECNOCRACIA EN EL SERVICIO PUBLICO

La tecnocracia, término surgido en los Estados Unidos hacia los años treinta, está estrechamente vinculado con el supuesto de que es producto de las innovaciones y modificaciones de la civilización humana; y los sucesos históricos tanto científicos y sociales de este siglo, en una palabra: Surge la necesidad de constante desarrollo tecnológico.

Así, los rasgos característicos y dominantes de la sociedad de nuestros días son:¹⁶

- 1.- La especialización del conocimiento humano.
- 2.- El desarrollo de la ciencia y la técnica aplicado a la producción y demás esferas de la vida.
- 3.- La supremacía de la racionalidad económica y administrativa.
- 4.- El dominio de las organizaciones sobre los individuos; y
- 5.- La separación tajante entre las esferas valorativas de la ciencia, la moral y el arte.

¹⁶ Francisco Morales Camarena. La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos. México, Ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Cambio XXI, 1994. p. 18

Por lo tanto,¹⁷

Al parecer, el suceso más importante de la época actual, la sociedad postindustrial es la revolución tecnológica que modifica profundamente la estructura social y en definitiva el modo de vivir y concebir la vida.

Asimismo, debido al afán de competencia entre los individuos, se han marcado pautas en la forma de vida de nuestra sociedad, por lo que muchas veces los individuos se sienten superados por los cambios constantes, y al mismo tiempo obligados a especializarse o ser portadores de conocimientos, talento o experiencia con un criterio de racionalidad, eficiencia y productividad, a este grupo se le llama "tecnocracia".

El ámbito de acción de la tecnocracia, es básicamente en los sectores del aparato gubernamental vinculado a la construcción de infraestructura, políticas de servicios, investigación y, aplicación técnica y científica de la planeación, la presupuestación, la contabilidad y en general las tareas administrativas y las finanzas públicas, sin embargo, aún en aquellas funciones denominadas eminentemente políticas está presente, si no como criterio dominante, si al menos en calidad de apoyo.

¹⁷ Francisco Morales Camarena. Op. Cit. 18-35

Conceptualización de la tecnocracia

Como en el caso de la burocracia, la tecnocracia no cuenta con un concepto estable, es más no existe un criterio general sobre su conceptualidad; lo que resulta relevante comentar es que no se puede hablar de una nueva clase política en el caso de la tecnocracia, simplemente la presencia de los técnicos responden a las necesidades que imponen la complejidad de los asuntos económicos y la naturaleza misma del Estado y la sociedad actual.

Sin embargo la tecnocracia se ha convertido en una especie de élite nueva que cada vez aumenta su presencia y reemplaza a otras élites en la formulación, ejecución y la toma de decisiones de las políticas gubernamentales.

En el diseño de las políticas gubernamentales, su aplicación y en general la toma de decisiones, se han desarrollado técnicas complejas que requieren de formación técnica y especializada, tales como técnicas de programación, análisis costo-beneficio, teoría de los escenarios y diversos apoyos matemáticos, estadísticos e informáticos, la complejidad, la especialización y la heterogeneidad de las funciones del gobierno requieren no sólo la presencia de los técnicos (expertos), sino cambiar la naturaleza misma del proceso de toma de decisiones y la gestión del gobierno (políticas públicas).

En este sentido, " se entiende también por tecnocracia una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las políticas y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma "18

Características del tecnócrata político

Las características del tecnócrata (político) se podrán resumir en los siguientes puntos:19

- a) Sustituye al pensamiento crítico por el analítico;
- b) La manipulación, el control y la dominación se reducen al nivel técnico de lo inmediato y útil. La relación " costo económico-beneficio ", rige su esquema mental de decisiones;
- c) Sus objetivos son inmediatos o a corto plazo pues el sistema de evaluaciones y metas le impide programar a largo tiempo;
- d) Es capaz de programar una óptima estrategia ante las crisis económicas y las coyunturas técnicas de la administración pública, pero se minimiza ante las crisis de legitimación;

¹⁸ Manuel García Peláyo. Burocracia, tecnocracia y otros escritos. Madrid, Ed. Alianza-Universidad, 1982. p. 33.

¹⁹ Francisco Suárez Fariás. " Elite, política y tecnocracia en México " Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. No. 129. p. 45-53.

e) El hecho de ser designado por una autoridad superior - no ser elegido popularmente - lo hace responsable de sus acciones y resultados ante ésta y no ante la sociedad;

f) Sus errores de gestión se cubren en la impersonalidad de la administración aunque, en sistemas políticos, tan "personalizados" como el mexicano la gestión correcta se reconoce atributo del buen técnico;

g) Maneja una aparente "despolitización", pese a que la tecnocracia, en el devenir de la socialización institucional, sufre un proceso de politización en el propio grupo, diferente a la que experimenta el político con su clientela electoral o gremial.

Tecnocracia y élites políticas

Un elemento que es básico señalar, se refiere a la relación entre tecnocracia y la élite política, que la mayoría de los autores vinculan.²⁰

Suárez²¹, por ejemplo, afirma que "Si llamamos élites a las personas que controlan la alta jerarquía, entonces podemos decir que en todas las organizaciones complejas existe algún tipo de élites. Aún más, porque estas organizaciones son en sí concentraciones de poder

²⁰ p.e. Véase el trabajo que desarrolla Francisco Suárez Fariás. en "Elite, Tecnocracia y movilidad política en México". Ed. U.A.M.-Xochimilco. 1991. p.36

²¹ Francisco Suárez Fariás. Op. Cit. p.

dentro de una sociedad más amplia, aquellos que la dirigen normalmente disfrutan de una desproporcionada influencia y poder social.

En suma, se puede decir que existen múltiples definiciones del término, entre otros conceptos usados por varios autores incluyen los de "oligarquía", "clase política", "élite de poder", y recientemente "tecnocracia", sin embargo, todos ellos son conceptos que pueden considerarse como sinónimos.

1.4. EL PROCESO DE " TRANSICIÓN "

En los últimos años el término "transición" se ha vuelto una especie de "comodin" conceptual ajustable a las más variadas situaciones , que algunos analistas utilizan , justamente, debido a su extrema versatilidad ²² pero que otros impugnan, ya sea porque apenas tematiza una aseveración trivial (en un sentido lato transición hace referencia a algo que está en movimiento).

El concepto de transición es de uso frecuente en las ciencias sociales. En líneas generales suele significar, por una parte, un objeto no estructurado, ambiguo y cargado de tensiones y, por otra, un proceso de corta duración en que se unen el final de una etapa y la génesis de otra.

En un intento por definir y explicar de manera simple la transición se encontraron varios tipos y justificaciones al término²³:

a) Existe una transición que se considera evolutiva, que es normal, donde empiezan a fincarse tendencias sociales y es así como esas tendencias sociales van modificando primero el pensamiento, las estructuras gubernamentales y termina por el cambio de conducta de los individuos.

²² p.e. Esperanza Palma y Roberto Gutiérrez. "Sobre los conceptos de sistema y cultura política en México (para pensar en la transición)". *Revista Sociológica* n. 15 México, ene.-abr. 1991. U.A.M. Azcapotzalco p. 89-105.

²³ Véase Jaime Castrejón Díez "El liberalismo social en la transición mexicana" en *Liberalismo Social*, v. 2 t. IV n. ocl. 1992. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. p.42

b) Otro tipo de transición nace de una revolución, y como toda revolución rompe con un sistema, entonces la época de transición consiste en la negación de todo lo anterior. Este tipo de transición es normalmente violenta, ya que se trata de la caída de un gobierno y en ocasiones existe una voluntad colectiva que se plasma en un documento que con el tiempo se convierte en un dogma; por ejemplo, las constituciones (grupo de reglas que dan armonía a un sistema).

c) Las transiciones también se pueden dar cuando los pueblos no están conformes con la forma en que se llevan los asuntos o el tipo de sociedad que se ha establecido, se rompe, pero en esta ruptura no se busca negar el régimen anterior únicamente, sino empiezan a buscar en sus raíces una nueva forma de articular a la sociedad, este es el caso de los fundamentalismos.

d) También hay quienes piensan que las transiciones se dan con el afán modernizador para empezar a buscar nuevas formas de producción, hacer las estructuras sociales y gubernamentales de acuerdo a esta forma de ver el mundo y de vivir, y poco a poco va cambiando la conducta de los individuos y también el discurso político de sus líderes.

e) Otra forma de explicar la transición es mediante paradigmas (término empleado por Thomas Kuhn; para explicar mediante modelos y un punto de referencia lo que está pasando; cabe hacer mención que lo utilizó para explicar las revoluciones que ha

habido en la ciencia). Kuhn, decía que cuando un paradigma ya no responde, debía ser reemplazado por otro.

f) Hay una definición de O' Donell sobre la transición ²⁴ en donde afirma que este término denota un proceso político complejo, incluso contradictorio donde múltiples fuerzas y actores políticos entablan una contienda para definir no solo las posiciones sino también las reglas del "juego político".

Otra interpretación, que se ha encontrado a los modelos de transición se ubica en una publicación reciente²⁵, en ella se dan a conocer otros modelos: el finalista, el espontaneísta, el genético, el abstracto, el relacional, el conjuntivo y el transformista.

1.- El modelo finalista.- Para este modelo, la transición se define como una etapa mas o menos fugaz que conduce a un estado social o político de mayor estabilidad.

La transición puede ser imaginada como puente que se apoya en un futuro cuasiexistente. Los actores sociales transitarán por ese puente y, con mayores o menos obstáculos, mayor o menor conciencia, mas o menos riesgos o facilidades, arribarán al extremo (futuro).

2.- El modelo espontaneísta.- Este modelo posee un solo punto de unión con el modelo anterior: la desvalorización de los hechos del pasado. En todos los demás aspectos los dos

²⁴ Guillermo O' Donell y Philippe Schmitter. Transiciones desde un gobierno autoritario. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988. p.19-20.

²⁵ César Cansino. Modelos de transición (una aproximación conceptual). México, CIDE. 1994. pp.1-15.

modelos son radicalmente diferentes, el modelo espontaneísta rechaza la existencia de un "enganche" entre la transición y el futuro. Aquí se privilegia la explicación basada en causas inmediatas.

3.- El modelo genético.- Este modelo interpreta la transición como "el resultado de situaciones anteriores, producidas en el régimen antecesor o en causas más inmediatas". Cada elemento relevante de transición encuentra su razón de ser en elementos pasados, exteriores a la propia transición.

4.- El modelo abstracto.- Este modelo presenta varios problemas: cuando se utilizan los conceptos en "abstracto" no ofrecen ninguna información en especial cuando son considerados términos primitivos, es decir, cuando no se ofrece una explicación de ellos.

El segundo problema es que se presupone la existencia de "estados de pureza" precedentes como si la conflictualidad y la ambigüedad fueran característica exclusiva de la transición.

El tercer problema es que los análisis de transición de época se basan en una parcial y no pocas veces arbitraria selección de indicadores.

Otro problema es que no indica cuando finaliza la transición, además del uso de tipos ideales.

5.- El modelo relacional.- En este modelo se pueden considerar dos partes:

a) Considera la relación como una peculiar etapa que guarda algún contacto con regímenes del pasado o del futuro.

b) Ver a la transición como un momento en el que las partes finales del régimen anterior se relacionan con partes iniciales del régimen que se instalará. En este último caso la transición es un límite entre regímenes.

6.- El modelo conjuntista.- Este modelo afirma que la transición es la suma de propiedades o una combinación sui géneris de propiedades de dos regímenes: uno pasado y uno futuro, lo que se consideraría un estado naciente.

7.- El modelo transformista.- Para este modelo, la transición de gran aceleración política, proceso de gran estabilidad. Es un periodo donde todo es mutable, transitorio, fugaz.

Así, por **transición política** se entiende el intervalo que existe entre un régimen político y otro; por lo tanto, en un sentido amplio y aunque es común que este término se refiera a la disolución de regímenes políticos (autoritarios) por otros (democráticos); como es el caso de algunos países de América Latina y Europa.

Cuando se transita desde un régimen autoritario hacia un régimen incierto, el proceso inicia con la disolución del primero y con la instauración de una democracia política, o la restauración más severa del régimen autoritario, o en una situación de ingobernabilidad, o en el surgimiento de una alternativa revolucionaria (como ya se indicó)²⁶. El modelo esperado, es la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático. De ser así, la transición termina cuando se instala el núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas. El nuevo gobierno tiene dos tareas fundamentales: superar los enclaves autoritarios heredados y asegurar la democratización, al consolidar sus instituciones.

La muestra de que se ha iniciado el proceso de transición desde un gobierno autoritario, es cuando los gobiernos comienzan a modificar sus propias reglas para ofrecer mayores garantías a los derechos de los individuos y de los grupos. A este proceso se le conoce como liberalización política, mediante el cual se redefinen y amplían los derechos ciudadanos²⁷.

Entre la liberalización y la democratización existe una estrecha relación, pero la primera no supone necesariamente a la segunda, es decir, que puede haber liberalización sin democratización, aunque una vez iniciada la primera se intensifican las demandas de democratización, las que pueden provocar dicho cambio o una regresión autoritaria.

²⁶ Citado por M. Garreón "Cultura política y transición democrática". *La Jornada Semanal*, no. 97, México, 21 de abril de 1991, p. 33-36.

²⁷ Guillermo O'Donnell *Op. Cit.* p. 85.

Así el problema de la transición política es complejo, sobre todo si se enfoca al caso de México en particular: La enorme complejidad de la transición mexicana ha generado innumerables interpretaciones sobre la misma.

Pese a lo variado de los enfoques teóricos y de los matices específicos, autores como Salazar y Villalpando²⁸ , agruparon en dos bloques a los especialistas en la transición: los que confían en una transición democrática, lenta, gradual, con altibajos, con fuertes obstáculos, pero finalmente inevitable; y aquellos que pese a todos los recientes cambios políticos no vislumbran ninguna posibilidad o perciben como muy débil la tan esperada democratización.

Para los primeros, la transición mexicana a la democracia se cristalizará en el mediano plazo, después de recorrer un camino largo y sinuoso; al existir condiciones históricas que le han permitido al P.R.I. -gobierno adaptarse a cambiantes condiciones políticas y sociales. Pero también han favorecido que no existan en México fuertes déficits de gobernabilidad así como una débil presencia de la sociedad civil²⁹.

Para los segundos la democracia política no ha tenido oportunidad de arraigarse en México, pues el régimen posrevolucionario derivó casi inevitablemente en una democracia formal y en un autoritarismo real y con una amplia base corporativa. En este contexto, existe

²⁸ Francisco Salazar y Cristina Villalpando México una sociedad en cambio, reflexiones sobre política y cultura. México, Ed. UAM Azcapotzalco, 1994. p.60

²⁹ Antonio Camou "Once tesis sobre la transición mexicana, gobernabilidad y democracia". Revista Nexos No. 170, México, feb. 1992 p. 55-66.

un conjunto de tendencias y elementos que impiden que la transición desemboque en la plena democratización política y pueden dejarla en el semiautoritarismo.

En la actualidad - según Loaeza ³⁰, el sistema político es más abierto que en el pasado, sin embargo, no se ha dado el paso definitivo a la democracia. Lo más grave es que todo indica que en el caso mexicano el proceso de liberalización, más que orientarse a la democratización (o en su defecto al endurecimiento del autoritarismo) como mecanismo básico para restaurar el equilibrio político parece cancelar o por lo menos postergar la democratización.

Así, ubicamos la realidad del Sistema Político se apegaría más a lo que afirman los autores del segundo grupo ya que las prácticas del sistema así lo confirman.

Para efectos de nuestro análisis, y tomando en cuenta exclusivamente a los actores políticos; en este caso el concepto de transición se relaciona con el fenómeno de burocracia como un proceso histórico de evolución del cual se pudieran considerar desde dos puntos de vista, que al final de cuentas se trata de la movilidad política:

a) El reemplazamiento de individuos dentro de la burocracia.

b) La sustitución de un grupo por otro.

³⁰ Soledad Loaeza. "La incertidumbre política mexicana". *Revista Nexos* No. 186, México, jun. 1993. p. 47-60.

El primer caso se explica cuando se presenta la mortalidad en el grupo por un lado; y por otro, el reclutamiento (y aceptación de individuos), cuando los intereses, y características son afines; se afirma ³¹ que los nexos con funcionarios y políticos en donde elementos subjetivos como la lealtad, la confianza, la amistad y la disciplina se consideran fundamentales.

El segundo caso se deriva de cambios generacionales, institucionales y evolutivos por los que uno sustituye a otro en el ejercicio del poder.

Para el asunto que nos ocupa, es necesario aclarar que se intentará explicar las causas que originan la transición de la burocracia política a la tecnocracia con los riesgos y la responsabilidad que ello implica.

Así pues, a nuestro juicio, las causas que explican tal transición en nuestro país son, los elementos o características propias de su decadencia y limitaciones; es decir, las causas que explican la transición de la burocracia son:

Causas Endógenas:

- 1.-Agotamiento de las bases ideológicas en el discurso oficial.
- 2.-Incapacidad para la resolución de demandas de la Sociedad Civil.
- 3.-Resistencia al cambio o modernización en algunos sectores de la burocracia.

³¹ Roderic Ai Camp. Los líderes políticos de México: Su educación y reclutamiento. México, Ed. F.C.E., 1985. p. 25-31

Causas Exógenas:

- 1.-Desarrollo y competencia tecnológica.
- 2.-Crisis económica a nivel mundial y crisis del Estado Benefactor.
- 3.-Resurgimiento del pensamiento Neoliberal, y redimensionamiento del aparato estatal.
- 4.-desarrollo de la sociedad civil y surgimiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).
- 5.-Movilidad política como proceso inevitable en la estructura gubernamental.

Estas causales, se detallarán ampliamente en los capítulos II y III.

**II.- ANALISIS DE LA BUROCRACIA POLITICA
MEXICANA**

II.- ANÁLISIS DE LA BUROCRACIA POLÍTICA MEXICANA.

2.1. LA BUROCRACIA POLÍTICA MEXICANA

Como ya se indicó, la burocracia surge cuando el aparato gubernamental se multiplica y se complejifica; por lo tanto, el proceso de burocratización del Estado se vincula con un proceso de "modernización" o cambios sociales, políticos y/o económicos.

Autores como Pardo ³², subrayan que la modernización estatal -por ejemplo- da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político, como en el caso de la burocracia política mexicana.

La modernización como "adecuación y ajuste de la gestión estatal para el logro de la coherencia y organización necesarias" ³³, se consigue con un cambio en la estructura, sin embargo, los movimientos sociales de 1910 y 1968 han cuestionado de manera particular la gestión estatal.

En las diferentes épocas de nuestra historia la llamada "modernización estatal" se ha reflejado con la forma de ejercer la acción estatal, basado en algún tipo de ideología.

³² Ma. del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México. México, Edit. COLMEX-INAP, 1992. p. 18

³³ *Ibid.* p.19

De esta forma, se proponen dos caminos o alternativas para analizar la burocracia política mexicana:

Primero, la relación de la burocracia como un producto de la expansión del aparato gubernamental, como una forma simplista de análisis.

Segundo, la relación de la burocracia con las Instituciones Políticas ya creadas o modificadas como pudiera ser el tipo de Estado y la ideología del mismo, para justificar su desarrollo y permanencia.

Ambas formas, son sin embargo, no excluyentes una de la otra; por el contrario, quizá las dos representan etapas del ciclo de desarrollo de la burocracia política mexicana.

En fin, desde el punto de vista histórico, la revolución mexicana, se ha analizado desde muy diversas formas, y no es intención de este trabajo retomar lo que ya se ha escrito; sin embargo, es necesario subrayar que como factor histórico importante, sentó las bases de un cambio gradual y significativo en la estructura del grupo en el poder ³⁴, y, en las obligaciones y objetivos del Estado. Existe un consenso en torno a que la revolución dio origen a una burocracia político-militar, la cual tuvo como tarea primordial la reestructuración del nuevo Estado y crear instituciones políticas con el apoyo de la

³⁴ p.e. La llamada "Familia Revolucionaria", frase que se atribuye al general Plutarco Elias Calles, es un término muy utilizado. Este concepto coincide con el papel del presidente y sus mas cercanos colaboradores.

base social: Los obreros y campesinos del país; ya que la estrategia de la burocracia político-militar fue incorporar e integrar a la base social los aparatos de control del Estado³⁵. Para lograr esta medida la burocracia adoptó dos medidas básicas:

- 1.- El reconocimiento de las clases en pugna, y su organización por el propio Estado, lo que establece "organismos de consulta" de una manera institucional y por, tanto, legítima.
- 2.- La adopción de una política "de masas", que busca la satisfacción de los intereses inmediatos de los explotados de la ciudad y del campo (reparto de tierras, patrocinio de sindicatos), solo en la medida en que no se contrapongan con el desarrollo del capitalismo.

En este contexto, la burocracia adquiere un gran margen de libertad para desplazarse políticamente, una autonomía relativa mucho mayor de la que tiene cualquier burocracia en los Estados que no son de excepción. La burocracia es sencillamente, la categoría hegemónica del país. El grupo que hace aparecer al Estado como árbitro imparcial y el máximo conciliador de los intereses opuestos en una sociedad, estaba por fin germinando: El Estado Interventor; connotación que se aplica por su intervención en la economía. Al respecto autores como Juan Felipe Leal³⁶ propone el siguiente esquema de identificación:

³⁵ Mario Huacuja y José Woldenberg. Estado y lucha en el México actual. México, Edit. El Caballito, 1979. pp. 12-22.

³⁶ Juan Felipe Leal. Del Estado Liberal al Estado Interventor. México, Edit. El Caballito, 1991. p.189.

FASES DE EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

Tipo de Estado	Período que abarca
LIBERAL OLIGÁRQUICO	1856-1914
INTERVENTOR	1915-1982
NEOLIBERAL	1983 a la fecha

Para asegurar esta situación, la burocracia política crea un nuevo tipo de derecho, reflejado fielmente en la Constitución de 1917, en los que:

- 1.- Se dota al Estado de un poder prácticamente ilimitado sobre la propiedad privada (Artículo 27).
- 2.- Se subordina completamente los poderes Legislativo y Judicial al poder Ejecutivo (Artículo 89).
- 3.- Se convierte al Ejecutivo en el árbitro supremo de las relaciones de propiedad y de trabajo (Art. 27 y 123).

De esta manera, el Estado hace legítima su "independencia" de las clases sociales, se adjudica las facultades de conciliación y arbitraje de sus intereses y, a través de esto, la burocracia se asegura su propia hegemonía.

Todo esto desemboca en el fortalecimiento del ejecutivo hasta erigirlo en la rama predominante del aparato del Estado. De hecho, como afirman algunos autores³⁷, la autonomía relativa del Estado y la hegemonía de la burocracia son fenómenos que se detectan, en última instancia, por el poder ejecutivo. Sin duda, la existencia de la burocracia política, está vinculada con el poder ejecutivo, su justificación depende de él, y en las decisiones que toma.

La etapa de reconstrucción y reestructuración del Estado Mexicano así lo demostró, ya que también significó un periodo de "institucionalización"³⁸ (1920-1936), para lograr un cierto equilibrio político. El surgimiento del "partido-gobierno" representó básicamente el apoyo mas fuerte del ejecutivo, el partido agrupó prácticamente todos los sectores.³⁹

Asimismo, la burocracia política diversificó de manera corporativa sus canales de comunicación con los diversos "sectores sociales", reconociendo y organizando - a través de aparatos del propio Estado - a las distintas clases sociales, por ramas específicas de actividad económica, siempre bajo la tutela estatal, la creación de la CONCAMIN (1917), CONCANACO (1918), COPARMEX (1929), son un ejemplo de ello.

De lo más sobresaliente de la etapa de institucionalización - en el Cardenismo - fue que el presidente promovió reformas para asegurarse la lealtad de los empleados gubernamentales, la creación de la FSTSE. (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del

³⁷ Mario Huacuja y José Woldenberg... Op. Cit. p.23.

³⁸ Américo Saldivar. Op. Cit. p.51. Según este autor la *institucionalización* es la expresión a nivel jurídico y político de las relaciones de producción, poder y clase. Se consolida el poder central y surge la figura de un ejecutivo fuerte.

³⁹ Miguel Basañez. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*. México, Edit. Siglo XXI, 1981. p. 182.

Estado) en 1938, lo demuestra, así como la profesionalización de los militares, y su inclusión como sector en el nuevo partido (el PRM.).

Anteriormente la creación de la CNC. (1935) y la CTM. (1936), también habían contribuido al fortalecimiento del ejecutivo y del Estado, dándole un carácter corporativista.

Es por ello, que con Cárdenas se afirmó el presidencialismo, y culmina la gestación de un nuevo modelo político, durante su sexenio - el período presidencial se amplió de cuatrienio a sexenio - vieron sucederse con gran rapidez una serie de reformas estructurales que terminaron por alterar notablemente la naturaleza del régimen revolucionario y que aumentaron la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones centrales ⁴⁰ ; esto también hizo posible el ingreso del país a una etapa más acelerada y estable del crecimiento capitalista ⁴¹ , a partir de 1940 México inicia una etapa de industrialización; la industrialización implicó como consecuencia un constante involucramiento del gobierno en el ámbito económico, aunque de igual forma en el ámbito político y social.

Es relevante la etapa de industrialización porque el Estado mexicano inició con una actividad empresarial, tomando en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional; esta política reposó en una alianza entre la burocracia política dirigente y sus organizaciones, creadas por ella misma.

⁴⁰ Lorenzo Meyer. "El Estado mexicano contemporáneo", en *Lecturas de Política Mexicana*, México, Edit. COLMEX, 1981, pp. 5-36.

⁴¹ Nicolás Cárdenas García. *La reconstrucción del Estado mexicano (1920-1935)*, México, edit. U.A.M. Xochimilco, 1992, pp. 157-159.

Desde la creación de Petróleos Mexicanos S.A. (PEMEX) expropiación a compañías extranjeras por causa de utilidad pública (1938) - el agregado de organismos públicos se ve acrecentado considerablemente, entre los más importantes mencionaremos a los siguientes: Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (1941, posteriormente CONASUPO), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS; 1942), y Altos Hornos de México, S.A. (1942).

En 1940 se reorganiza a Nacional Financiera S.A., para convertirla en la principal promotora de la industrialización del país. Cabe hacer mención que esta actividad empresarial e intervencionista del Estado permanecería inalterable por más de cuarenta años.

Otro elemento sobresaliente es precisamente que en 1946, con el arribo de Miguel Alemán al poder, surge una nueva generación de políticos, pues la mayoría de los miembros de esta generación eran demasiado jóvenes para haber participado en la Revolución, por lo que eran civiles; además contaban con estudios universitarios: la mayoría de los miembros de su gabinete eran profesionistas (nueve abogados, dos economistas, un ingeniero, un médico, un odontólogo y un escritor) de Veracruz, y amigos personales; a pesar de estas características, las expectativas atribuidas a los universitarios no fueron cumplidas, sino por el contrario, la gestión de Alemán fue duramente criticada por la corrupción de sus funcionarios, la devaluación de la moneda y por el endurecimiento político hacia la

oposición,⁴² el movimiento obrero independiente; así como los movimientos sociales en general.

Sobre la política estatal en su trato con el movimiento obrero se puede afirmar que es un elemento que se convierte en ley del Sistema Político Mexicano, ya que materialmente no hay sexenio postcardenista en que no estallen movimientos obreros fuera del control de las centrales oficiales que no tengan como respuesta una buena dosis de autoritarismo político en las negociaciones y que culminan casi siempre con la violencia física sobre los líderes y todo el movimiento que representan, un ejemplo que explica lo anterior es el movimiento ferrocarrilero de 1959, que sintetiza el descontento del movimiento obrero contra la política del gobierno y por la independencia y la autonomía del sindicalismo oficial. Dicho movimiento termina con una gran represión por parte del ejército, quien ocupa los locales de trabajo y se despide a una enorme masa de trabajadores.

La Burocracia Política que detenta el poder, da a entender claramente que no podía tolerar una política de enfrentamiento directo entre el gobierno y mucho menos fuera del sindicalismo oficial

Este movimiento anuncia el clima de represión de los años sesenta, en los que se define con mayor precisión el carácter autoritario del Estado Mexicano y su burocracia.⁴³

⁴² Francisco Morales Camarena. Op. Cit. p.55.

⁴³ Víctor López Villafañe. La formación del Sistema Político Mexicano. México, edit. Siglo XXI, 1986. p. 147.

Consideramos necesario, resaltar la importancia del movimiento estudiantil de 1968, pues la mayoría de los autores coinciden en afirmar que dicho acontecimiento representó la fórmula "Estado fuerte-sociedad débil", en su máxima expresión; además del cuestionamiento al sistema corporativista representante de los intereses de las clases sociales mexicanas.

La crisis estudiantil mexicana ocurrió al mismo tiempo que se producían movilizaciones universitarias en otros países, motivadas por razones distintas: en algunos casos el origen fue la protesta antibélica, en otros la rebelión contra las estructuras autoritarias y elitistas de la educación superior. Casi todas estas movilizaciones asimilaron demandas y protestas que iban más allá del ámbito universitario, pero este fenómeno de extensión fue de corta duración, de tal suerte que, en general, la mayoría de los movimientos estudiantiles tuvo dimensiones políticas limitadas, a diferencia de lo que ocurrió en México⁴⁴.

Otro elemento que distingue el movimiento estudiantil mexicano de otros fue su perdurabilidad, es decir, dejó huella en la memoria política de la sociedad, esto se explica - quizá - porque los protagonistas pertenecían a la clase media, una de cuyas funciones ha sido interpretar la realidad.

El elemento más relevante, es que el movimiento estudiantil de 1968, cuestionó el modelo autoritario postrevolucionario de la burocracia política de esos años, hasta entonces revestido de crecimiento económico⁴⁵ y de conformismo, creando una crisis política

⁴⁴ Soledad Loneza. "México 1968: Los orígenes de la transición", en *Foro Internacional* Núm. 117, México, Edit. COLMEX, julio-septiembre de 1989, pp. 66-92.

⁴⁵ Incluso muchos lo consideran como "el milagro mexicano", ya que desde 1940, había logrado mantener una tasa de crecimiento económico del 6.0%, en un marco de estabilidad política.

(por crisis política entendemos la incapacidad de la dirección política para resolver los conflictos presentes por los caminos y medios que dispone).

El movimiento de 1968 no precipitó ningún cambio institucional de fondo; sin embargo, a partir de entonces las reformas políticas fueron más frecuentes, como ejemplo podemos mencionar: la propuesta de reforma constitucional presentada por el propio Díaz Ordaz, tendiente a otorgar la mayoría de edad a los dieciocho años (quizá para satisfacer las demandas de participación de los jóvenes en los procesos electorales). Esta propuesta quedaría asentada en la " Nueva Ley Federal Electoral " (1971), durante el régimen de Echeverría.

Esta iniciativa, ha sido interpretada como un intento desesperado del gobierno por retomar la tradición establecida de que " todo cambio político sólo puede provenir del Estado " y demostrar a la sociedad y al mundo que las peticiones de los estudiantes estaban tomadas en cuenta.

Cabe hacer mención que los seis puntos ⁴⁶ del pliego petitorio que mantuvieron los estudiantes a lo largo del conflicto, no eran de orden económico ni universitario, más bien

⁴⁶ Los seis puntos fueron: 1.- Libertad de los presos políticos, 2.-Destitución de los generales Luis Cueto Ramírez y Raúl Mendiola, así como del teniente coronel Armando Frías, 3.-Extinción del cuerpo de granaderos y no creación de cuerpos semejantes, 4.- Derogación de los artículos 145 y 145 BIS del Código Penal Federal, relativos a la disolución social, 5.- Indemnización a las familias de los muertos y a los heridos que fueron víctimas de la agresión desde el viernes 26 de julio en adelante, 6.- Deslindamiento de responsabilidades de los actos de represión y vandalismo de las autoridades a través de la policía, los granaderos y el ejército "Desplegado de la Comisión Organizadora de la manifestación del 5 de agosto de 1968". Fuente: Ramón Ramírez El movimiento estudiantil de México, julio-diciembre de 1968, México, edit. ERA, 1969 (documentos).

eran de orden político y legal. Criticaban las libertades individuales garantizadas en la Constitución de 1917.

Las causas que originaron el movimiento de 1968, se encuentran en la obra de Sergio Zermeno ⁴⁷; en su examen identifica cuatro causas profundas:

1.- La inadecuación del sistema político para absorber y representar las demandas de los nuevos sectores sociales;

2.- Deterioro de las relaciones entre el Estado y las Universidades;

3.- El debilitamiento del modelo cultural o ideología dominante y del nacionalismo como su elemento central; y

4.- Desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de las clases altas, como una imagen percibida por ciertas capas medias altamente sensibilizadas en este aspecto; es decir, la transformación de un " Estado populista " a un " Estado de clases ". En términos generales el movimiento del 68 representó un deterioro del poder político del Presidente y un resquebrajamiento de la Institucionalidad del Estado mexicano; evidenció la incapacidad del político tradicional para satisfacer las demandas de los movimientos sociales y negociar conflictos.⁴⁸

⁴⁷ Sergio Zermeno. México: una democracia utópica, el movimiento estudiantil del 68. México, edit. Siglo XXI, 1978. p. 55.

⁴⁸ Abelardo Villegas. "1968-1978: Diez años de democratización?". en Proceso Núm. 101. México, 9 de octubre de 1978. p.36.

2.2. CONFORMACIÓN Y LÓGICA FUNCIONAL

Con respecto a la conformación de la burocracia política mexicana, se ha encontrado que diversos autores⁴⁹ dividen su análisis de la siguiente forma:

a) Conformación por el origen social y "éxito" político:

Aunque se acepta que plenamente no esté comprobado que ésta sea una variante decisiva para pertenecer a la burocracia política, ha sido planteada a manera de hipótesis; sin embargo los analistas coinciden en afirmar que la revolución de 1910, abrió espacios para acceder al poder y concluyen que el origen social ejerce una influencia secundaria sobre el nivel del cargo público que se alcanza, es más importante la habilidad y la suerte para establecer relaciones políticas y sociales.

A nuestro juicio, esta variable es importante porque en los últimos años la tendencia que se vislumbra es que los hijos o parientes de quienes ya habían estado en el poder, reingresan al poder como herederos de la experiencia, como lo explica Aguilar Camín⁵⁰:

La moderna versión de la familia revolucionaria: hay más de treinta personajes que son parientes directos, hijos, sobrinos, hermanos, padres de funcionarios en ejercicio o viejos políticos, ejemplos hay muchos... así el nepotismo es una tendencia histórica, la capacidad de la familia revolucionaria a reproducirse con gran eficacia a lo largo de la pirámide del poder.

⁴⁹ p.e. véase los trabajos de Peter Smith en Los laberintos de poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971, México, Edit. COLMEX, 1979 p. 102 y Francisco Suárez Fariás. Op. Cit. p. 186.

Cabe hacer mención que ambos trabajos se refieren básicamente al análisis de la élite política mexicana.

⁵⁰ Héctor Aguilar Camín. "La transición política" en Nexos Núm. 72, México, marzo de 1982.

b) Conformación por la variable educativa:

La variable educativa sostiene que al " modernizarse un sistema político, al hacerse más compleja la toma de decisiones, y al incrementarse las oportunidades educacionales, los líderes políticos son formalmente mejor educados " ⁵¹. Esta variable adquiriría mayor importancia con la tecnocracia.

c) Conformación por " continuidad " o variable política:

Quizá esta variable, sea la más compleja y contradictoria; ya que si bien, desde que se adoptó el lema de la " no reelección " de la revolución, la burocracia política mexicana ha experimentado una especie de " circulación " permanente, siendo el presidente el único que realmente abandona su cargo. El resto de los políticos " son acróbatas consumados " (como les llama Peter Smith), ya que en el " trapecio " de la oportunidad brincan ágilmente de un puesto a otro, de la Cámara de Diputados al Senado y de vuelta, de las Presidencias Municipales a las Gubernaturas Estatales, etc., y así, acumulan poder y prestigio dentro de cada grupo, también se le llama carrera política.

La lógica funcional de la burocracia política, la podemos relacionar con lo anterior; ya que ella se ha mantenido en el poder por una continuidad relativa en los altos mandos, si bien en cada sexenio se forma un equipo de gobierno rescatando a algunos miembros del anterior.

⁵¹ Francisco Suárez Fariás. " Elite, política y tecnocracia en México " en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 129. México, julio-septiembre de 1987. pp. 45-53.

Otra característica, es que dentro de la burocracia política mexicana coexisten elementos de modernización y conservadurismo e inercia, los del autoritarismo con los del paternalismo.⁵² En suma, la burocracia actúa con un elevado grado de pragmatismo (lo verdadero es lo práctico) en la conducción política del país.

Asimismo, hay que resaltar que la burocracia política mexicana se adapta a las nuevas condiciones imperantes en el Sistema Político a través de la manipulación del control y la cooptación, formando diversas camarillas ⁵³, grupos de apoyo y de presión, sistemas de clientelas y caciquiles que se ha podido institucionalizar y legitimar, a lo largo de décadas, como ya se manifestó. Aunque, también la burocracia se ha mantenido en el poder gracias a sus bases de legitimidad como son la ideología y el discurso político; pues en la ideología se contempla la justificación - explicación de un determinado orden de las cosas y su carácter imprescindible; pero sobre todo, se justifica la existencia de un proyecto de desarrollo histórico, económico y político de quienes están en el poder.

⁵² Américo Saldivar...Op. Cit. p.43.

⁵³ Jorge Gil, Et. al. "La red de poder mexicana: el caso de Miguel Alemán", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México julio-septiembre de 1993. pp. 103-117.

Hay algunos episodios de la política mexicana que permiten ver la competencia y el consenso entre camarillas. Por ejemplo, el triunfo de Adolfo López Mateos bien puede considerarse como una negociación entre camarillas, ya que fue el candidato de varios grupos y por tanto de consenso en toda la red.

2.3. CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

Uno de los acontecimientos más significativos de la sociedad contemporánea, lo es sin duda la transformación de valores e instituciones heredadas de la época de la posguerra, México no podría ser la excepción. En nuestro país dio lugar la aparición del llamado "Estado de Bienestar", "Estado Interventor", "Estado Providencia" o "Estado Social".

Sin embargo, en las últimas décadas este tipo de Estado ha sido motivo de debates y análisis, dando lugar al resurgimiento de tendencias ideológicas y políticas neoliberales oscurecidas un tiempo por el resplandor keynesiano e iluminadas en la actualidad por la desarticulación de las estructuras sociales y la terminación de los compromisos políticos en que se había fincado la prolongada prosperidad capitalista.⁵⁴

Las causas que indican que el Estado Social ya cumplió su ciclo, así como su acreditación histórica y social, son las siguientes:⁵⁵

- 1) El déficit creciente para financiar el gasto público;
- 2) la combinación de inflación con recesión;

⁵⁴ Ignacio Perrotini y Eduardo Vega "El Estado Providencia y la crítica neoliberal", en *Estudios Políticos* Núm. 2 v. 3, México, abril-septiembre de 1985, p. 5.

⁵⁵ Véase el artículo de Ricardo Uvalle Berrones "Nueva Racionalidad del Estado mexicano", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.* Núm., México, julio de 1990, p. 177.

- 3) expansión de los gastos burocráticos y administrativos;
- 4) desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos de mercado;
- 5) exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad;
- 6) la extensión de una red administrativa (organismos y funciones) " innecesaria " para la sociedad.

Asimismo, a la crisis del Estado Social se le relaciona también con los temas actuales de " Crisis de gobernabilidad " o de la " ingobernabilidad ". Como afirma Aguilar Villanueva⁵⁶, puesto que es ya una opinión general que trasciende el circuito de especialistas en afirmar que a partir de los años setenta se vive una crisis global, ya mencionada en sus indicadores económicos, pero en el caso de los indicadores sociopolíticos se manifiestan en el renacimiento de la conflictualidad social, así como en el incremento de las reivindicaciones y demandas de prestaciones y subsidios dirigidos al Estado.

En torno a este problema de crisis de gobernabilidad, afirma Aguilar Villanueva⁵⁷, que existen dos líneas de respuesta o teorías para comprender el problema: una se presenta como estrategia de reducción de demandas y estrategia de la capacidad del gobierno en lo político, y la segunda - la que llama la atención - es la teoría " racionalizadora ", la cual constituye

⁵⁶ Luis F. Aguilar Villanueva. "Estado, régimen y sistema político (Notas para la discusión sobre la crisis del Welfare State)", en *Teoría y política de América Latina*, México, Edit. C.I.D.E., 1984, pp. 205-219.

⁵⁷ *Ibid.* p. 211.

en realidad una crítica a la democracia y a la burocracia, a la politización de demandas y a la burocratización universal de la sociedad estatizada.

En fin: democracia y burocracia son las causas de la crisis y la debilidad estatal. La debilidad es imputable precisamente a la estatización de la sociedad o " socialización política ". La debilidad estatal es un efecto mismo del Estado.

Al haber asumido la producción y la administración de la sociedad civil de mercado, el Estado se ha transformado en todo (Aguilar le llama " factótum "), en Estado administrador, planificador, asistencial, subsidiario, compensador, prestador, etc. Esto ha llevado a una sobrecarga excesiva de sus funciones y desempeños, tanto por la extensión como por la complejidad del ámbito de sus competencias.

Esta presencia estatal a lo largo y ancho de la sociedad lleva consigo y constituye al Estado como el referente directo e inmediato de la masa de las expectativas. Reivindicaciones y demandas sociales; lo cual, a su vez, significa y genera una corriente: " politización de la sociedad ".

Este crecimiento y hasta exceso de politización es, entonces, simultáneamente causa y efecto de la excesiva estatización y burocratización de la sociedad.

En lógica conexión con lo anterior para Aguilar Villanueva se genera un círculo vicioso de demanda-prestación-demanda, de politización-estatización-politización, de " politización

de la sociedad " y de " socialización política "; este círculo vicioso lo explica así: " En efecto, las expectativas y demandas sociales dirigidas al Estado aumentan el ámbito de sus funciones y el número de cuerpos presentes y actuantes en la sociedad civil; pero, a su vez, esta omnimoda presencia y responsabilidad estatal dentro de la sociedad estimula y genera la aparición de una masa en aumento de demandas referidas directamente al Estado.

El círculo vicioso y ampliado permanentemente, en su vicio es una sobrecarga del gobierno político. Este círculo vicioso ha sido vivido en los años 50 y 60. El resultado ha sido una incapacidad generalizada de respuesta estatal debido al agobio que padece a causa de la extensión y complejidad de sus tareas, por cuanto existe una parálisis del Estado en su capacidad de prestaciones reguladoras, administrativas, asistenciales.

El pronóstico basado en este diagnóstico es alarmante:⁵⁸

Crecientes expectativas, elefantitis del Estado, creciente ineficiencia, creciente escasez de recursos disponibles, crisis fiscal, fracaso del Estado.

Derivado de lo anterior, se propone un Estado diferente y totalmente contrario al Estado de bienestar: un Estado Neoliberal.

⁵⁸ *Ibidem*. P.211.

El neoliberalismo, surge como una concepción política, ideológica y económica contraria al intervencionismo estatal, el neoliberalismo es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado a toda costa.

Su defensa de la libre empresa no tiene frontera, por lo tanto exige que el Estado y su administración cambien radicalmente, órganos, funciones y estructuras son amputadas por "ineficaces" porque son una carga para la sociedad; por lo que existe una necesidad de "racionalizar" al Estado mexicano que había crecido desproporcionadamente con el sexenio de Echeverría, inclusive se afirma que la participación del Estado en la economía - diversa y abundante - generó conflictos y enfrentamientos con el sector privado, el cuál argumentó que la tendencia a ampliar la participación estatal favorecería que incluso se llegaran a invadir campos de actividad que tradicionalmente había cubierto la iniciativa privada. Esta irritación provocó serios enfrentamientos; los empresarios desafiaron abiertamente al gobierno y crearon en 1974, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE.), que como organismo unificador de los empresarios, presentó una posición más fuerte.

Así, la década de los setenta ha sido identificada como la última etapa de crecimiento y ampliación de Instituciones Administrativas vinculadas con el papel activo del Estado en la economía, especialmente en este sexenio, hay quienes afirman que nadie sabe cuantos aparatos, empresas paraestatales e instituciones se crearon; las críticas de "mal

administrador" se generalizaron en parte por el incremento de la burocracia estatal en este período, y por otra por las constantes crisis económicas y endeudamiento del Estado.

En 1970, el número de personas empleadas en el gobierno federal y en las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal era de alrededor de 826 mil personas, en 1976, llegó a ser casi 1 millón 315 mil personas .

A pesar de las críticas de las que era objeto, aún en la década de los setenta y principios de los ochenta no se concebía el neoliberalismo como hilo conductor de la vida política y económica de México ya que la constitución de 1917 (artículo 25) es clara:³⁹

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral...El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control que en su caso se establezcan.

Lo anterior, genera una enorme contradicción entre el neoliberalismo y la rectoría del Estado mexicano contemplada en la Constitución ; sin embargo, esta contradicción sería minimizada años más tarde por el nuevo grupo en el poder, que a partir del gobierno de De la Madrid cobraría importancia: la tecnocracia; misma que incluso, daría impulso al llamado neoliberalismo en lo económico y " liberalismo social" en lo político e ideológico.

³⁹ Federico Reyes Heróles. Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano. México, Edit. F.C.E., 1986. pp. 137-160.

2.4. DECADENCIA Y LIMITACIONES.

A raíz de los serios desajustes políticos, el deterioro de la legitimidad sufrido en los años de 1968 y 1971, y en las elecciones de los últimos sexenios en lo político; así como las devaluaciones y crisis en lo económico; ha dejado al descubierto -desde nuestro particular punto de vista- la decadencia y las limitaciones de la burocracia política para enfrentar en términos globales la modernización que exige la sociedad civil y los cambios del entorno externo e interno del propio Estado, tal afirmación se sustenta en los siguientes puntos:

1.-Agotamiento de las bases ideológicas empleadas por la burocracia política.- Es necesario recordar que la base de legitimidad de la burocracia política descansa en la ideología de la Revolución Mexicana, esto es importante ya que especialistas como Córdova ⁶⁰ lo manifiestan textualmente:

La ideología de la revolución mexicana por supuesto, se desarrolla sobre múltiples vías de acción de variable importancia según los problemas y los momentos históricos...la ideología dominante con su fundamento autoritario y reformista, se sedimentó rápidamente en la cultura política de México postrevolucionario y, de algún modo también en las demandas ideológicas.

⁶⁰ Arnaldo Córdova. "Ideología y cultura política en México", en La revolución y el Estado en México, México, Edit. ERA, 1989. pp 319-349.

Así, su principal soporte promotor lo constituyó el mismo poder del Estado y, a partir de él la burocracia política y todos los individuos que de alguna manera y aún desde posiciones encontradas utilizan en los discursos los valores y principios de la revolución mexicana, tales principios son: el Estado de presidencia fuerte, la Rectoría Estatal de la economía, la propiedad primordial de la Nación, la reforma agraria, la tutela del Estado sobre las clases populares (corporativismo) y una política nacional independiente.

Sin embargo, en los últimos sexenios; para ser precisos desde 1970 a la fecha, esta ideología no ha sido de gran utilidad en los discursos políticos e incluso, la revolución es vista o tiende a verse como un evento que se pierde en el pasado, es una reliquia inservible para resolver los problemas y demandas de la sociedad civil cada vez más compleja, coyunturas específicas como las devaluaciones, las crisis, el "boom petrolero", la nacionalización de la banca y su posterior privatización, así como la privatización de Empresas Públicas ha hecho necesario, un cambio y el uso de un lenguaje e ideología que justifique las tareas de gobierno; en la actualidad los conceptos de mercado, racionalidad, privatización, productividad, eficiencia, técnica, etc, así como el uso de estadísticas y porcentajes alejados de la "sensibilidad social" pasaron a convertirse en ideología oficial; este discurso no es utilizado por la burocracia política tradicional; por lo que se convierte en una limitante.

2.-Incapacidad para la resolución de demandas de la Sociedad Civil.- El fracaso de la burocracia política en la resolución de demandas ha dado como resultado el surgimiento de

organizaciones y grupos sociales al margen del llamado corporativismo oficial (esta situación se analizará en las nuevas realidades socio-políticas); asimismo, a raíz de los movimientos sociales de 1968 y 1971 principalmente, en la sociedad civil se han generado cambios que se traducen en mayor participación; en este sentido, el Estado mexicano -represor y autoritario por naturaleza-, es más tolerante que en el pasado. Aguilar Villanueva ⁶¹ ofrece una explicación sobre la incapacidad del Estado para la resolución de demandas de la sociedad y lo atribuye a que el propio Estado ha creado expectativas en torno a sus funciones, paradójicamente generando la aparición de demandas cada vez más complejas en la sociedad. Esto se explica con la forma de Estado practicada por varios sexenios: el Estado Asistencial, Social o Bienestar (The Welfare State).

3.- La resistencia al cambio o a la modernización.- Al interior de la burocracia existen diversos sectores como los conservadores o "duros", también llamada "vieja guardia", representada por Fidel Velázquez y Alfonso Corona del Rosal, por mencionar algunos ejemplos. Este sector se manifiesta como adverso al cambio o modernización de las estructuras gubernamentales, ya que, para ellos el objetivo primordial es la permanencia en el poder o por lo menos la participación y presencia en el escenario político.

Este fenómeno ha favorecido que grupos ajenos a la burocracia y al partido formen parte de los cuadros gubernamentales; ya que este grupo cuenta con formación académica en el extranjero y en universidades privadas, por lo que implementa ideas renovadoras reformistas

⁶¹ Luis F. Aguilar Villanueva. Op. Cit. p. 211.

y perfeccionadoras. El rápido ascenso de este grupo al mando político ha desquiciado todos los mecanismos tradicionales de la política, de la legitimación y liderazgo.⁶²

4.- Finalmente, y con relación a lo anterior, señalaremos que la intervención de Organismos Internacionales ha obligado al gobierno mexicano a importar e implementar modelos económicos y tecnológicos que la burocracia política tradicional no maneja, y que ha sido otra variable que ha favorecido la aparición de grupos altamente profesionalizados y especializados en el manejo de sofisticados recursos científicos y tecnológicos que optimizan la eficiencia en la administración de recursos. En contraste con ésta óptica; considerado desde un punto de vista weberiano el burócrata es un hombre que carece de imaginación e iniciativa, estas características lo descartan a las necesidades de cambio, modernización o transición que exige el contexto interno y externo.

⁶² Federico Reyes Heróles Op. Cit. p. 216.

III.-TRANSICION HACIA LA TECNOCRACIA MEXICANA

FALTA PAGINA

No.

64

III.- TRANSICIÓN HACIA LA TECNOCRACIA (1982-1994)

3.1. NUEVAS REALIDADES SOCIÓ-POLITICAS

Lo que hemos llamado "Nuevas realidades socio-políticas", se refiere a los factores que propiciaron e influyeron en la transición hacia la tecnocratización en las estructuras del poder en México. Actualmente, se ha llegado a la conclusión de que ya no existen acontecimientos aislados, la aceleración científica y tecnológica, la globalización de la economía y el impacto de los problemas ambientales así lo demuestran.

Por ejemplo, la década de los ochenta marca el inicio de nuevos tiempos, y cambios en todos los ámbitos gestados con el recrudecimiento de la crisis que azotaba la economía capitalista. La sociedad y el Estado rearticulan relaciones. Las organizaciones económicas y políticas también se transforman. La crisis llega a los ámbitos económico, financiero, político, social, administrativo y cultural.⁶³

Específicamente, en cuanto al desarrollo y auge de la tecnología, incluso hay quienes ⁶⁴ hablan de una civilización técnica, científica, postindustrial, tecnológica, etc., o incluso de una revolución científica y tecnológica o una nueva Revolución Industrial. Este tipo de civilización modifica las relaciones sociales y políticas, de tal suerte que las mentalidades y actitudes están inspiradas en la competencia técnica.

⁶³ Ricardo Uvalle Berrones . "Nueva racionalidad del Estado mexicano", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Núm. 3*, México, julio - septiembre de 1990, pp. 169-193.

⁶⁴ Manuel García Peláyo. *Burocracia y Tecnocracia*, Madrid, Edit. Alianza Universidad, 1974, p. 46.

Así, la civilización tecnológica conlleva a la nueva idea de la realidad ⁶⁵ la cual es real aquello que:

a) es comprobable empíricamente,

b) es de algún modo cuantificable

c) es operacionable o manipulable

d) es útil o funcional para el mantenimiento de un sistema,

e) es comunicable, mas concretamente, forma parte de un proceso de comunicación (entendido este concepto en su sentido mas amplio).

Los valores, las normas y las ideas que no sean comprobables, manipulables, funcionales, cuantificables y comunicables no son reales, sino irreales o ideales.

En este tipo de civilización la llamada teoría de Sistemas o Enfoque de Sistemas es de suma importancia, ya que, se ha llegado a la idea de que todo lo existente sea natural o artificial, material o intelectual es un sistema o un subsistema o una parte integrante de ellos; entendiéndose por sistema:

El conjunto de elementos o componentes interdependientes considerados desde el punto de vista de sus relaciones entre si y con totalidad, y mediante tales relaciones hace o se produce algo.

⁶⁵ Ibid. p. 42.

En la relación civilización tecnológica - orden político; García Pelayo⁶⁶ afirma que ha sido tal el impacto que llama la atención la tendencia al desplazamiento de la base y de los métodos de ejercicio del poder, en el sentido de que la dominación sobre las personas tiende a dejar de ser directa o de ejercerse a través de regulaciones legales, para pasar a estar mediatizada por la dominación sobre las cosas o, más concretamente, por la dominación de los sistemas a los que se articulan las cosas y las personas.

También, en este tipo de civilización, el uso de la violencia es menos generalizado -aunque no totalmente excluido-, aquí llama la atención el uso de los medios de comunicación de masas a fin de introducir la idea de bienestar económico, competencia y tecnología (en este sentido es una función de la ideología del Estado).

Es en este panorama, en donde México inicia modificaciones a sus estructuras:

En el ámbito industrial, en la década de los ochenta, se manejó la llamada "Reconversión Industrial", la cual representó un proyecto (del Estado) de transformación de la estructura industrial del país, como una exigencia concreta de las grandes transformaciones habidas en el capitalismo mundial, debido a los avances tecnológicos registrados en torno a la microeléctrica y sus aplicaciones a la informática, a la robótica y a la automatización de procesos; la obtención de nuevos materiales que sustituyeron a las materias primas naturales como algunos minerales y fibras ópticas.

⁶⁶ Ibid. p. 53.

La reconversión industrial tenía como objetivo la reorientación de la economía del país hacia los mercados internacionales, la cual tenía como soporte la idea de que el modelo de crecimiento basado en el mercado interno estaba agotado.⁶⁷

La estrategia de Reconversión Industrial del gobierno mexicano operó en dos ámbitos:

El de la industria empresarial privada y el de la industria paraestatal; para el sector privado se diseñó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), para el sector paraestatal el programa consistía en el "redimensionamiento" del sector (desincorporación de empresas).

El PRONAFICE ⁶⁸ planteó en 1984 las modificaciones a la industria y al comercio exterior; las mismas consistían en:

- a) Generar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, mas articulado en el interior , y competitivo en el exterior.
- b) Desarrollar y adaptar tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país.
- c) Racionalizar la estructura de organización industrial para lograr una mejor articulación entre la gran empresa, la mediana y la pequeña.
- d) Desconcentrar la localización de las plantas industriales y dispersarlas.

⁶⁷ Por cierto esta tesis pertenece a la ideología neoliberal.

⁶⁸ Guillermo Knochenhaver. "Reconversión Industrial y Desarrollo", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 129, México, julio-septiembre de 1978, pp. 33-43.

e) Lograr una participación mas articulada y eficiente de los agentes productivos, que fortalezca la economía mixta bajo la rectoría del Estado.

f) Dar una dimensión social al cambio estructural: solución a los problemas de empleo, de producción de satisfactores básicos, de distribución de ingreso, de participación de los trabajadores en los beneficios del cambio.

Con la finalidad de apoyar, el PRONAFICE, el gobierno mexicano se adhirió formalmente al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas por sus siglas en inglés) en 1986 - revirtiendo la decisión tomada en 1979 - no obstante las críticas en contra, ya que al GATT se le ha calificado como el "Club de los ricos", además de que sus principios muestran gran variedad de interpretaciones, excepciones y contraexcepciones.⁶⁹

En ese entonces, los objetivos específicos - y la justificación - del gobierno para entrar a dicho organismo fueron⁷⁰ :

a) Reestructurar la producción,

b) regular su intercambio, en tanto que la mayoría de las exportaciones mexicanas van a los Estados Unidos, que es miembro del GATT y "aplica todas las normas regulatorias del mismo" ,

⁶⁹ Jorge Witker. "El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas) ", en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, Edit. U.N.A.M., 1986.

⁷⁰ Ma. Estela Dillanes Cisneros. "La empresa Mexicana y el camino de la modernización económica", en Gestión y Estrategia Núm. 5, México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, enero-junio de 1994. p. 22.

c) elevar el rendimiento del comercio exterior y el volumen de las exportaciones.

Otra estrategia gubernamental fue la Reversión Industrial Paraestatal, es decir, la desincorporación de empresas estatales.

Es necesario reiterar que la reducción del papel del Estado y la productividad a toda costa es una consecuencia del pensamiento neoliberal; y como tal este aboga por la privatización, la cual -asimismo- suele ampararse abiertamente en argumentaciones ideológicas y se representa como una opción válida por sí misma: reducir el tamaño del aparato productivo gubernamental favoreciendo sin restricciones los mecanismos mercantiles en beneficio de la propiedad privada. Se objetan, así los patrones de acumulación vigentes en las economías de mercado donde participa directamente el Estado.

La concepción que se tenía de las empresas públicas como medios para promover, estimular y conseguir el desarrollo económico y social cambió; ahora se planteaba -en los discursos oficiales- que para lograr una administración pública eficiente, se practicarían lineamientos y criterios para determinar la fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

En el diagnóstico que se hizo de la industria paraestatal se mencionaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo, financiero, laboral y tecnológico.

Su solución, dentro del esquema de política económica⁷¹ era racionalizar la participación directa de Estado en la Economía. En este sentido se señalaba en el PRONAFICE que " el objetivo de la acción del Estado o en el ámbito económico es el fomento al

⁷¹ Planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. p. 177.

desarrollo integral por medio de su participación directa, a través de las empresas públicas y el ejercicio del gasto público, e indirecta mediante la política de fomento, protección y regulación " para lo cual debía concentrar su participación en las áreas estratégicas y prioritarias que la Constitución señala. En los casos diferentes se pondría en práctica lineamientos para la " reestructuración " del sector.⁷²

Este proceso se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas: Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México y continúa con la venta de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de aviación, azucareros, las textiles, etc.

En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la Nación que de 1,155 entidades del sector público existentes en 1983, se habían desincorporado 756 ⁷³ . Lo que representaba el retiro total y parcial de la producción estatal en algunas ramas del sector manufacturero.

En la Administración de Carlos Salinas de Gortari, se siguió esta misma línea de pensamiento económico (neoliberalismo), ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se refiere a que la modernización económica necesariamente pasa por la modernización del Estado y la empresa pública. Debido a lo cual se sujetaría a un profundo proceso de modernización estructural para concentrarla en las áreas estratégicas y prioritarias.

⁷² Guadalupe Huerta Moreno. "Empresa Pública Pasado y presente", en *Gestión y Estrategia* Núm. 4, México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, julio-diciembre de 1993, pp. 50-64.

⁷³ VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1o. de septiembre de 1988.

Para alcanzar la modernización del sector paraestatal se propuso, en el mismo documento⁷⁴, liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no siendo prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. (Anexos: Gráfica 1)

Actualmente la participación del sector paraestatal en la industria se concentra fundamentalmente en la explotación y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y en los servicios de carga que presta ferrocarriles nacionales. Entre las ventas más importantes de los tres primeros años del gobierno de Salinas de Gortari se encuentra la de Compañía Minera de Cananea, el Grupo DINA, CONCARRIL y los ingenios azucareros, entre otras.

En la segunda mitad de su período gubernamental las ventas más importantes fueron: Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. El resultado de la disminución directa del Estado en la economía es que a mediados de 1993 sólo quedaban 202 entidades paraestatales, 953 menos que en 1982.(Anexos: Gráfica 2).

⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

Así , como ya se indicó, el criterio de " beneficio social " que normaba la actividad de las empresas públicas y que había sido, desde la nueva concepción económica, el principal elemento de los déficits crónicos de las finanzas públicas, es sustituido por el criterio de rentabilidad económica; en tanto que el papel del Estado como eje director del crecimiento industrial y el proceso económico es sustituido por la inversión privada y el mercado.⁷⁵

Un dato adicional a lo anterior, en el cual se dio a conocer la situación que guardaba el "redimensionamiento" con respecto a la economía del país ⁷⁶:

Por ejemplo, los recursos obtenidos con la venta de 136 empresas durante el sexenio de Miguel De la Madrid ascendieron a 1 billón 528,217 millones de pesos. La cifra de los ingresos parece poco significativa comparada con los derivados del petróleo o los montos del servicio anual de la deuda.

Al respecto, cabe destacar que según algunos especialistas la ola privatizadora en México, se debe a las urgencias inherentes a la deuda externa y de la influencia de los Organismos Financieros Internacionales, principalmente el F.M.I. y el Banco Mundial.

De esta política privatizadora destacan el apresuramiento, el voluntarismo y el ansia desmedida de privatizar todo lo privatizable.

⁷⁵ Guadalupe Huerta Moreno. Op. Cit. p. 59.

⁷⁶ Jorge Ruiz Duchas. "El redimensionamiento del sector parastatal, 1982-1988: Hacia un balance del sexenio", en Foro Internacional Núm. 4, México, Edit. COLMEX, abril-junio de 1990. p. 806.

Esto ha significado que en varios países se cometan arbitrariedades, que el proceso carezca de la mínima transparencia y que los precios de venta de las empresas no reflejen cabalmente el valor patrimonial.⁷⁷

En el ámbito económico y financiero, indicaremos a grandes rasgos que si se tuviera que hacer una caracterización esquemática sobre la situación económica en la década de los ochenta, se tendría que mencionar la existencia de: inflación, devaluación monetaria, fuga de capitales, caída de los ingresos derivados de la exportación petrolera, y elevada deuda externa.

Desde la crisis económica de 1976, la estrategia del gobierno ha sido el "crecimiento" con base en el endeudamiento externo y el sometimiento a las políticas del Fondo Monetario Internacional ⁷⁸, con sus mecanismos restrictivos y de sujeción salarial; a pesar de un auge repentino (1979-1981) por la magnitud de los excedentes petroleros, los cuales permitieron aminorar la crisis y alcanzar altas tasas de desarrollo en 1982 se presentó un colapso financiero como consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras, y de otras manufacturas así como el crecimiento de la deuda externa y la fuga de capitales.

En la actualidad, la información sobre la fuga de capitales es variada, alguna tiene como origen entidades financieras internacionales y otra de procedencia oficial. En cuanto a esta última, se trata de informes presidenciales, estudios del Banco de México y de la Secretaría

⁷⁷ Naúm Minsburg. "Política privatizadora en América Latina", en *Comercio Exterior* Núm. 11, México, noviembre de 1993, pp. 1060-1067.

⁷⁸ En 1982 el gobierno mexicano firmó la Carta de Intención con el F.M.I., entre las medidas destacan: a) Disminución del Gasto Gubernamental, b) Elevación del ahorro interno, c) Saneamiento de las finanzas públicas por la vía de una mayor tributación y alzas en los precios de los bienes básicos y servicios públicos. Véase "Carta de Intención", en *Comercio Exterior* Núm. 11, México, noviembre de 1982.

de Hacienda. Paradójicamente ⁷⁹, quien denunció la fuga de capitales fue el propio gobierno.

Los datos aportados en el informe de gobierno de 1982, se afirmó lo siguiente:

No sabemos con certeza, pero tenemos datos de que las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el exterior ascienden , por lo menos a 14,000 millones de dólares. Hay quienes afirman que es mucho más. Adicionalmente, los inmuebles urbanos y rurales en Estados Unidos de América, propiedad de mexicanos, se estima que tienen un valor del orden de los 30,000 millones de dólares. Esto generó ya una salida de divisas por concepto de enganche y primeros abonos, del orden de 8,500 millones de dólares... ⁸⁰

Por lo anterior, y por información " no oficial ", nuestro país es señalado como el país latinoamericano que detenta el récord en materia de capitales fugados; ya que en suma se estima que a principio de los ochenta se fugaron del país alrededor de 19, 655 millones de dólares; además de que dichas fugas han sido orquestadas por prominentes políticos y ciertos miembros de la burguesía mexicana. ⁸¹

Finalmente, podríamos decir que desde el sexenio de Miguel de la Madrid, las medidas típicas de saneamiento de la economía en las que ganan expresión los principios de eficiencia, la productividad y la libre acción de las fuerzas del mercado; Política económica diametralmente opuesta a la existente hasta 1982, caracterizada por un Estado protector y

⁷⁹ Mario Ramírez Rancano. "Los saldos de la Política Económica Neoliberal", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, octubre-diciembre de 1989, pp. 171-197.

⁸⁰ José López Portillo. "Sexto Informe de Gobierno", en *Comercio Exterior* Núm. 9, México, septiembre de 1982, pp. 934.

⁸¹ Fernando Ortega Pizarro. "Recuento de cinco años de corrupción y anticorrupción ", en *Proceso* Núm. 299, México, 26 de julio de 1982.

benefactor no sólo de la burguesía, sino del grueso de la población, marcan el inicio de una economía neoliberal; que no garantizaba un crecimiento económico; por el contrario, al final de este sexenio el crecimiento fue nulo.⁸²

En el ámbito político y social mencionaremos que entre 1982 y 1988 una severísima crisis económica se sumó a tendencias sociales de largo plazo para dar lugar a cambios significativos en el régimen político mexicano.

El más llamativo e importante fue la pugna entre tecnócratas contra políticos; diferenciación que es provocada por la doble función contradictoria del Estado⁸³: establecer las bases para la acumulación de capital, y conquistar la legitimidad. Esta doble función en momento de crisis económica, aumenta la tensión entre los órganos de gobierno encaminados a fomentar el crecimiento económico (o administrar la crisis) y el aparato de partido encargado del consenso, tensión que agudiza el enfrentamiento entre políticos y tecnócratas.

En los últimos dos sexenios (1982-1988 y 1988-1994), el presidente ha sido reclutado dentro del grupo tecnócrata que carece de formación y militancia partidista, aumentando con ello el descontento de los políticos.⁸⁴

⁸² Mario Ramírez Rosendo. Op. Cit. p. 182.

⁸³ Francisco Salazar Sotelo y Cristina Villalpando R. "Modernización económica y transición democrática en México: 1982-1992", en *México, una sociedad en cambio. Reflexiones sobre política y cultura...* México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, 1994. p. 47.

⁸⁴ Sergio Zermeno. "El fin del populismo mexicano", en *Nexos Núm. 113*, México, mayo de 1987. pp.31-35.

Asimismo, y con relación a lo anterior, fue el notable debilitamiento de las funciones internas y electorales del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional; en este sentido según la opinión de algunos ⁸⁵ las funciones que se han visto deterioradas desde 1982 son:

- a) Articulación y expresión de los intereses de los actores sociales fundamentales,
- b) monopolización de los puestos públicos,
- c) formación de la clase política,
- d) apoyo y legitimación de políticas gubernamentales.

El desgaste de estas tareas está vinculado a los procesos de modernización y a los propios cambios en el grupo gobernante, lo que además puso en evidencia un fenómeno trascendental: la fórmula del PRI (como partido del gobierno) está atravesando por un relativo agotamiento.

Tal afirmación, se sustenta en los siguientes hechos:

- El pacto social o corporativo del PRI desde sus orígenes se ha desgastado en los últimos años debido a la modernización económica (y tecnológica) ⁸⁶ lo que también ha dado lugar

⁸⁵ Esperanza Palma. "Notas sobre el P.R.I. y las transformaciones políticas actuales", en *Sociológica* Núm. 11, México, Edt. U.A.M. Azcapotzalco, septiembre-diciembre de 1989, pp. 75-85.

⁸⁶ El argumento de la incompatibilidad entre corporativismo y modernización parte de la idea de que los cambios en la esfera de la economía -reducción del gasto, de los subsidios y del proteccionismo, estímulo al capital privado nacional y extranjero, apertura al exterior, privatización ; reconversión industrial -exigen la transformación del modelo de desarrollo y de la relación corporativa que el Estado constituyó en los sectores populares. La necesidad de

a la emergencia de nuevos actores sociales. Dichos actores - constituidos por clases populares, clases medias y una nueva clase empresarial ajenos a la " familia revolucionaria"

- se han formado fuera de los canales corporativos priistas y en este sentido crearon nuevas demandas, participación y negociación política.

En esta medida tales actores difícilmente se sintieron representados por el PRI por lo que requirieron de la ampliación del Sistema de representación entre una sociedad cada vez más plural y la lógica corporativa priista no es un fenómeno reciente; desde 1968, se ha venido manifestando la existencia de un partido del gobierno que monopoliza las funciones públicas e incompatible con las demandas de democratización de los actores sociales producto del desarrollo industrial.

Así pues, " la emergencia de nuevos valores y nuevas prácticas centradas en la participación ciudadana, está minando el ambiente natural del modelo corporativo de organización política."⁸⁷

Asimismo, en los últimos años se ha observado la proliferación de organizaciones independientes y alternativas al PRI (y a su burocracia) a partir de la década de los setenta, y sobre todo en los ochenta tanto en el ámbito urbano como en el rural surgieron

transformación de la estructura y relación corporativa se deriva de que de ellas constituyen un obstáculo a las exigencias que plantea la apertura y la consecuente necesidad de modernizarse para competir con los países industrializados". Véase : Ma. Amparo César " Qué será del Corporativismo mexicano?", en *Nexos* Núm. 168, México 1991, p. 51. e Ilán Bizberg "Crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional* Núm. 120, México, Edit. COLMEX, abril-junio de 1990, p. 709.

⁸⁷ Jaime Sánchez Suanrey. "Corporativismo o Democracia?", en *Vuelta* Núm. 136, México, marzo de 1988, pp. 12-19.

ESTA TEXTO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

agrupaciones que desconocieron el liderazgo priista y que se han mantenido como interlocutores del régimen sin pasar por su incorporación al partido del gobierno, ejemplo de esto son los sindicatos universitarios, el Movimiento Urbano Popular (MUP)⁸⁸

que nació a consecuencia de los sismos de 1985, y que alcanzó su expresión más contundente con las movilizaciones de 1988 en defensa del voto y contra el fraude electoral, esto se percibió en los resultados del D.F.⁸⁹, y a últimas fechas Alianza Cívica y vecinos independientes de la Ciudad de México, por sólo mencionar a algunos. A estas agrupaciones se les conoce como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Por lo que a partidos políticos se refiere, en el ámbito de los partidos de oposición, sobresale por su importancia y como factor coyuntural en las elecciones de 1988, el Frente Democrático Nacional (FDN); ya que para algunos significó que estas elecciones tuvieran gran competitividad y cuestionaran el liderazgo del Partido del Estado; inclusive se considera que el sistema sufrió una "crisis de legitimidad" al manipular los resultados de la votación y garantizar el triunfo del PRI⁹⁰ (anexos: Cuadro I)

Posteriormente, del FDN, surgiría el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como tercera fuerza política y de oposición; al respecto, para algunos autores, el PRD no es una oposición consolidada ya que actualmente tiene divisiones, deserciones, caudillismo y

⁸⁸ La primera manifestación del Movimiento Urbano Popular (MUP) ocurrió en 1981 con la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Con los sismos de 1985 proliferan varias organizaciones de damnificados (Coordinadora Única de Damnificados (CUD), Unión Popular Nueva Tenochtitlán (UPNT), Unión de Vecinos y Damnificados (UV y D)).

Al interior del MUP sobresale la Asamblea de Barrios formada en 1987.

⁸⁹ Manuel Villa. "La política del Gobierno de Miguel de la Madrid", en *Fero Internacional* Núm. 120, México, Edit. COLMEX, abril-junio de 1990. pp. 659-676.

⁹⁰ Silvia Gómez Tagle. "La dificultad de perder: El partido oficial en la coyuntura de 1988", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1989. pp. 239-260.

grupismo, además de que algunas veces se ve obligado a tomar decisiones, y elegir candidatos circunstanciales o emergentes.⁹¹

Por el contrario, para otros autores ⁹²; el Partido de Acción Nacional (PAN) fundado en 1939, el período 1982-1988 fue una etapa de crecimiento y consolidación y aunque sus componentes tradicionalmente identificados - las organizaciones empresariales, la jerarquía eclesiástica, grupos de clase media y alta - han desempeñado un papel decisivo en el mantenimiento de la hegemonía electoral priista; es decir, nunca antes el panismo había ocupado una posición central en los debates ni tampoco había logrado apoyo y simpatía de los votantes. Paradójicamente en la elección presidencial de 1988 alcanzó aproximadamente el 17% de la votación. (Anexos: Cuadro 2).

⁹¹ Adalberto Saldana Hartow La crisis de la transición política en México: Las elecciones estatales de 1992. México, s/e. 1993, p.111

⁹² Soledad Loaeza "Derecho y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988" en Foro Internacional Núm. 120, México, Edit. COLMEX, abril-junio de 1990, pp. 631-658.

3.2. ESTADO NEOLIBERAL / ESTADO LIBERAL SOCIAL

La crisis⁹³ de finales de los setenta marcó para muchos países los límites del modelo de desarrollo que venía dándose desde la postguerra (Estado benefactor).

Se abandonó la imagen del Estado Social: Benefactor, paternalista y empresario y se adoptó la imagen de un Estado mínimo, versátil en su estructura y eficiente en su acción.

Frente a la crisis del Estado de bienestar, entendida para algunos como crisis de racionalidad, de legitimidad o de gobernabilidad, se consolida la propuesta neoliberal sustentada en los principios de Hayek, Ropke y Friedman.⁹⁴

En esencia, el neoliberalismo propone varios mecanismos para darle la justa importancia al mercado sobre la función estatal.⁹⁵

Para el neoliberalismo, las principales causas de la crisis actual se encuentra en los excesos a que arriban los Estados " sobrecargados " por la multiplicidad de demandas sociales y que han debilitado a los actores sociales decisivos - las empresas privadas más dinámicas - y desbaratando el cálculo económico de las mismas como lógica del mecanismo de mercado,

⁹³ Para conceptualizar la crisis, Giovanni Arrighi Et. al. La dinámica de la crisis global, México, Edit. Siglo XXI, 1988, la define como "Una situación en la cual un sistema histórico debido a su desarrollo interno, ha acentuado sus contradicciones hasta el punto que no puede continuar manteniendo la misma estructura básica y con ello obliga a su transformación".

⁹⁴ Francisco Salazar y Cristina Villalpando. Op. Cit. p. 38.

⁹⁵ Concretado en 5 acciones claves a saber: 1.-Reducción del gasto público (sobre todo el gasto de asistencia social), 2.- Políticas monetarias restrictivas, 3.-Reducciones salariales, 4.-Desmantelamiento del Estado Benefactor y, 5.- Privatizaciones de Empresas y ámbitos estatales.

con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc.

Cabe hacer mención que el surgimiento del neoliberalismo se produjo en el Reino Unido - con Margaret Thatcher - y en los Estados Unidos - con Ronald Reagan -, en ambos países se impuso el nuevo discurso neoliberal.

El neoliberalismo a nivel mundial fue difundido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, exponentes centrales del mensaje neoliberal.⁹⁶

Así, el neoliberalismo sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que las mismas puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible. Este enfoque utiliza la idea de "desregulación" estatal, señalando que hay que sustituir la relación de fuerzas económicas centradas en el gobierno por otra proveniente de los mercados privados.

Es decir, la regulación gubernamental debe ser accesoría y en ese sentido concentrarse en ciertas funciones tradicionales del Estado (moneda, fronteras, impuestos, ejército, policía, etc.), y confiar el resto de las funciones de regulación - la regulación principal (control de procesos financieros, precio de la fuerza laboral, consumos colectivos, etc.) - al mercado.

⁹⁶ Cristóbal Kay. "Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas", en Revista Mexicana de Sociología Núm. 3, México, Edt. U.N.A.M., julio-septiembre de 1993. p.35

Pero lo más importante es que aboga por una apertura de mercado hacia el exterior, y una privatización a toda costa. En resumen: tales posturas reclaman un nuevo orden económico y político caracterizado por una nueva "racionalidad" estatal. Racionalidad que resalta la abstención del Estado en la vida económica y social.

Cabe destacar que en el aspecto social, el problema de la pobreza extrema, es visto por los defensores del neoliberalismo como un fenómeno de poca importancia ya que se asevera que:

En tiempos de crisis se puede hacer poco para atender las necesidades básicas insatisfechas, por lo que se puede dar más importancia al crecimiento económico y esperar con esto una mejora en las condiciones vida de la sociedad en su conjunto.⁹⁷

La crisis del Estado de bienestar y el surgimiento del neoliberalismo a nivel mundial, repercute en el Estado mexicano con la crisis económica de 1982, y con el ascenso al poder del grupo tecnocrático; es a partir de esta fecha en donde se observa una ruptura de una forma de Estado y su reemplazamiento por otra.

Cuando Miguel de la Madrid asume la Presidencia de la República de inmediato inicia con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, sustituyéndolo por el Estado neoliberal.

Tal afirmación se sustenta en el hecho de reformar el artículo 25 constitucional, según el cual se establecía la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

⁹⁷ Ma. Estela Dillanes Cisneros. Op. Cit. p. 8.

Con la reforma de 1983, se establece la igualdad de circunstancias de los sectores público, privado y social; con ello disminuyó el poder público. Esta reforma se consideró fundamental para la conformación del Estado neoliberal en México.

El gobierno de los tecnócratas ha ejecutado un conjunto variado de acciones con el principal objetivo de consolidar al Estado " mínimo ". En un afán de brevedad a continuación se señalarán los principales factores de este proceso constituido por dos estrategias complementarias: superar los desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal, inflación y renegociación de la deuda externa) e iniciar las reformas estructurales (liberación comercial, privatización de empresas estatales, desregulación estatal).

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, han consolidado la transición de una forma de Estado a otra, que en el discurso oficial, se conoce como **Reforma del Estado**; ésta formalmente se inicia en 1982, con la asignación de una nueva responsabilidad económica al Estado: de su masiva intervención en la economía, como propietario, el Estado dejaría de intervenir en áreas no prioritarias ni estratégicas para centrar su actividad en aquellas involucradas con la soberanía nacional. En los años siguientes se afianza la reforma del Estado como sinónimo del cambio en todos los terrenos de la vida nacional, cuyos rasgos más visibles son los siguientes: disciplina presupuestal, disminución de la burocracia, contención salarial, ingreso de México al GATT, impulso al modelo de crecimiento, orientado hacia afuera, etc.

En el gobierno salinista se consolida el proceso de reforma del Estado con la desincorporación de grandes empresas paraestatales - iniciada con Miguel de la Madrid - sobresaliendo la reprivatización de la Banca, saneamiento financiero, crecimiento económico sostenido hasta cerrar el ciclo de modificaciones constitucionales de los artículos 3, 27 y 130.⁹⁸

La reforma al artículo 27 conlleva los siguientes aspectos; la apertura del campo a las sociedades mercantiles; libertad de asociación de los ejidatarios y la creación de tribunales agrarios.

Las reformas al artículo tercero y 130 derogan la prohibición a corporaciones religiosas para impartir educación; el reconocimiento a las órdenes monásticas; libertad para que las asociaciones religiosas sean propietarias; el derecho al voto de los ministros religiosos; el reconocimiento de las asociaciones religiosas y reafirmación de la separación entre la Iglesia y el Estado. En el campo fiscal e impositivo, y para compensar la pérdida de captación, se implementaron medidas como: el impuesto de 2% sobre nóminas (1988) y 2% al activo de las empresas (1989).

Como sustento ideológico de la reforma del Estado, Salinas de Gortari propuso el **liberalismo social**, del cual hablaremos en la sección de participación política e ideología de tecnocracia.

⁹⁸ Véase A. Bolívar. "Las reformas constitucionales" en El cotidiano Núm. 50, México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, septiembre-octubre de 1992. pp. 33-43.

3.3. ORIGEN, JUSTIFICACION Y DESARROLLO

El término " tecnocracia " que surge en los Estados Unidos en la década de los años treinta, tiene su origen en el siglo XIX con Saint-Simon, pionero del pensamiento tecnocrático, seducido por el desarrollo de la industria y la ciencia (sobre todo por los grandes inventos que dieron origen a la Revolución industrial); creía que el hombre dominaría a la naturaleza con el apoyo de éstas, de tal suerte que el poder sobre los hombres sería sustituidos por la administración de las cosas.

Para ello, sería necesario renovar el liderazgo tradicional de nobles, clero y políticos, pues el gobierno y la economía deberían ser dirigidos por los hombres de ciencia y los industriales.⁹⁹

En Estados Unidos el pensamiento tecnocrático se desarrolló con la administración científica. Esta representa la visión tecnocrática aplicada a la industria: la eficiencia y productividad como fines y el liderazgo y la influencia a base de la competencia técnica, no del poder financiero, ni del nepotismo. Sus principales seguidores fueron administradores de las industrias y profesores de escuelas norteamericanas de negocios y administración que, influidos por Henry Fayol y Frederick N. Taylor (fundador de la administración científica), impulsaron y desarrollaron esta corriente.

En términos generales las aportaciones de estos autores ¹⁰⁰ son:

⁹⁹ Francisco Morales Camarena. Op. Cit. p. 24.

¹⁰⁰ Adalberto Ríos y Andrés Paniagua. Orígenes y perspectivas de la administración. México, Edit. Trillas, 1982. pp.77-102.

- a) **Análisis de métodos de trabajo**, mediante la medición de tiempo y esfuerzo para incrementar la productividad y (utilidades) en las empresas.

- b) **Definición de procedimientos técnicamente estructurados** que sustituyeran a los métodos empíricos.

- c) **Selección y capacitación de trabajadores.**

- d) **Organización funcional.**

- e) **El primer modelo de Proceso administrativo y principios administrativos de personal.**

Parece admitirse que el término tecnocracia haya sido creado en Estados Unidos inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial para designar un sistema de organización de la vida económica inspirado en esquemas racionales de las ciencias físicas.

La tecnocracia encuentra su fundamento inicial en el culto a la eficiencia, que traduce la preocupación de conseguir el máximo esfuerzo de resultados con el mínimo esfuerzo. Es por eso que - quizá - la " Gran Depresión " de los años treinta la que coadyuvó a la difusión de esta corriente. ¹⁰¹

¹⁰¹ Jean Meynaud. La tecnocracia - Mito o realidad? Madrid, Edit. Tecnos. 1968. p. 12.

Asimismo, se considera tecnocracia el desplazamiento del hombre político a beneficio del técnico, ya que hasta el momento la mayoría de los autores ¹⁰² coinciden en que es en el Aparato Estatal en donde se presenta el fenómeno tecnocrático como resultado de su incidencia en la solución de problemas económicos, y por la reticencia respecto de la autoridad tradicional (burocracia). Por lo tanto, la tecnocracia puede verse como la accesión al poder por parte de quienes detentan conocimientos técnicos en detrimento del poder de los políticos.

En política, el tránsito de la función técnica a la tecnocracia se consuma cuando el técnico en cuanto tal, adquiere la capacidad para decidir o determinar de manera preponderante las elecciones del responsable oficial. La conquista de facultades tecnócratas no se produce por una mutación repentina del régimen, sino por una especie de deslizamiento de competencias. Se trata de un conjunto de tendencias que afectan desigualmente a los diferentes sectores del aparato estatal. La conquista de una influencia de este orden supone que el interesado está suficientemente próximo a los centros donde confluye la totalidad de la información y se discute la decisión final. ¹⁰³ Así, la tecnocracia se consolida como una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) y a los burócratas tradicionales en la realización y participación de la decisión, ya que al técnico por lo general se le atribuyen conocimientos especializados (y adecuados) para la solución de nuevas demandas y problemas de una sociedad cada vez más compleja.

¹⁰² Véase por ejemplo Jean Meynaud (1968), Francisco Suárez Fariás (1991), y Soledad Loeza (1989), entre otros.

¹⁰³ Francisco Morales Camarena. Op. Cit. p. 27.

El fenómeno tecnocrático se manifiesta en los Estados Unidos a partir de la década de los años treinta, y aunque en nuestro país ya se hablaba de ciencia y racionalidad en el gabinete de Porfirio Díaz, mejor conocido como " los científicos ", y algunos analistas afirman que el origen se remonta a la par de Estados Unidos, la realidad es que nadie ha precisado el origen exacto, ni cuando surgió; sin embargo esta tendencia llamaría la atención hasta la década de los años ochenta, ya que " Ningún tema de la política mexicana recibió más atención que el papel del tecnócrata". La influencia de la tecnocracia en el Estado mexicano tiene consecuencias generalizadas, entre las cuales se señalan:¹⁰⁴

a) cambios en las pautas de reclutamiento político,

b) alteraciones en la socialización de los dirigentes políticos,

c) mayor importancia de las carreras profesionales para avanzar dentro del sistema político y, muy significativamente,

d) ajustes en la estabilidad del Estado.

En nuestro país como en ningún otro la tecnocracia - como actor político o forma de poder - adquiere rasgos o características diferentes de otros sistemas políticos, inclusive al tecnócrata mexicano se le podría denominar " tecnócrata político ", porque los valores que

¹⁰⁴ Roderic Ai Camp. "El tecnócrata en México", en Revista Mexicana de Sociología Núm. 4, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1985. pp. 579-599.

utiliza el técnico (eficiencia, racionalidad y productividad) ya que han sido institucionalizados, o forman parte de esa transición dentro del sistema político mexicano.

En fin, la justificación y desarrollo de la tecnocracia la encontramos a partir del sexenio de De la Madrid, pues en ella donde se registran modificaciones substanciales en la confirmación de la Estructura de poder en México; esto significó la descomposición y rearticulación de las fuerzas políticas, los hechos hablaron por sí mismos, la integración de los altos mandos de este gobierno se traduce en un parcelamiento preciso de los cotos (delimitación de terreno) del poder gubernamental.

Su integración rompió todo tipo de alianzas de los diversos grupos y tendencias de la burocracia política.

El espíritu de cuerpo e identidad de propósitos del sector de planificadores y financiero prevaleció sobre viejas prácticas de equilibrio y coparon por completo el alto mando gubernamental.

El proceso reviste la forma de un desplazamiento efectivo y total de un sector de la alta burocracia por otro.¹⁰⁵

La escasez de recursos y la crisis económica fue la limitación obvia, pero lo verdaderamente relevante fue que con este sexenio apareció en la escena política un grupo de

¹⁰⁵ Pedro López Díaz. La crisis del Sistema Político Mexicano. México, Edit. Fontamara-UNAM, 1989. pp. 112-113.

funcionarios provenientes del sector financiero de la administración pública, cuya relación con el partido oficial era muy lejana.

Para resolver la crisis económica, este nuevo grupo se apresuró a repudiar algunas de las tradiciones del poder más arraigadas en México, tales como el estatismo y el populismo - que en este país ha consistido básicamente en someter a la economía a las exigencias del equilibrio político, subordinación revestida de justicia social - o la idea de que el sector público es mejor.¹⁰⁶

Con lo anterior se observa un cambio en el perfil e ideología de este grupo ya denominado "tecnocracia"; el cual según los textos, aboga por una racionalidad científica y tecnológica, además de una mentalidad funcional y eficiente; para ellos la crisis económica del país debe forzar al gobierno a racionalizar recursos, así como llevar a cabo una administración austera y razonada.¹⁰⁷

En este nuevo grupo se han notado cambios, en sus discursos políticos; se ha renunciado al contenido filosófico de la Revolución Mexicana como fuente histórica de continuidad y legitimación, sustituyendo por el discurso de la racionalidad económica, de la planeación, de la privatización, de la administración austera, de la estadística y del porcentaje.

¹⁰⁶ Soledad Loaeza. "Derecha y Democracia..." Op. cit. p. 639.

¹⁰⁷ Francisco Suárez Fariñas. Op. Cit. p. 271.

Los sujetos principales -dice Suárez ¹⁰⁸- del discurso oficial ya no son la "sociedad", el "pueblo" sino "economía nacional" y "desarrollo" en sus diversas modalidades técnicas.

Así, las nuevas estrategias económicas, en sus variantes de planes y programas de desarrollo, pasaron a convertirse en ideología oficial.

La rápida integración de un discurso político de corte tecnocrático es producto del panorama económico de la década de los ochenta; esto implica -asimismo- en un principio, la coexistencia del viejo personal político con individuos mucho más jóvenes y políticamente inexpertos (esto sería una crítica posterior), pero con impecables credenciales académicas en el exterior; con técnicas novedosas para enfrentar las crisis económicas; posteriormente se presentaría un desplazamiento de este grupo, y la hegemonía en la toma de decisiones del país.

Por ejemplo, "en el sexenio pasado un grupo de políticos jóvenes y tecnócratas con brillantes carreras académicas se incorpora en el gabinete salinista como contrapeso frente a los hombres experimentados. El rápido ascenso político de estos cuadros se debe no sólo a su brillantez y especialización que resulta adecuada para estos momentos de crisis; obedece también a que fueron hombres cercanos al nuevo presidente, leales a éste."¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibidem* p. 271.

¹⁰⁹ Bertha Lerner de Sheinbaum. "El Estado mexicano y el 6 de julio de 1988", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1989. pp. 199-237.

En el cuadro que se presenta a continuación se puede observar la combinación en la composición del gabinete salinista en donde se presentan los nombres y edades de cada uno de ellos. Lo que destaca en este gabinete es que a través de ellos, la tecnocracia se consolida, y se integra a la esfera pública por poseer una especialización, más aún por poseer posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos y Europa:

EDAD PROMEDIO DE LA TECNOCRACIA

EDAD PROMEDIO DE LA TECNOCRACIA			
1.- Entre los 35 y 45 años:			
- María Elena Vázquez Nava	34		
- Jaime Serra Puche	37		
- Ernesto Zedillo	37		
- Pedro Aspe	38	00	
- Ignacio Morales	41		
- Manuel Camacho	42		
- Ma. de los Angeles Moreno	43	7	33.33%
2.- De 45 a 55 años:			
- Patricio Chirinos	49		
- Manuel Bartlett	52		
- Víctor Cervera	52		

- Fernando Solana	57		
- Jorge de la Vega	57	5	23.81%
3.- De 55 años o más:			
- Fernando Gutiérrez	61		
- Carlos Hank González	61		
- Antonio Riviello	62		
- Manuel Schlesker	62		
- Andrés Caso	64		
- Jesús Kumate	64		
- Arsenio Farrell	65		
- Enrique Álvarez	65	9	
- Fernando Hiriart	74		42.86%

FUENTE: Revista mexicana de sociología Núm. 4, octubre-diciembre de 1989, p. 232

Otro elemento que es peculiar al desarrollo de la tecnocracia en México, o mejor dicho al proceso de tecnocratización se refiere al desplazamiento de abogados por "expertos", sobre todo economistas, necesarios para enfrentar los problemas de la crisis a nivel mundial y nacional; ya que estos cuadros llegan a la política después de un contacto con civilizaciones

más desarrolladas y esto les permite ser portadores de ideas innovadoras y modernizadoras.¹¹⁰

En el cuadro siguiente se presenta el tipo de carrera y profesión que tienen los Secretarios de Estado del Gobierno de Salinas:

PROFESIÓN DE LA TECNOCRACIA

PROFESIÓN DE LA TECNOCRACIA		
I.- CARRERA TECNOCRÁTICA:		
1.- Economistas:		
Pedro Aspe		
Manuel Camacho		
Ernesto Zedillo		
Jorge de la Vega		
Patricio Chirinos		
Ma. de los Ángeles Moreno		
Antonio Caso		
Ma. Elena Vázquez		
	8	40.0%
2.- Especialidad en Ciencias Políticas:		
Fernando Solana		
Jaime Serra	2	10.0%

¹¹⁰ Ibid. p. 223.

¹¹¹ Ibidem. p.223.

CONTINUACIÓN ...¹¹¹

	CANTIDAD	PORCENTAJE
1.- CARRERAS TRADICIONALES:		
1.- Abogados:		
Manuel Bartlett		
Arsenio Farrell		
Enrique Álvarez		
Ignacio Morales	4	20.0%
2.- Militares:		
Fernando Gutiérrez		
Ángel Riviello		
Manuel Schlesker	3	15.0%
3.- Médicos:		
Jesús Kumate	1	5.0%
4.- Ingenieros:		
Fernando Hiriart	1	5.0%
5.- Profesores:		
Carlos Hank	1	5.0%

FUENTE: Idem. p.232.

Finalmente señalaremos que:

El proceso de tecnocratización, ha dado lugar a un cambio de concepciones, ideas, valores y actitudes de tal suerte que, al interior de los diversos grupo políticos se encontró la siguiente situación generada a raíz de la sucesión presidencial de 1988:

Per resulta que ahora, con sus artes administrativas, los tecnócratas se quedaron con el poder. De ahí el enojo de todos los demás. Desplazaron del poder a quienes tienen la herencia de aquellos que tuvieron el mérito del triunfo militar representados por Cuauhtémoc Cárdenas. Los que heredaron el mérito de la construcción del partido hegemónico, representados por Manuel Bartlett; y los que heredaron el mérito de la subordinación de los trabajadores y del capital representados por Alfredo del Mazo, y todos estos reprochan a los tecnócratas que en la decisión para la sucesión presidencial de 1988 ni siquiera se dignaron a considerarlos.¹¹²

Aquí podemos encontrar la explicación de muchos comportamientos de las diversas fracciones de la clase política, durante el proceso electoral, lo cual dió como resultado que sus principales instituciones políticas el presidencialismo y el partido, quedaran en entredicho. Para solucionar esta crisis política, la tecnocracia buscó alianzas entre las clases medias y la clase del capital, la cual representó el principal apoyo en su proyecto económico: la introducción del modelo Neoliberal en México.¹¹³

¹¹² Jaime González Graff. "La crisis de la clase política", en *Nexos* Núm. 136, México, abril de 1989 p.36.

¹¹³ *Ibid.* p. 39

3.4. PARTICIPACIÓN, IDEOLOGÍA Y MOVILIDAD POLITICA.

De la ideología de la tecnocracia: aproximación general

La tecnocracia como grupo que paulatinamente ha sustituido a los políticos y a la alta burocracia o burocracia política, no está exenta de una ideología¹¹⁴, entendida como "un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político"; por lo que de manera general encontramos que la ideología de la tecnocracia está contenida en los siguientes elementos a saber:¹¹⁵

- a) Métodos de decisión y gestión más inspirados en la competencia técnica que en la competencia jurídica.
- b) Mentalidad y actitud política condicionada por el sistema de representaciones de la sociedad y civilización tecnológica.
- c) En la civilización tecnológica el fundamento de la educación es la teoría general de sistemas, desde la cual se accederá a los conocimientos especializados.
- d) Los valores¹¹⁶, las normas y las ideas que no sean comprobables, manipulables,

¹¹⁴ Francisco Morales Camarena. Op. Cit. p. 41.

¹¹⁵ Manuel García Pelayo. Op. Cit. pp. 33-65 y Jean Meynaud. Op. Cit. pp. 268-278.

¹¹⁶ Cf. Roderic Ai Camp. La formación de un gobernante. México, Edit. F.C.E., 1981 p. 203.

Según este autor los valores pueden describirse como las actitudes generalizadas que definen la orientación de una persona en la vida en términos de las cosas que considera más importantes.

funcionales, cuantificables y comunicables no son reales, sino irreales o ideales.

e) En los Sistemas Políticos se necesita cada vez menos los medios represivos y violentos; se utiliza más la comunicación de masas.

f) El valor legitimidad es comparable a la eficacia: es legítimo lo que es eficaz y racional.

g) La autoridad existe cuando en un determinado problema se plantean estrategias o circunstancias dadas.

h) El proceso administrativo se resuelve a través de máquinas computadoras.

i) La ciencia, la técnica y el Estado moderno no requieren de ninguna legitimación distinta a la de su funcionamiento en sí mismo: " La voluntad popular política es reemplazada por la legalidad inminente de las cosas que el hombre mismo produce como ciencia y técnica "

j) Pugna por la neutralidad y la exclusión de conflictos e intereses políticos en el desempeño de los asuntos públicos.

k) Su función se justifica por su carácter científico por lo que su ideología adquiere esa caracterización.

l) Su preocupación por la eficacia supone la prioridad de los hechos sobre las ideas preconcebidas y los impulsos emocionales.

m) Cuando encuentra oposición a sus tesis, las atribuye a la ignorancia o mala fe de los demás.

n) Los errores o fallas de los técnicos se explican por la importancia e incapacidad de los políticos al plantearles la cuestión, para decir exactamente qué es lo que quiere.

ñ) Uso " indiscriminado " de técnicas y modelos (como: programación, análisis costo-beneficio, causa-efecto, teoría de los escenarios y diversos apoyos matemáticos, estadísticas e informática), la realidad es un " modelo ", cuantificable y comprobable.

La tecnocracia mexicana y el liberalismo social como ideología

Para efectos de análisis de la tecnocracia mexicana, nos permitimos señalar que en nuestra opinión la ideología - como discurso político - de la tecnocracia es el " liberalismo social ", propuesta por Salinas de Gortari en el discurso del 4 de marzo de 1992.

Sobre el liberalismo social, comentaremos que no es una ideología reciente, ya que figuraba en el pensamiento político del siglo XIX y es retomada por la actual tecnocracia para

justificar la reforma del Estado y rectificar la Política económica en materia de Gasto Social casi inexistente en el sexenio de De la Madrid.

Para algunos analistas¹¹⁷, el liberalismo social es un neoliberalismo adaptado como una justificación y concepción del Estado Liberal para dar respuesta a las tensiones y contradicciones de una época en transición: la globalización, la competencia internacional, la apertura y el mercado.

Asimismo, en un análisis que se elaboró del discurso político de Salinas y, del concepto y origen del liberalismo se encontró lo siguiente:¹¹⁸

Los cambios internacionales, tanto de la geopolítica como en la economía, exigen nuevos enfoques, nuevas propuestas. No se trata de elegir entre socialismo o capitalismo, entre nacionalismo o internacionalismo, entre igualdad y libertad, ni escoger entre sistema y decisión: la democracia o la eficiencia.

Lo central es distinguir la orientación de la filosofía política tanto del estatismo como el liberalismo en cuanto a la relación entre individuo y sociedad y entre el rol del Estado y el mercado en la economía para así ubicar el enfoque del liberalismo social.

Quizá ésta sea la más clara justificación del uso de esta ideología.

¹¹⁷ Vld. José Chanes Nieto. "Los liberalismos", en Liberalismo Social, México, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992. pp. 75-87.

¹¹⁸ cit. por René Villarreal. "El deslinde metodológico y filosófico del liberalismo mexicano" (artículo periodístico) en El Nacional, México, 22 de agosto de 1982.

Para algunos ¹¹⁹, este fundamento ideológico se refiere a una estructuración de relaciones entre el Estado y la Sociedad.

El liberalismo social también hace hincapié en los dos conceptos que lo conforman: destaca los ideales liberales tanto en lo político (acciones para la apertura política y el pluralismo ideológico); en lo económico (desregulación, sinceramiento de los mercados productivos y apertura comercial con el extranjero). Pero al mismo tiempo trae un primer plano la idea de " lo social " (aspecto que parece menos preciso que lo liberal, en las diversas concepciones realizadas) resaltando, la necesidad de asegurar una distribución equitativa del ingreso producido y de preservar ciertas características de la organización tradicional.

La idea del liberalismo social - y también del Estado Liberal Social - , según sus expositores surge diferenciándose de dos expectativas ideológicas presentes en el contexto latinoamericano.

Una de ellas es el " estatismo absorbente ", vinculado al desarrollo del modelo Estado-céntrico. Y la otra es el " neoliberalismo posesivo ", con su bagaje de recetas infalibles que ha de aplicarse sin importar los costos sociales que signifique. Un neoliberalismo resuelto a llevar sus prácticas hasta las últimas consecuencias, y sin conciencia de la necesidad de acompañar las reformas estructurales con mecanismos que atenúen sus efectos más negativos.

¹¹⁹ Julián Bertranou. "Programa de Solidaridad, un nuevo o viejo modelo de política pública?", en Revista Mexicana de Sociología Núm. 3, México, Edit. U.N.A.M., julio-septiembre de 1993. pp. 225-243.

El liberalismo social pretende convertir sus prácticas en el ejemplo de una " tercera vía " para encarar los problemas de América Latina. Dice Bertranou:¹²⁰

Frente a experiencias vividas en los años ochenta, surgidas por un lado, de políticas imprudentemente expansivas y despilfarradoras que no se adecuaron a las exigencias de un contexto de escasez de recursos (ejemplo Alan García y la primera etapa de Raúl Alfonsín), y por otro, de políticas de ajuste externo, que produjeron graves consecuencias sociales para las mayorías populares (De la Madrid, y la Argentina de Menem); esta " tercera vía ", que combina exigencias de reformas estructurales con preocupación por los costos sociales aparejados, se presentan como alternativa.

El liberalismo social pretende crear una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, plasmados en el Programa de Solidaridad, del cual se hablará a detalle; asimismo, pretende articular nuevamente los modelos de acumulación y dominación que son vigilados por los Organismos Financieros Internacionales.

Para la tecnocracia mexicana, las principales orientaciones del sistema económico que impulsaba el programa ideológico del liberalismo social se refería a:

1.- Un Estado negociador en las relaciones económicas internacionales.

¹²⁰ Ibidem. p 233.

2.- Un Estado promotor del desarrollo (pero sin intervención directa en la economía)

3.- Un Estado regulador de los excesos e imperfecciones del mercado.

4.- Un " Estado solidario " que combata la pobreza extrema y garantice las necesidades básicas de la población.¹²¹

Desde esta perspectiva, desde el punto de vista económico, la tecnocracia ya planteaba la urgente necesidad de formar bloques económicos con otros países, ejemplo de ello es el Tratado de Libre Comercio (TLC.) con Estados Unidos y Canadá; que como se recordará las negociaciones tuvieron más de un año de duración, los objetivos del TLC. son :

a) Eliminación de barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una " competencia justa ";

b) Incremento de las oportunidades de inversión;

c) Protección de la propiedad intelectual;

d) Establecimiento de procedimientos efectivos para la aplicación del TLC. y la solución de controversias; y

e) Fomento a la cooperación trilateral, regional y multilateral.¹²²

¹²¹ Rene Villarreal. Op. Cit. pp 10-12.

En lo interno, a nivel de política social (e ideológica) de la tecnocracia el ejemplo más contundente es el Programa de Solidaridad (PRONASOL), anunciado en la toma de protesta de Salinas el primero de Diciembre de 1988:

Pondré de inmediato el Programa de Solidaridad, con acciones más eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas más deprimidas. Asimismo, se enfocará a los grupos indígenas quienes exigen nuestro máximo apoyo y trato justo...

Fue presentado por la tecnocracia como un programa que de manera selectiva y racional distribuye el gasto social, en diversos proyectos, en donde el Estado funge, ya no como subsidiador sino como coordinador de los esfuerzos sociales dejando en la sociedad misma, la acción principal de ejecución.

En otras palabras fue presentado como " una nueva manera de hacer las cosas" e inclusive pública ¹²³ por las características de los mecanismos operativos del Programa; las tres vertientes de acción del Programa son:

1) Solidaridad para el bienestar social, referida al mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, alimentación, educación y vivienda.

¹²² Herminio Blanco Mendoza. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. México. Edit. F.C.E. 1994. pp. 161-272.

¹²³ Julián Bertranou. Op. Cit. p. 229.

2) **Solidaridad para la producción:** Para generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

3) **Solidaridad para el desarrollo regional:** Se refiere a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Los criterios generales de política que se pretendía enmarcar las acciones fueron:

- **Asignar cada vez mayores proporciones presupuestales para que sean ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.**
- **Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.**
- **Diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.**
- **Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno, mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.**
- **Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones, organizaciones sociales, gremiales y ciudadanas.**

- Impulsar la participación activa de las mujeres y los jóvenes (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991).

Cabe destacar que el 6 de diciembre de 1991, se publicó en el Diario Oficial el acuerdo presidencial que creó la Comisión del PRONASOL en el que se le definía como: " el órgano de coordinación y definición de políticas y estrategias en el ámbito de lucha contra los bajos niveles de vida." A la creación de Solidaridad, se suscitaron diversas críticas en pro y en contra; ya que por un lado se le considera como un programa de gobierno que busca dar solución a los problemas de pobreza extrema que demanda la sociedad cuya justificación fue la coyuntura política de 1988 (posición gubernamental); y por otro lado ¹²⁴, se le considera como un programa de la tecnocracia o de un solo hombre cuyo objetivo es recuperar la confianza y simpatía de los electores por el P.R.I. : " los logros de Solidaridad es una amplia cosecha de votos para 1994 ", asimismo, se ha puesto énfasis en los estados en los que el P.R.I. tiene dificultades políticas como Baja California, Coahuila, D.F., Michoacán y Morelos.

Como instrumento propagandístico principal, el PRONASOL es utilizado con eficiencia, ya que también ha permitido la centralización y fortalecimiento del poder presidencial . aunque, oficialmente se niega que el PRONASOL es un instrumento político o electoral. no hay obra o acción que tenga que ver con él. ¹²⁵

¹²⁴ S/A. "El PRONASOL", en Época Núm. 113, México, 2 de agosto de 1993, pp. 16-30.

¹²⁵ Ma. Esther Ibarra y Salvador Corro. "El PRONASOL, medio de liquidación del federalismo " en Proceso Núm. 730, México, 29 de octubre de 1990, pp. 11-13.

Movilidad política y tecnocracia.

Es frecuente encontrar en los estudios sobre administración pública y, en especial, sobre las características de los funcionarios la afirmación de que mientras más politizada sea la burocracia menos capacitada estará y, por ende, será ineficiente. Se parte del supuesto que nos indica que: **el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales y permite la especialización del funcionario.**¹²⁶

Dos aspectos son vitales en esta concepción: la movilidad y las formas de reclutamiento de la burocracia: si una alta tasa de cambios obstaculiza las tareas administrativas, su inexistencia provoca el estancamiento de la dependencia. La manera en que se ingresa y se asciende en la jerarquía refleja tanto el grado de autonomía del ámbito administrativo respecto del político, como la preparación de la burocracia. En rigor, ambos factores deben responder al conocimiento, experiencia e incluso la antigüedad del funcionario, es decir, debe ser un sistema que reconozca los merecimientos del sujeto.

En la bibliografía especializada existe una dicotomía que prejuzga el análisis sobre nuestro país. De acuerdo con ella, los países desarrollados poseen sistemas basados en el mérito mientras en los llamados en transición prevalecen las preferencias personales y los vínculos políticos. A ello hay que añadir el indudable entrelazamiento que existe en México de la

¹²⁶ Rogelio Hernández Rodríguez. "Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana" en Estudios Sociológicos núm. 32, México edit. COLMEX-mayo-agosto de 1993 p.445.

política con la administración y la alta movilidad que muestran las trayectorias de sus funcionarios.

La estrecha relación entre política y actividades administrativas han propiciado que se acepte como verdad indiscutible que el ingreso y los ascensos del funcionario no se deban a sus conocimientos o capacidad, sino a su amistad o compromiso político con el equipo gobernante. La alta movilidad en parte es resultado de este comportamiento porque el individuo responde a imperativos totalmente ajenos al desempeño administrativo.¹²⁷

Estas apreciaciones tienen cierto sustento en el hecho de que la integración del gabinete en México es una facultad exclusiva del jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, los criterios para seleccionar a sus miembros no están sujetos a ninguna reglamentación particular ni mucho menos, a la sanción de un organismo político como sería alguna de las cámaras. Esto permite que el recién nombrado titular de una secretaría de Estado, por sí o en consulta con el presidente, designe a sus colaboradores cercanos siguiendo pautas muy similares a las que observó mandatario.

El procedimiento introduce, sin duda un alto grado de inseguridad entre los funcionarios porque no se limita al periodo que cubre una presidencia, sino que se mantiene presente durante toda la gestión en la medida en que cualquier eventualidad política puede propiciar la salida del secretario y, con él, la de sus colaboradores inmediatos.

Lo grave de estas verdades han sido llevadas más allá de las características de los secretarios y subsecretarios de Estado, pero sin suficientes pruebas empíricas.

¹²⁷ Peter Smith. *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México (1900-1971)*. México, Edit. COLMEX, pp. 15-27.

Los estudios hechos hasta ahora, más que aplicarse a los niveles jerárquicamente bajos, se han dirigido claramente a la élite política. En ellos se analizan las carreras de los altos niveles de la estructura gubernamental (secretarios y subsecretarios) y en la mayor parte de los casos atienden sólo algunos periodos presidenciales.

Una revisión de los diversos trabajos sobre esta situación en los gabinetes entre 1946 y 1988, revela que el Servicio Público se ha convertido en una actividad profesional que capacita y especializa al funcionario tanto en las tareas políticas como en las administrativas.

Algunas de estas conclusiones son las siguientes:¹²⁸

1.-El promedio de años acumulado por cada funcionario hasta ser designado secretario de Estado es de 17.4 años por servicio continuo en tareas políticas, indicio claro de dedicación a una actividad específica. Si se tiene presente que los funcionarios tenían una edad promedio de 49 años al ser nombrados, resulta que pasaron un tercio de su vida en la política, lo que convierte a ésta en una profesión como cualquier otra. Con respecto a la edad, este factor cambiaría dramáticamente con la tecnocracia.

2.-El aspecto más interesante radica en los ámbitos formativos de los funcionarios. El 57% de los 149 secretarios de Estado (incluidos los presidentes de la república) tuvieron únicamente trayectoria administrativa, uno recorrió nada más puestos de elección, y nadie había tenido solamente cargos en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las combinaciones ratifican el predominio administrativo: 27% pasó por el medio electoral y

¹²⁸ Rogelio Hernández Rodríguez. Op. Cit. p. 447.

administrativo, y el 14% por los tres. Esto demuestra sin lugar a dudas que hasta antes del arribo de la tecnocracia al poder, la Administración Pública ha sido el lugar donde se habían formado los políticos mexicanos y, que los medios electorales y sobre todo partidario han sido secundarios, independientemente de los periodos presidenciales considerados.

3.-La afirmación de que la extrema movilidad de los funcionarios origina inexperiencia también resulta cuestionada. En general, los secretarios de Estado registraron una rotación de tres cambios de puesto por sexenio, pero éste es un indicador engañoso, pues cuando se revisó este aspecto, se encontró que al momento de revisar el número de cargos de un funcionario al ser designado secretario la cifra no pasaba de seis, cifra que vista a la luz del tiempo invertido en la carrera (17.4 años) es pequeña. Mas aún: los secretarios habían estado por lo menos tres años en cada puesto, lo que significa que por lo menos se mantuvo el tiempo suficiente para conocer sus funciones y dentro de un solo medio administrativo con el fin de especializarse. Específicamente, en el caso de la tecnocracia, esto resulta paradójico ya que ni han tenido trayectoria laboral ni mucho menos han dado muestras de especialización en algún cargo o dependencia.

4.-La revisión de la movilidad política muestra que los ascensos observaban reglas no formales, basados en los grados de responsabilidad de la estructura jerárquica. En realidad, la Administración Pública tiene niveles de autoridad equivalentes, por lo cual, cuando un funcionario cubre un puesto también está desempeñando un rango de autoridad comprobable con otros dentro y fuera de su entidad. Es por ese rango que puede aspirar aun puesto superior y no porque haya tenido un cargo determinado. En este sentido, el ascenso es una prueba de capacidad y conocimiento controlada con cierto rigor. En el caso de la

tecnocracia esta regla se rompe, pues hasta donde se tiene conocimiento este grupo no tuvo que mostrar conocimiento y experiencia en el puesto.

5.-Finalmente, la versión de que los nombramientos son arbitrarios y obedecen a relaciones y compromisos personales es verdad en una mínima parte, pues se ha comprobado que si bien un número importante de secretarios era conocido del jefe del Ejecutivo desde tiempo atrás, todos tenían trayectorias similares y fueron designados en las áreas en que se habían formado y no en las que ofrecían mejores expectativas políticas. Lo más llamativo es que una proporción significativa de secretarios (24%) ingresó sin otra carta de presentación que su curriculum, esto es, simplemente por experiencia y capacidad. Definitivamente, en el caso de la tecnocracia este resultado representa una contradicción: la tecnocracia como tal, se formó en las aulas, no tiene experiencia administrativa y política. Con respecto a su capacidad, ésta ha sido cuestionada duramente por todos los sectores.

En concreto, consideramos que el caso de la tecnocracia es paradójico con los resultados de este análisis porque se ha observado una tasa de movilidad elevada de este grupo, por lo cual se podría deducir que no alcanzó a acumular especialización en el cargo y dependencia, ni mucho menos especialización de funciones.

**IV.-LA TECNOCRACIA Y EL NUEVO CONTEXTO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

IV.- LA TECNOCRACIA Y EL NUEVO CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1. TENDENCIAS ACTUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los cambios que se han observado en los últimos años han obligado a los especialistas a preocuparse por mejorar la actividad del Estado y la resolución de problemas en general; de hecho " en esta sociedad, el conocimiento es el recurso primario para el individuo y para el conjunto de la economía.

Los factores de la producción tradicional tierra, trabajo y capital no desaparecen, pero se hacen secundarios " ¹²⁹; el conocimiento, la especialización y el perfeccionamiento han dado lugar al surgimiento de formas y métodos de trabajo en la Administración Pública cuyas características básicas son la innovación (entendida como el proceso de la ciencia y tecnología existente para mejorar un proceso a un sistema; y no en el ámbito mercantil), la racionalidad y el uso de la ciencia principalmente.

Esto se refleja en el estudio de la toma de decisiones, ya que una buena toma de decisiones tendrá repercusiones en la Sociedad.

¹²⁹ Peter Drucker. "Post-Capitalist Society", cit. por Gretchen González en Gestión y Estrategia Núm. 5, México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, enero-junio de 1994. pp. 129-137.

Además - como ya se indicó reiteradamente - si algo caracteriza a la sociedad moderna es que sus movimientos no cesan, y lo que sucede en la sociedad, no es opuesto ni lejano al Estado.

Por tal razón, en la medida en que la sociedad avanza por la senda de la transformación, en igual medida tiene que hacerlo el Estado.¹³⁰

Por tal motivo, en los últimos años han surgido nuevos enfoques sobre la actividad del Estado, de ellos destacan las políticas públicas, la gestión pública y/o la gerencia pública, la sociología organizacional, el análisis neomarxista , y la orientación de " elección pública " (public choice).

Sin pretender profundizar en estos enfoques, nos hemos permitido aludir a ellos porque son importantes en la medida que representan el nuevo contexto de la Administración Pública; es decir, se consideran como una especie de tecnología gubernamental rescatable.

Se advertirá que el enfoque llamado " Elección Pública (Public Choice) ", basado en herramientas y métodos tradicionalmente utilizados por los economistas en la toma de decisiones públicas; debido a esta característica se considera propio de la tecnocracia. Al final de cuentas el objeto de este enfoque es buscar la optimización de recursos.

¹³⁰ Ricardo Uvalle Berrones. "La Administración Pública como Ciencia Social - tecnológica", en Gestión y Política Pública Núm. 2, México, Edit. C.I.D.E., 1994. p.18.

El resto de los enfoques, pasan casi desapercibidos para la tecnocracia y su relación es prácticamente nula, lo cual representa una contradicción ya que, según los textos, a la tecnocracia se aluden características de racionalidad, eficiencia y eficacia; así como la supuesta simpatía por la ciencia y tecnología en el uso y promoción de nuevos instrumentos de gobierno.

1.- Políticas Públicas. - Por políticas públicas se entiende al " conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, ya que constituyen el modo de intervención del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. "¹³¹

Las políticas públicas se han constituido, en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, como una contribución de los expertos a las decisiones gubernamentales. De hecho el estudio de políticas públicas representa una novedad en la Administración Pública y actualmente tiene auge en los círculos académicos y de investigación mexicanos.

Lo que se llama análisis de políticas o " ciencias de la política" siguen dos líneas generales.

¹³¹ Conceptualización sobre políticas públicas en O'Donnell y Oszlak. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, (Apuntes del C.I.D.E. - fotocopia), 1980.

1.- En primer lugar, sus propósitos obedecen a criterios profesionales para la depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas. Aquí, las "ciencias de la política" representan una actividad teórica que produce conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno. En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar (análisis costo-beneficio); bajo la concepción del Gobierno como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones informativos, políticos y legales que pesan en sus elecciones públicas.¹³²

2.-La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, explicaciones y predicciones más completas de su dinámica. Gran parte de los trabajos más recientes han consistido esencialmente en la elaboración de modelos de comportamiento burocrático.

Estos trabajos han llegado a conclusiones conservadoras en cuanto al altruismo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones. En esta dimensión, el campo de la política pública parece dividido en áreas cada vez más diferenciadas. La primera es la sustantiva, aquella concierne a áreas como la ecología, bienestar social, educación o energéticos, la cual representa generalmente estudios sobre la "política de..."; la segunda

¹³² Luis Fernando Aguilar Villanueva. "Política Pública y Gobierno del Estado". Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Núm. 4, México, 1990. pp. 244-245.

es la teórico-metodológica la cual comprende tres corrientes: economía política, teoría de la organización, evaluación y puesta en marcha de programas.

Cabe hacer mención que autores como J. Manheim y R. Rich¹³³; indican que, el análisis de políticas públicas, ha dado como resultado el desarrollo de un enfoque distinto dentro de esta especialidad llamado "evaluación de programas", cuyo objetivo fundamental es determinar si un programa concreto está dando los resultados previstos y, en caso negativo, averiguar las razones del fracaso.

En la evaluación de programas, los investigadores, además de indagar la efectividad de éstos, indagan a menudo la eficacia, esto es, los beneficios producidos por el programa compensan los costos de su realización. Si no es así, el programa es ineficaz. A grandes rasgos, la evaluación se divide en: evaluaciones de impacto y de procesos.

En fin, la utilidad de las políticas públicas radica en que con este enfoque, la Administración Pública examina la racionalidad (eficiencia-eficacia) del proceso decisorio: de la formulación a la puesta en práctica de la política. Lo cual requiere cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos.

El análisis de política pública puede aportar a la Administración Pública, esta visión sintética del proceso de gobierno.

¹³³ Jarol B. Manheim y Richard Rich. *Análisis político empírico: métodos de investigación en la Ciencia política*. Edit. Alianza Universidad, Madrid 1988. pp.433-434.

2.- Gestión Pública.- Consideramos a la gestión como el conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades de organización, relaciones jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo.

Todo proceso de gestión comprende dos conjuntos de referencia: el primero corresponde a lo abstracto, lo prescriptivo, formal o estático, conocido como el aspecto normativo de la gestión. El segundo conjunto se refiere a lo concreto, lo informal, lo dinámico, en una palabra a lo real.¹³⁴

Así, a este enfoque se le ha caracterizado como " la unión del marco normativo de la administración con la orientación instrumental de la gestión privada ", en el supuesto de que la administración pública se alimenta del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana.

Desde los setenta hasta el presente, varias decenas de libros y artículos se ocupan sobre el tema. Esto responde a la exigencia de conocer la utilidad de este enfoque en la administración pública. La demanda está basada en una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, según la

¹³⁴ Alejandro Medina Giopp y José Medina Lira. El control en la implantación de la política pública. Edit. Plaza Valdés, México 1993. p. 25.

cual " la literatura sobre administración pública ha sido rica en información pero de bajo nivel, sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones públicas.¹³⁵ " Los defensores de este enfoque consideran que la literatura sobre política pública se ha ocupado desproporcionadamente de decisiones de "política" junto con las prácticas de los administradores en estos procesos.

Las organizaciones son frecuentemente tratadas como " cajas negras " en la literatura de la política pública.

El enfoque de la Gestión Pública ha gozado de gran aceptación - más que ningún otro - y las jerarquías más altas del gobierno miran este modelo como el más prometedor y viable.

3.- Teoría Organizacional.- Este enfoque ofrece una explicación sobre la estructura y comportamiento de las organizaciones en donde la burocracia pública juega un papel determinante, a pesar de sus debilidades.

Entre los analistas de este enfoque figuran grupos que vinculan la estructura y comportamiento con el tamaño, tecnología y ambiente por medio de la utilización de medidas cuantitativas y análisis de regresiones.

Otros la han estudiado desde el punto de vista de su papel político, en este sentido la burocracia es duramente atacada.

¹³⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez. "Administración Pública: Concepto y disciplina" en Teoría y práctica de la Administración Pública en México. México, Edit. I.N.A.P., 1992. pp. 19-56.

Actualmente varios trabajos de esta corriente han perdido seguidores, en virtud de que en su intento por relacionar " la dinámica estructural" a conductas contingentes no tuvieron resultados concluyentes. Otros críticos argumentan que la metodología de algunas investigaciones más importantes excluye los símbolos y la organización global del poder.

4. - Teoría Neomarxista del Estado.- Tradicionalmente, la Administración Pública ha tenido una relación moderada con el marxismo, especialmente porque esta corriente poco tiene que decir de la burocracia o el suministro de los servicios públicos o, en todo caso, había que inferir sus indicaciones de grandes abstracciones.

Sin embargo, las elaboraciones más detalladas de los neomarxistas sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones estatales ha logrado avances en el desarrollo de esta aproximación teórica a la administración pública.

Un desarrollo importante de esta corriente fue el estudio de la tesis " dual " de James O'Connor - emparentada con la del alemán Claus Offe - según la cual el Estado contemporáneo enfrentó presiones contradictorias en su papel promotor de la acumulación de capital, al mismo tiempo que agente legitimador del sistema político ¹³⁶. Escritos como

¹³⁶ *Ibid.* p. 39.

éste inauguraron una nueva relación de temas que condujo a realizar análisis más detallados sobre las burocracias públicas y sus instituciones.

Aparentemente, el análisis neomarxista tiene el atractivo de ofrecer explicaciones más completas y penetrantes de las instituciones y procesos de la administración pública que aquellas ensayadas por la teoría publi-administrativa tradicional, en su búsqueda por colocar todas las variables en un contexto de " fuerzas sociales fundamentales "; aunque esto vaya en detrimento de su " aplicabilidad " o su " propuesta práctica ", sólo imaginable en escenarios hipotéticos extremos. Por demás, son bien conocidas las objeciones en torno a su determinismo y vicios teleológicos, el economicismo que resulta de su " materialismo histórico " y, en fin, de las complicaciones referentes a la verificación de sus juicios. Quizá su impedimento mayor al operar en el terreno de la administración pública, se desprenda de algunas dificultades - quizá insalvables - por reconciliar la teoría general con la pluralidad y la especificidad de la realidad y la historia.

Varias de estas observaciones, sin embargo no son aplicables a algunos marxistas heterodoxos que han empeñado su esfuerzo en la delimitación de una teoría crítica de la administración pública¹³⁷; así, por ejemplo, en algunos trabajos el papel del administrador público se convierte en elemento central de transformación organizacional.

¹³⁷ Ibidem. p. 39.

5.- Enfoque Filosófico Crítico: También en este enfoque el papel del administrador es relevante para los procesos gubernamentales; por lo que la obligación y la responsabilidad políticas se consideran esenciales.

En casi todos los casos, los valores, intenciones y actos del administrador individual son vistos como la base para comprender y alterar los patrones del funcionamiento de la acción administrativa.¹³⁸

El papel de la administración pública es mediar, no meramente juzgar o resolver problemas ... esto requiere de una educación moral en varios sentidos.

Este enfoque tiene su origen en la década de los setenta con el movimiento " Nueva Administración Pública" , por lo que temas sobre ética y ciudadanía son examinados generalmente desde una perspectiva desinhibida, valorativa y crítica.

En un primer momento, la corriente de la " Nueva Administración Pública " abanderó valores tales como la igualdad y la justicia en la administración pública.

Según sus integrantes, los administradores públicos no debían representar meros instrumentos y obedecer aquello que los políticos establecieran. Sin embargo, éste fue un movimiento efímero y sus doctrinas pronto se consideraron fórmulas de un movimiento elitista, políticamente irresponsable.

¹³⁸ Michael Harmon y Richard Mayer. Organization Theory for Public Administration. Boston, Edit. Little Brown, 1986 cit. por Eduardo Guerrero Op. Cit. p. 50.

No obstante la administración pública tradicional fue un punto de partida adecuado para el examen moral y filosófico de los dilemas enfrentados por los administradores públicos como individuos. Así, la década de los setenta fue una " década ética " de la administración pública en la que la filosofía política extendió su presencia en el campo.

En los ochenta varios trabajos han continuado analizando los asuntos morales y éticos, inmersos en el campo de la administración pública, ahora se sugiere que el propósito de la administración pública es el mantenimiento y la ampliación de una perspectiva ética que inspire la innovación administrativa, la creatividad y, al mismo tiempo, facilite la integración y convergencia de los valores sociales.

En dos libros recientes ¹³⁹ un especialista argumenta que el problema ético fundamental que enfrentan los administradores públicos es el implicado en el ejercicio de la autoridad discrecional, un problema que puede solucionarse a través de un entendimiento preciso de los valores del régimen.

Más recientemente, el mismo autor realiza un análisis objetivo y detallado de la legitimidad institucional del Estado administrativo como preludio de una teoría normativa de la administración pública en un contexto institucional. Es decir, en este enfoque la cuestión

¹³⁹ John Rohr *Ethics for Bureaucrats: An essay on law and values* (1978) y *Public Administration: The State of the discipline* (1990), New Jersey, Edit. Chatham House cit. por Eduardo Guerrero Op. Cit. p. 55.

fundamental son los mecanismos de control político y el papel del administrador público, o de todos aquellos actores involucrados en los procesos administrativos.

Una crítica a este enfoque, es que carece de datos estadísticos y modelos teóricos, en donde los trabajos se basan en experiencias muy limitadas.

6.- La Elección Pública (Public Choice).- La Elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas en la toma de decisiones públicas o colectivas. Para alcanzar tal perspectiva de la política, se requiere una aproximación particular a la economía.¹⁴⁰

Hay dos aspectos separados y bien diferenciados de los elementos de la perspectiva de la elección pública. El primer aspecto es una aproximación generalizada de la "catálisis" (ciencia de los intercambios) a la economía. El segundo es el postulado más familiar del homo economicus acerca del comportamiento individual.

En la medida en que el intercambio voluntario entre personas, se valora positivamente mientras que la coerción se valora en términos negativos, " surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos ". Esta implicación es el resorte preceptivo que explica la propensión que tienen los economistas de

¹⁴⁰ James Buchanan. Ensayos sobre economía política. Mexico, Edit. Alianza, 1990. p. 19.

esta corriente a favorecer las fórmulas del mercado cada vez que ello sea factible, y a inclinarse por la descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas.¹⁴¹

El segundo componente de la perspectiva - además de la noción del intercambio - es el postulado de comportamiento comúnmente llamado como del homo economicus: los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a optimizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Cuando el análisis quiera ser operativo será necesario establecer códigos específicos a las funciones de utilidad.

Se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, inesurables, tanto predecibles como esperadas.

Resumidamente, esta teoría describe al político como un representante elegido que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que pone en práctica las políticas gubernamentales.

Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. Tanto el político como el burócrata optimizan beneficio, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario; mientras el político maximiza poder, el burócrata optimiza el presupuesto que se le asigna.

¹⁴¹ Ibid. pp. 26-27.

Sólo cuando el postulado del homo economicus del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una "teoría económica de la política". Dentro de la perspectiva de la elección pública, los trabajos acerca de la teoría de la burocracia y el comportamiento burocrático han enfatizado el elemento economicus, mientras que los trabajos acerca del análisis constitucional se han apoyado más sobre el paradigma de la política como intercambio.

La perspectiva de las elecciones públicas apunta las fallas en determinar las fuentes de ineficiencia (en la asignación de recursos, sobre todo) de las burocracias públicas. Ello enfatiza, desde un punto de vista económico, las desventajas de algunas clases de monopolios públicos y demuestra inconsistencia lógica en la justificación de la provisión pública en algunas áreas:

La economía de la elección pública intenta maximizar la correspondencia entre administración y demanda ciudadana por medio de un sistema de mercado para las actividades gubernamentales, por el que las agencias públicas competirán para proveer a la sociedad de bienes y servicios. Este sistema reemplazaría al actual en el que la agencia administrativa (se habla de los Estados Unidos) actúa en realidad como un monopolio bajo las influencias de grupos de presión organizados que - piensan los economistas - carecen de capacidad institucional para satisfacer las necesidades sociales.¹⁴²

¹⁴² Eduardo Guerrero Gutiérrez. Op. Cit. p. 46.

4.2. LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA: SU SITUACIÓN ACTUAL

Se ha señalado a lo largo del presente trabajo del uso e importancia de la tecnología para la tecnocracia, sin embargo, considero necesario exponer la situación de la ciencia y tecnología a nivel mundial y nacional, esto nos ayudará a evaluar su importancia y a comprender su incidencia en los procesos económicos y políticos.

Es conveniente hacer una aclaración previa, al final de este apartado es muy probable que se observe que la situación de la ciencia y tecnología en nuestro país no tenga relación aparente con la tecnocracia; sin embargo, este contexto representa otra contradicción en su actuación gubernamental; porque si se considera a la tecnología como factor clave de la competencia y crecimiento económico desde muy diversos enfoques; la tecnocracia mexicana no le ha dado ni el apoyo ni la difusión necesarias, y ello se observa en los pocos programas de gobierno en materia de ciencia y tecnología; como a continuación se expone:

Una de las fuerzas productivas que impactan, revolucionan y transforman las formas de vida en la Sociedad y el Estado es, sin duda, la tecnología. Los cambios del presente tienen su impulso clave en el aprovechamiento de la tecnología. Todos los campos del saber humano son sacudidos, mejorados y cualitativamente desarrollados en la medida en que la ciencia aplicada que es la tecnología, consigue perfeccionar los métodos, los procedimientos y las técnicas que son propias de las ciencias físicas, químicas, fisiológicas y matemáticas. En ellas

hay progresos notables que dan cuenta de cómo la aplicación del saber tecnológico da como resultado avances notables en materia de innovación y creatividad; se dice que las áreas más beneficiadas por la tecnología son tres: informática, nuevos materiales y biotecnología¹⁴³; las tres ya consideradas " Sectores clave", de una economía industrial.

LA TECNOLOGÍA COMO FACTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO

Indudablemente, de los factores importantes en el proceso de transición de la burocracia a la tecnocracia es el desarrollo tecnológico y científico; por lo tanto a continuación se expondrá su impacto en la economía y sus repercusiones en la burocracia.

En los últimos años, se ha observado que la ciencia y tecnología de los países se encuentra en estrecha relación al orden económico, financiero, político, ambiental y cultural; es por ello que este vínculo se ha cuidado en los países desarrollados; por el contrario, si no es considerado como una prioridad se corre el riesgo de permanecer en la obsolescencia y subdesarrollo¹⁴⁴ por la nueva división internacional del trabajo generada por las innovaciones de la ciencia y tecnología, incluso se habla de la "nueva revolución industrial".

¹⁴³ La biotecnología se considera "Uno de los sectores claves del desarrollo industrial contemporáneo". Quizá sea el punto de origen de un ciclo largo de la economía occidental, sino acaso la génesis de "una nueva era industrial". La biotecnología es la aplicación de principios científicos y de ingeniería al tratamiento materiales con agentes biológicos para producir bienes y servicios.

Vid. Carlos María Correa. "Biotecnología, el surgimiento de la industria y el control de la innovación", en Comercio Exterior Núm. 11. México, noviembre de 1989. pp. 987-999.

¹⁴⁴ Francisco Sagasti R. "Crisis y desafío: Ciencia y tecnología en el futuro de América Latina", en Comercio Exterior Núm. 12. México, diciembre de 1988. pp. 1107-1110.

Las estrategias tecnológicas constituyen una premisa en el desarrollo económico de los países con mayor influencia en la esfera del mercado mundial, aunque al mismo tiempo representan uno de los problemas determinantes para la supervivencia de los países subdesarrollados.

Así, la tecnología se ha convertido en factor clave de la competencia de las empresas y del crecimiento económico de los países. Esta concepción se basa en diversas tendencias y en el desarrollo de nuevas perspectivas teóricas.

En primer lugar, la producción es cada vez más intensiva en conocimiento debido a la aparición y expansión de las industrias basadas en la información y difusión de las nuevas tecnologías de procesos.¹⁴⁵

Los países de la OCDE experimentan un cambio estructural hacia las industrias intensivas en calificación e innovaciones: electrónica, eléctrica, equipos de transporte y servicios. Además las nuevas tecnologías basadas en la información también tienen aplicaciones significativas en otros sectores con tecnología madura, donde puede aumentar la productividad y la calidad.

¹⁴⁵ Peter Drucker "The changed world economy" cit. por. Carlos Correa M., en Comercio Exterior Núm. 9, México, septiembre de 1994, p. 746.

En segundo lugar, un requisito de la competitividad internacional es la acumulación de ventajas comparativas basadas en la innovación.

Lo que mas afecta al patrón comercial en los sectores industriales basados en alta tecnología son las ventajas en la innovación del producto. En cambio, para las industrias basadas en tecnologías medias y bajas son cruciales tanto el aumento de la productividad a partir de nuevos procesos, incluyendo la automatización y los cambios organizacionales. **La tecnología constituye, pues, un factor del comercio internacional.**

En tercer lugar, la teoría económica ha incorporado formalmente la tecnología a los factores que contribuyen al crecimiento económico. Así, a grandes rasgos, la tecnología es un bien para la producción, la competitividad y el crecimiento a largo plazo. Los gobiernos y las empresas de los países desarrollados -en especial los de la OCDE.- despliegan esfuerzos decididos para construir ventajas tecnológicas y conservarlas. Ello se refleja en los indicadores sobre inversiones intangibles en ciencia y tecnología y en la actitud frente a la difusión y la transferencia de tecnología de empresas y gobiernos, tema que se abordará con el tema de la política científica y tecnológica en México.

En el momento en que las potencias económicas entran en una fase de nueva competitividad, el relegamiento de la periferia capitalista se profundiza y llega a una situación de estancamiento totalmente incompatible con las grandes necesidades sociales. Frente a esta realidad, el surgimiento de procesos de industrialización estrechamente vinculados al

comercio internacional, como los seguidos por algunos países de la Cuenca del Pacífico - los NIC'S ¹⁴⁶ - los cuales representaban ejemplo de estrategia industrial y tecnológica.

Actualmente entre los NIC'S, México ocupa el último lugar en exportaciones relacionadas con factores tecnológicos.

La situación de atraso tecnológico de la industria, está determinada por la peculiar articulación de México respecto a los procesos de reestructuración productiva a nivel mundial.

LA POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN MÉXICO

Es a partir de 1971, que el gobierno mexicano asume la iniciativa de construir una capacidad científica y tecnológica propia. La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) da inicio al proceso de institucionalización de estas actividades como objeto de una política del Estado.¹⁴⁷

¹⁴⁶ NIC'S: Es el término más popular para referirse a las economías diversificadas de alto crecimiento del Este de Asia, los NIC'S (Newly Industrializing Countries), expresión acuñada en la primera mitad de los años 70 por las naciones capitalistas avanzadas, preocupadas porque algunos países en desarrollo estaban expandiendo significativamente su participación en la producción y exportación mundial de bienes manufacturados. Los NIC'S incluidos en el informe de la O.C.D.E. son: Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Brasil, México, España, Portugal, Grecia y la ex-Yugoslavia.

Vid. Gary Gereffi. "Repensando la teoría del desarrollo" en *Foro Internacional* Núm. 3, México, Edit. COLMEX, julio-septiembre de 1989. p.38.

¹⁴⁷ Carlos Ballesteros. *La promoción Estatal de la tecnología: Problemática de la política tecnológica de México en la década de los ochenta*. México, edit. U.N.A.M. 1988 p. 20.

Las funciones iniciales del CONACYT eran apoyar e impulsar la investigación y desarrollo tecnológicos del país y promover la formación de recursos humanos, con el fin de crear las capacidades científico-tecnológicas que propiciaran la producción de tecnología nacional.

En esta etapa se reforzaron y crearon nuevas instituciones relacionadas con la innovación tecnológica, como el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE) y el INFOTEC (Información Tecnológica)

La profunda crisis de 1982 y sus secuelas, así como los nuevos determinantes de la economía mundial, dieron lugar a un cambio radical en la política económica y como parte de ella en la política y estrategia institucional de ciencia y tecnología.

El cambio en la estrategia obedeció, en términos generales a la insuficiente eficacia de las instituciones e instrumentos de ciencia y tecnología heredados de la etapa de sustitución de importaciones, y a los requerimientos tecnológicos del nuevo modelo industrializador en un entorno de globalización y regionalización de los mercados. Ejemplo de lo anterior fue el ingreso de México al GATT en 1986 y el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá en 1990 y su entrada en vigor en 1994. Estos acontecimientos afectaron en forma notable la dinámica institucional relacionada con la ciencia y la tecnología.

Las críticas más severas al funcionamiento del complejo institucional heredado de los setenta se refirieron a la falta de vinculación entre la industria y los centros gubernamentales de investigación y desarrollo.

Por ejemplo, de 1976 a 1982 menos del 4% de los proyectos de las universidades más importantes del país se vinculaban con las empresas.

También se desaprovechó la información tecnológica disponible en el país.¹⁴⁸

Actualmente, como ya se señaló a partir de 1983, la estrategia del Estado fue crear capacidades científicas y tecnológicas que permitieran la vinculación eficiente con los flujos de tecnología desarrollada en los países industrializados o del Sudeste Asiático.

Pero no sólo las estrategias se modificaron, también se observó un cambio en los instrumentos de política científica y tecnológica: Los instrumentos creados durante los setenta fueron la base para operar la estrategia científico-tecnológica producto de la política industrial. (Véase anexos :cuadro 3,4 y 5).

Se aprecian por lo menos tres tipos de modificaciones en lo que se refiere a la gestión y al ámbito de instrumentos:

¹⁴⁸ Jaimes Aboites. "Evolución reciente de la política científica y tecnológica en México". en Comercio Exterior Num. 9, México, septiembre de 1994. p. 780.

1.- La desregulación de procedimientos gubernamentales: eliminación de permisos previos de importación y de los registros nacionales de transferencias de tecnología y de Inversión Extranjera.

2.- El traslado al ámbito privado de lo que antes se gestionaba en el gubernamental: el INFOTEC y el Acuerdo Nacional para la elevación de la productividad y la calidad (ANEPC) que de facto es un anexo a la Ley Federal del Trabajo y propugna una concertación directa entre trabajadores y empresas para orientar la calificación de la mano de obra, medir la productividad y calidad de la producción y sobre esa base determinar incrementos en los salarios.

3.- La inserción de la economía mexicana a la mundial, cuya manifestación más clara es la incorporación al GATT en 1986 y la negociación del TLC. La nueva relación de la economía mexicana con el exterior se expresa en la drástica caída de los aranceles (de 85% en 1982 a 10% en promedio en 1987) y la reorientación de las estructuras fiscales, los certificados de devolución de impuestos y la vinculación de los fideicomisos a operaciones de capital de riesgo asociadas a la investigación y el desarrollo, entre otros aspectos.

Finalmente, en 1989, se reestructuró el CONACYT para ampliar su capacidad de ejecución y redefinir sus tareas en el marco del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica.

Para modificar la estructura jerárquica en los años setenta, se constituyó el Consejo Asesor, integrado por destacados miembros de la comunidad científica y académica.

Asimismo, con el fin de fortalecer las actividades científico-tecnológicas en el período 1988-1992 se crearon o reestructuraron los siguientes fondos:

- a) para el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica;
- b) para retener en México y repatriar a los investigadores mexicanos;
- c) para la creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia; y
- d) los proyectos de Investigación Científica.

A pesar de la creación del CONACYT y otros esfuerzos del Gobierno mexicano por integrarse a la transformación tecnológica mundial; los especialistas afirman:¹⁴⁹

Es preocupante la incapacidad de México para integrar, después de más de dos decenios la clara conciencia y múltiples acciones gubernamentales al respecto, una verdadera política tecnológica y vincularla a las necesidades de la estructura productiva.

Parecería que la transformación de las estructuras de la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada, así como las políticas económicas y de organización del sector público, encuentra límites reales en la naturaleza de la

¹⁴⁹ Saúl Trejo Reyes. "La crisis de la deuda y el empleo en México", en Comercio Exterior Núm. 12, México, diciembre de 1988, pp. 1122-1128.

sociedad y la economía. Ello en modo alguno significa que no se pueda crecer; sin embargo, implica que las estructuras formales no han podido transformarse para hacer frente a los cambios cualitativos y a los nuevos retos, no sólo de carácter económico, sino social y político, que han traído el crecimiento demográfico y la evolución internacional con la llamada **tercera revolución industrial (tecnológica)**.

En virtud de lo anterior, nos atrevemos a decir que para la tecnocracia la ciencia y tecnología no son consideradas como una prioridad en el desarrollo. De ser así el panorama sería distinto.

4.3. PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO

El proceso de globalización de la economía a nivel mundial, se ha manifestado en la creación de bloques regionales que impulsan una intensa competencia por los mercados, generando un contexto de calidad en sus plantas productivas y mayor competitividad en lo interno y externo.

Esta tendencia ha creado la necesidad de implementar programas y acuerdos en nuestro país; en este sentido, el gobierno ha fomentado programas y acuerdos intersectoriales tales como: El Programa Nacional de Capacitación y Productividad (1990-1994), el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior y el Acuerdo Anual del Pacto para la Estabilidad, Competitividad y el Empleo (PECE).¹⁵⁰

Cabe hacer mención que la calidad y la productividad son factores, formas y requisitos de la iniciativa privada, más precisamente de las empresas.

El papel del Estado mexicano se suscribe únicamente - hasta donde se tienen noticias - a su promoción, ya que la prioridad de la tecnocracia es el desarrollo y la competencia de la planta productiva del país, y a diferencia de otros países se ha descuidado a la

¹⁵⁰ Hilda Tinoco Sánchez. La acción de fomento de la Administración Pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo. México, Edit. IAPEM. 1994. p. 16.

Administración Pública. Sin embargo, en los últimos años se le ha considerado (o mencionado) en los programas nacionales.

Ejemplo de lo anterior, es el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994 y el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, principalmente.

Considero innecesario analizar y desarrollar ambos ejemplos, ya que su impacto y/o participación directa de la Administración Pública es irrelevante; en vez de ello, señalaré los problemas (trabas) de la productividad en el Servicio Público, así como algunos factores y elementos que intervienen en la misma.

Se dice que es difícil medir y tratar la productividad en el Servicio Público porque las metas de la equidad y del rendimiento van en direcciones opuestas y, en todo caso, los objetivos están mucho menos claramente definidos que en el sector privado.¹⁵¹

Las diversas trabas que impone el entorno del servicio público traen consigo otra diferencia importante, con el sector privado. Los principales obstáculos o trabas para mejorar la productividad se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1.- El entorno político: Primero porque no se considera prioritario pensar en las prácticas de gestión y rendimiento. Segundo por la falta de un marco cronológico a largo plazo; ya

¹⁵¹ s/a. "Para una mayor productividad del Servicio Público", en El trabajo en el mundo. Ginebra, Suiza, Edit. Oficina Internacional del Trabajo (O.N.U.), 1989. p.143.

que es frecuente que un programa bien estructurado rebase la duración en el cargo de los responsables, no existe continuidad.

2.- La Complejidad de las Estructuras Orgánicas: Desde hace algunos años, los organismos públicos se han modificado de tal forma que actualmente se rigen por muy diversos procedimientos, reglamentos y unidades administrativas.

Esto ha generado cauces jerárquicos confusos, mala comunicación, duplicidad y falta de flexibilidad de funciones, cargos y responsabilidades.

3.- Irracionalidad Presupuestaria: La formulación del presupuesto en muchos países puede ser otro obstáculo que dificulta el aumento de productividad en el Servicio Público, ya que se tiene la idea generalizada que la reducción o incremento en el presupuesto se encuentra en relación directa con la cantidad de personal como único factor.

4.- Inexistencia de un método de medir la productividad. La existencia de burocratismo, apatía y corrupción en la Administración Pública, genera información poco confiable y de manera oportuna para poder estar en condiciones de utilizar técnicas para diagnosticar problemas y tomar decisiones en materia de rendimiento y productividad.

Otro factor es que no existe consenso entre los autores si se debe evaluar la calidad o los resultados en la prestación de servicios. Asimismo, se rechaza la medición porque se argumenta que intangible y no admite mención alguna.

Otro problema se refiere a que no se tiene claridad sobre el objeto a medir: o se mide a la eficacia, o se mide el rendimiento en el trabajo.

En un estudio elaborado por la O.N.U.¹⁵², se afirma que las diferencias principales entre la medición del rendimiento y de la eficacia estriban en que en su caso se mide la producción directa (el rendimiento) y el otro el grado en que ésta alcanza sus objetivos (eficacia); es decir guarda relación con el resultado o desenlace y el impacto.

Quizá uno de los elementos más complejos se refiere a la definición e interpretación de la productividad en el servicio público; ya que esto se debe a sus requisitos en materia de responsabilidad, por ejemplo, la exigencia del rendimiento requiere la medición de insumos y el producto; la de la eficiencia, una armonía entre los objetivos y la consecuencia de los mismos; la de la calidad de los servicios obliga a medir en qué medida reacciona un organismo ante las necesidades de las demandas, su idoneidad, etc., y la exigencia de la equidad obliga a examinar la distribución de los servicios; en virtud de lo anterior, es compleja la medición e interpretación de la productividad en el Servicio Público.

Para mejorar la productividad del servicio público muchos países; ya sean en desarrollo o desarrollados, con economía de mercado o socialistas, están llevando a cabo grandes programas de reforma, a menudo con arreglo a una política de reajuste estructural. En ellos figuran varias propuestas; en su mayoría insisten en una mayor utilización de la informática y de otras nuevas tecnologías.

¹⁵² Ibidem. p. 143.

LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO

La concepción y la introducción de nuevas tecnologías en el servicio público pueden mejorar su calidad, reducir los costos y engendrar nuevas actividades. La informática es considerada la más importante y universal de todas las nuevas tecnologías.

Sin embargo, una de las principales trabas que dificultan el progreso de la productividad en el servicio público es el sistema inadecuado de acopio de datos, la organización de los mismos y el suministro de información con fines de adopción de decisiones, e incluso que no se utilice adecuadamente la información disponible.

El método más adecuado para mejorar la producción en el servicio público es la automatización de las oficinas gracias a la informática y la informatización.

Las bases de datos informatizados han progresado rápidamente y abarcan ya una amplia gama y un número creciente de aplicaciones, entre ellas los sistemas de gestión. Los adelantos esenciales en este campo son una mejor integración y acceso, es decir, la utilización de una red adecuada de telecomunicaciones para enlazar los diferentes sistemas, así como para conectar terminales de posibles usuarios domésticos e industriales. Muchos países han establecido ya, o van a establecer redes específicas de comunicación y telecomunicación para facilitar un tráfico más intenso de datos. La infraestructura numérica

de telecomunicaciones, que conecta diferentes dispositivos y usuarios de medios informáticos, les permite comunicar entre sí, por lo que ofrece perspectivas para el crecimiento de una enorme gama de servicios de información interactivos que puedan llevarse a cabo en la red. Procede señalar que existen ya casi todos los elementos más importantes de la informática, como por ejemplo tarjetas de memoria, terminales, videotexto y teletexto, tratamiento de textos, micrografía, discos de láser, etc., que probablemente engendrarán nuevas actividades de servicio en los diez o quince años próximos.

La informatización ha suscitado el desarrollo y la utilización en el servicio público de tecnologías nuevas para la adopción de decisiones, como los sistemas de apoyo a la decisión, la conferencia automatizada para la adopción de decisiones, como los sistemas de apoyo a la decisión, la conferencia automatizada para la adopción de decisiones y los sistemas de expertos, así como sistemas más complejos e informatizados de información en materia de gestión.

Así, por ejemplo, en lo tocante a la productividad en el servicio público, las computadoras satisfacen tres funciones principales: reducción de los costos, aumento de los recursos y suministro de servicios mejores y a menudo nuevos, como por ejemplo la venta del acceso a medios informáticos.

La introducción de tecnologías en el servicio público tiene consecuencias sociales, y aunque se supone que es benéfica la automatización, también figuran las consecuencias negativas;

entre ellas cabe citar el exceso de personal, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y cierta pérdida de la autonomía y del derecho a la " intimidad de los ciudadanos ".

Para solventar estos problemas cada vez más precisos, en algunos países industrializados y en algunos países en desarrollo han formulado una política estatal de coordinación de nuevos proyectos tecnológicos y resolución de los problemas que puedan surgir.

En muchos países se reducen al mínimo los despidos por exceso de mano de obra enseñando al personal a aplicar y a trabajar con la nueva tecnología y mediante la reorganización de tareas y de unidades de trabajo; e incluso, la introducción de computadoras está vinculada a cuatro compromisos del Gobierno:

- 1) no debe haber supresión de puestos de trabajo a consecuencia de la informatización, y todo trabajador cuyo puesto haya sido suprimido deberá recibir otro empleo;
- 2) el personal existente no debe perder remuneración;
- 3) la informatización no debe tener efectos nocivos sobre las condiciones de trabajo y las perspectivas de ascenso;
- 4) procede establecer salvaguardas adecuadas para proteger los intereses de los trabajadores y, entre otras cosas, un método de participación en los beneficios posibles.

En general, se exige a los organismos públicos que planifiquen y establezcan la racionalización del trabajo de oficina de un modo tal que quede garantizada la continuidad en el empleo de su personal. Esto trae como consecuencia que los programas de formación en materia de nuevas tecnologías destinados al personal de nuevo ingreso han creado una atmósfera propicia al cambio, a la productividad y calidad en el servicio público.

En la Administración Pública mexicana, en todas las dependencias de gobierno ya se cuenta con sistemas automatizados, y el uso de computadoras es común, sin embargo no se relaciona la tecnología con la productividad y calidad en el servicio público.

De hecho no existen programas que lo consideren de una manera precisa, además de que los estudios sobre esta situación son casi inexistentes; y la tecnocracia que (supuestamente) aplica la tecnología, la racionalidad y la productividad no ha puesto en práctica su uso.

4.4. REFLEXIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA TECNOCRACIA MEXICANA.

Con la tecnocracia se han modificado, incluso las mentalidades y costumbres del Sistema Político Mexicano, y se ha puesto de moda la " paidocracia " - el poder de los niños en sentido figurado -, el acceso al poder por hombres sumamente jóvenes, que casi están al comienzo de su carrera pública cuando son llamados a ocupar puestos de primer orden político.

Así, un hombre joven - de treinta y tres o treinta y cinco años -, casi recién terminada su preparación académica, y acaso con algunos pocos años de experiencia laboral, cumple con el perfil para poder ocupar un cargo de la mayor responsabilidad, cuando más errores puede cometer.

Por el contrario, en México, un político entre cuarenta y cinco y setenta y cinco años tiene ya pocas probabilidades de ocupar un puesto de primer nivel y prácticamente tendrá que conformarse con cargos de menor importancia, precisamente cuando podría empezar a desplegar toda su experiencia acumulada.

Desde este punto de vista, el reclutamiento de la tecnocracia mexicana, en cuanto a la edad se refiere, no parece ser el más racional.

A su vez, la disminución del promedio de edad entre los funcionarios del más alto nivel es una consecuencia natural de la corta edad de un jefe de gobierno, pues suele prevalecer la tendencia de que forme su equipo entre su propia generación o un poco más joven.

Asimismo, en México la poca experiencia de la tecnocracia que ha llegado al poder, se ha querido compensar con la preparación académica de excelencia; pero en opinión de los especialistas¹⁵³, ésta difícilmente puede sustituir al trabajo, la pericia, la habilidad y la "sensibilidad" política y administrativa, que sólo se adquiere con la experiencia, y ésta se obtiene sólo con el tiempo.

Un ejemplo de lo anterior, es la crítica que se le hace a un alto funcionario del actual régimen:¹⁵⁴

Digamos, en fin, que acaso contribuyó a la prolongación morosa de las pláticas la inexperiencia del Secretario del Trabajo, Santiago Oñate Laborde. Profesor e investigador la mayor parte de su vida. Oñate pasó a la política activa como asesor de legisladores y como legislador él mismo.

Si bien auxilió en la Coordinación política de la Asamblea de Representantes hace seis años, no ha tenido un entrenamiento directo en ese campo, el de la negociación y la conducción de conversaciones, ni tampoco ha incurrido en rangos superiores de la Administración Pública...

¹⁵³ José Antonio Crespo. "Paidocracia mexicana: El poder de los niños (ensayo)", en *Enfoque del Periódico Reforma*, México, domingo 26 de febrero de 1995.

¹⁵⁴ Miguel Ángel Rivera. "Nuevo Pacto II", en *La jornada*, México, jueves 5 de enero de 1995, p. 2.

Gabriel Zaid ha insistido en lo anterior, con argumentos difíciles de rebatir:¹⁵⁵

Para presidente no se estudia. No hay licencias, maestrías ni doctorados para una función de tanta responsabilidad ... no hay manera de aprender a ser presidente fuera de la oportunidad de serlo. Nada prepara para el poder fuera del poder. No se aprende antes de ejercer: se aprende ejerciendo.

Entonces, ocupar un cargo político de alto nivel cuando se tienen pocos años de experiencia en el ramo, y desde luego en el ejercicio del poder, necesariamente se traduce en un alto riesgo para el país en cuestión, pues las probabilidades de cometer errores y decisiones inadecuadas llegan a ser muy elevadas.

El daño ocasionado por los errores cometidos es mayor mientras más alto se haya escalado en la pirámide político-administrativa.

Acortar el tiempo que pasa el tecnócrata en cada estadio jerárquico o ahorrarse uno o más de ellos, genera el riesgo de que se cometan errores que implican costos sociales, políticos o económicos substancialmente elevados.

¹⁵⁵ Gabriel Zaid. " Los títulos profesionales como capital curricular ", en De los libros al poder, México, Edit. Grijalbo, 1988. p.

Actualmente, se ha visto que la relativa juventud de la nueva élite tecnocrática ha empezado a provocar desajustes en el proceso de movilidad política, dinamizándolo dramáticamente, lo que provoca efectos tales como:

- Incremento de políticos desplazados en edad de aportar experiencia.
- La formación de conductas de rechazo y frustración en las filas de los políticos desplazados (esto genera un clima de tensión política y en algunos casos de oposición al régimen actual).

Otra crítica que se le ha hecho a la tecnocracia mexicana es el divorcio de una conciencia social y nacional; esto se explica por la formación de esta clase en comunidades científicas extranjeras, cuyos patrones de conducta profesional se manifiestan en el individualismo y la competencia.¹⁵⁶

En 1984, el 53.12% de los altos funcionarios del gobierno federal (N = 317) realizó estudios de postgrado en los Estados Unidos; el 16.7% en Inglaterra y el 15% en Francia. Por ejemplo, el gabinete de Carlos Salinas registró una fuerte tendencia a los posgrados en áreas económicas con 35.8% (N = 5), seguido por los posgrados militares con 21.4% (N = 3), y derecho y ciencias políticas con 14.2% (N = 2), respectivamente. (Anexos: gráfica 3).

¹⁵⁶ Juan José Saldaña y Luis Medina P. " La ciencia en México 1983-1988 " en Comercio Exterior Núm. 12, México, diciembre de 1988. p. 1113.

En este selecto grupo de funcionarios públicos, un 64.2% (N = 9) realizó sus posgrados en el extranjero: 28.6% (N = 4) en los Estados Unidos, 7.1% (N = 1) en Holanda y 28.6% (N = 4) en dos o más países del extranjero.(Anexos: gráfica 4)

En el subgabinete¹⁵⁷ se encontraron que los 29 casos (100%) de estudios de postgrado se realizaron fuera de México, con 58% (N = 17) en los Estados Unidos; 21% (N = 6) en Inglaterra; 10.5% (N = 3) en Francia y 3.5% (N = 1) en Holanda, Italia y Suecia respectivamente.¹⁵⁸ (anexos: gráfica 5)

Asimismo, con la tecnocracia se ha observado la decreciente participación de la U.N.A.M. y de las universidades públicas en general, en la formación de la élite gubernamental, ya que tiene relación directa con el creciente reclutamiento de profesionistas educados en universidades privadas nacionales y con posgrados en el extranjero. Así la " privatización del poder público en México ", más que darse con una mayor participación de la élite económica en la toma de decisiones o por la inserción de su personal en la élite gobernante, se encuentra el aumento numérico y de influencia política de egresados de instituciones privadas de educación superior como las Universidades Iberoamericana, La Salle, Anáhuac, el Instituto Tecnológico Autónomo de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE), entre otros.

¹⁵⁷ n. Al mencionar subgabinete, nos referimos a los funcionarios más cercanos a la élite tecnocrática, por ejemplo: subsecretarios, oficiales mayores y asesores de alto nivel.

¹⁵⁸ Francisco Suarez Farías. Op. Cit. pp. 209-210.

Con lo anterior, se observan claramente los cambios y la influencia de la "variable educativa", ubicándose como la más importante.

Sobre la supuesta racionalidad, eficiencia y eficacia, así como su infalibilidad que se alude a la tecnocracia, en el uso y promoción de su imagen y cómo implementan nuevos instrumentos de gobierno, señalaremos que: la imagen de imparcialidad y racionalidad de este grupo tiene consecuencias, pues esta pretendida imparcialidad y racionalidad es nociva no tanto por su acción real (aunque actualmente comprobemos lo contrario) como por la imagen que da de sí misma y de la sociedad.¹⁵⁹ En este sentido se encubren intereses, valores y acciones discrecionales en la gestión pública - que existen tanto en la estructura burocrática como en la tecnocrática - bajo el manto de ciencia y neutralidad.

En México, la tecnocracia actual se rige por modelos impuestos desde afuera, ya que lo único importante es " aceptar " las recomendaciones del poder financiero internacional y de las " fórmulas " que ellos dicten para la recuperación de la macroeconomía, sin importar los costos sociales.

Así, los pretendidos tecnócratas se organizan con normas que nada tienen que ver con la técnica y la racionalidad, y como ya se indicó sus prácticas ya han sido calificadas de contradictorias y absurdas; por lo tanto, el tecnócrata descrito en los textos (infalible,

¹⁵⁹ Henri Lefebvre. Hacia el ciberantropo: una crítica de la tecnocracia. Barcelona, Edit. Gedisa, Col. Hombre y Sociedad. 1989 p. 21.

racional, científico, ajeno a la ideología, a la vanidad, a la incompetencia y moralmente integro)¹⁶⁰ no existe en nuestro país.

Lo que supuestamente critica el modelo tecnocrático (la corrupción, el verbalismo, el clientelismo, etc.) en México no es una realidad, pues a pesar de todo lo expuesto, personalmente considero que coexisten las viejas prácticas y las nuevas, y como dice un especialista en el estudio de la élite política mexicana:¹⁶¹

Las características e imagen que se le atribuyen al técnico mexicano, la mayoría de ellas son falsas porque la línea que separa al político del técnico es muy delgada, casi inexistente, de hecho la famosa dicotomía entre el político y el técnico no es válida en el caso mexicano..

Sin embargo, su análisis nos lleva a indicar que su influencia ha dejado como consecuencias generalizadas:

- a) Alteraciones en la forma y características del reclutamiento político.
- b) Mayor importancia de las carreras profesionales para avanzar dentro del Sistema Político.
- c) Modificaciones en el modelo económico y forma del Estado.

¹⁶⁰ Francisco Morales Camarena. Op. Cit. p. 43.

¹⁶¹ Roderic Ai Camp. "El tecnócrata." Op. Cit. p. 580.

Así de manera general, el tecnócrata mexicano es una amalgama o combinación del técnico y el político, las cualidades y capacidades de ambas figuras son difíciles de distinguir por lo que se le ha dado en llamar tecnócrata político.

Finalmente, las innovaciones tecnológicas, teóricas y científicas de las formas de trabajo en la Administración Pública sólo son consideradas, analizadas y difundidas en los círculos académicos y de investigación; la racionalidad (eficiencia-eficacia-productividad) en el Sector Público no es relevante (aún) para la tecnocracia mexicana, porque no se puede negar que su atención se ha centrado en un objetivo: el poder político, es decir en este caso conviene recordar una frase cuyo contenido es valioso y vigente como en esos años:¹⁶².

México viene padeciendo hace ya algunos años una crisis que se agrava día con día ; tal como una familia, nadie habla del asunto o lo hace con un optimismo trágicamente irreal. La crisis proviene de que las metas de la revolución se han agotado al grado de que el término mismo carece ya de sentido. Y, como de costumbre, los grupos políticos oficiales continúan obrando guiados por los fines más inmediatos, sin que a ninguno parezca importarle el destino lejano del país.

¹⁶² Daniel Cosío Villegas. La crisis de México, noviembre de 1946.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La transición que ha sufrido la burocracia política en México, tiene sus antecedentes con la trayectoria del ejercicio del poder, sobre todo con los cuestionamientos de legitimidad de que ha sido objeto con los movimientos sociales postrevolucionarios más importantes, ejemplo de ello: el movimiento ferrocarrilero de 1959, y los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, respectivamente.

Derivado de esto, en los últimos años, se ha observado el auge y desarrollo de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), que se explican debido a la incapacidad de la burocracia política y a los medios de que dispone para satisfacer las demandas de una sociedad civil más participativa y compleja; esta situación ha obligado a la burocracia política a modificar las estructuras del Estado, con el redimensionamiento del aparato gubernamental, y en cierta forma también se presentaron cambios en su ideología con los discursos oficiales.

Sin embargo, existe un consenso en ubicar los límites de la transición en el sexenio de 1982 a 1988, y su consolidación en el sexenio pasado. Es necesario destacar que el factor que propició un cambio radical en este grupo fue la llamada "crisis del Estado de Bienestar" y surgimiento del Neoliberalismo y la era de la competencia tecnológica a nivel mundial; así como las modificaciones en el contexto de la Administración Pública debido a las nuevas tecnologías de gobierno tales como: las políticas públicas, los enfoques de teoría organizacional, la teoría Neomarxista del Estado, la Elección Pública (Public Choice), etc.

Concretamente, el fenómeno del Neoliberalismo y la "crisis del Estado de Bienestar" repercutió en nuestro país con la crisis económica de 1982 y el ascenso al poder de un grupo de dirigentes que por sus características se le llamó tecnocracia. Los cambios que se observaron en el grupo dirigente incluye los siguientes aspectos:

- El ascenso al poder de hombres jóvenes y de poca experiencia laboral, sin carrera política pero con preparación académica de excelencia, es por ello que la variable educativa se convierte en la más importante.
- La decreciente participación de Universidades Públicas ante el auge de Universidades Privadas.
- Se pone de moda el llamado "poder curricular" con postgrados en el extranjero.
- Se observa un divorcio de la conciencia social y nacional de este grupo, debido a su formación académica.

Esto ha traído como consecuencia desajustes en el proceso de movilidad y reclutamiento político; a este respecto, la tecnocracia ha sido incapaz de evitar que la movilidad política modifique su composición y estructura inicial, lo cual representa una paradoja mas en este grupo si se parte del supuesto : " el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales, y permite la especialización del funcionario".

A pesar de lo anteriormente señalado, esta transición es motivo de cuestionamientos por sus resultados; es decir, las modificaciones que se han observado en este grupo político no son tan reales, sino por el contrario, la supuesta racionalidad (eficiencia-eficacia), así como la infalibilidad que se alude a la tecnocracia, en el uso y promoción de la imagen que se pregona en los textos y en modelos de otras Naciones así como la introducción de instrumentos de trabajo en la Administración Pública que han dado excelentes resultados, y que bien pudiera ser una opción de optimización y mejoramiento de las funciones gubernamentales; sin embargo, esto no es una realidad en nuestro país.

En México, los llamados tecnócratas, organizan normas y acciones que nada tienen que ver con la ciencia, la tecnología y la racionalidad; su actuación encubre intereses propios de grupo y hasta personales, incluso muchos han criticado sus prácticas como contradictorias y absurdas.

En tal sentido, en realidad se trata de un grupo político que ha sufrido un proceso complejo y contradictorio, que dio como resultado una "extraña" combinación de político y técnico, en donde coexisten las viejas y nuevas prácticas; la supuesta dicotomía entre políticos y técnicos es casi inexistente; las costumbres del sistema político (corrupción, clientelismo, verbalismo, etc.) se conservan vigentes. Así, a cada miembro de este grupo se le ha denominado tecnócrata político.

En fin, se sabe que el objetivo real para de grupo es preservar la existencia del Sistema Político Mexicano, y modificarlo según sus intereses y valores, asegurando con ello su permanencia en el escenario político y por consecuencia su creciente participación en la toma de decisiones que influyen en el futuro del país.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- SAUVY, Alfred. La burocracia. Buenos Aires, Edit. EUDEBA, 1965.
- GUERRERO, Omar. La administración pública en el Estado capitalista. México, Edit. Fontamara, 1988.
- SIRVENT, Carlos. La burocracia. México, Edit. EDICOL-U.N.A.M., 1977.
- MOUZELIS, Nicos. Organización y burocracia. Barcelona, Edit. Península, 1975.
- POULANTZAS, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- RIGGS W., Fred. " Los burócratas y el desarrollo político" en Burocracia y desarrollo político. Buenos Aires, Edit. Paidós, 1984.
- SALDIVAR, Américo. Ideología y política del Estado mexicano : 1970-1976. México, Edit. Siglo XXI, 1982.
- MORALES CAMARENA, Francisco. La tecnocracia en México: Las actitudes de los funcionarios públicos. México, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Cambio XXI, 1994.
- GARCIA PELAYO, Manuel. Burocracia, tecnocracia y otros escritos. Madrid . Edit. Alianza Universidad, 1982.
- SUAREZ FARIAS, Francisco. " Elite, política y tecnocracia en México" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 129. México, julio-septiembre de 1987. (U.N.A.M).
- ----- Elite, tecnocracia y movilidad política en México. México, Edit. U.A.M.-Xochimilco, 1991.
- PALMA, Esperanza y Roberto Gutiérrez. "Sobre los conceptos de sistema y cultura en México (Para pensar en la transición)" en Sociológica Núm. 15, México, Edit. U.A.M.-Azcapotzalco, enero-abril 1991.
- ----- "Notas sobre el P.R.I. y las transformaciones políticas actuales" en Sociológica Núm. 11. México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, septiembre-diciembre 1989.
- CASAR, Mu. Amparo. "¿Qué será del corporativismo?" en Nexos Núm. 168, México , 1988.
- CASTREJON DIEZ, Jaime. "El liberalismo social en la transición mexicana" en Liberalismo Social. México, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1992.

- TONIX RODRIGUEZ, José Luis. "La burocracia" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 60, Edit. U.N.A.M., México, 1970.
- O' DONELL, Guillermo y Philippe Schmitter. Transiciones desde un gobierno autoritario. Buenos Aires, Edit. Paidós, 1988.
- O' DONELL, Guillermo y Oscar Oszlak. Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. (apuntes del C.I.D.E), 1980 s/e.
- CANCINO, César. Modelos de transición (Una aproximación conceptual). México, Edit. C.I.D.E., México, 1994.
- CAMOU, Antonio. "Once tesis sobre transición mexicana, gobernabilidad y democracia" en Nexos Núm. 170, México, febrero 1992.
- GARRETON, M. "Cultura política y democracia" en La jornada semanal, Núm. 97, México 21 de abril de 1991.
- SALAZAR, Francisco y Cristina Villalpando. México: una sociedad en cambio. Reflexiones sobre política y cultura. México, Edit. U.A.M. Azcapotzalco, 1994.
- LOAEZA, Soledad. "La incertidumbre política mexicana" en Nexos 186, México, junio de 1983.
- ----- "México: los orígenes de la transición" en Foro internacional, México, Edit. COLMEX, julio-septiembre de 1989.
- ----- "Derecho y democracia en el cambio político mexicano : 1982-1988" en Foro Internacional, México, edit. COLMEX, abril-junio de 1990.
- AI CAMP, Roderic. Los líderes políticos en México: su educación y reclutamiento. México, Edit. F.C.E., 1985.
- ----- "El tecnócrata en México", en Revista Mexicana de Sociología, México, octubre-diciembre de 1985.
- ----- La formación de un gobernante. México, Edit. F.C.E., 1981.
- PARDO, Ma. del Carmen. La modernización administrativa en México. México, Edit. INAP-COLMEX, 1992.
- ----- Teoría y práctica de la Administración Pública en México. México, Edit. I.N.A.P., 1992.
- HUACUJA, Mario y José Woldenberg. Estado y lucha en México actual. México, Edit. El caballito, 1991.

- LEAL, Juan Felipe. Del Estado liberal al Estado interventor. México, Edit. El caballito, 1991.
- ----- México: Estado, burocracia y sindicatos. México, Edit. El caballito, 1986.
- BASAÑEZ, Miguel. La lucha por la hegemonía en México : 1968-1980. México, Edit. siglo XXI, 1982.
- MEYER, Lorenzo. "El Estado mexicano contemporáneo" en Lecturas de política mexicana, México, Edit. COLMEX, 1981.
- CARDENAS GARCIA, Nicolás. La reconstrucción del Estado Mexicano (1920-1935). México, Edit. U.A.M.-Xochimilco, 1992.
- LOPEZ VILLAFANE, Victor. La formación del sistema político mexicano. México, Edit. Siglo XXI, 1986.
- ZEMENO, Sergio. México: una democracia utópica, el movimiento estudiantil del 68. México, Edit. Siglo XXI, 1978.
- ----- "El fin del populismo mexicano" en Nexos Núm. 113. México, mayo de 1987.
- ----- "De Echeverría a De la Madrid: ¿hacia un régimen burocrático-autoritario?, en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1985. (consulta)
- SMITH, Peter. Los laberintos del poder, el reclutamiento de las élites políticas en México: 1900-1971. México, Edit. COLMEX, 1979.
- VILLEGAS, Abelardo. " 1968-1978: ¿Diez años de democratización?" en Proceso Núm.101, México, 9 de octubre de 1978.
- AGUILAR CAMIN, Héctor. "Transición política" en Nexos Núm. 72, México, marzo de 1982.
- GIL, Jorge Et. al. "La red de poder mexicana: El caso de Miguel Alemán " en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., julio-septiembre de 1993.
- PERROTINI, Ignacio y Eduardo Vega "El Estado providencia y la crítica neoliberal" en Revista de estudios políticos Núm. 2 y 3. México, Edita. U.N.A.M., abril-septiembre de 1985.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. "Estado, régimen y sistema político (notas para la discusión sobre la crisis del Welfare State)" en Teoría y política de América Latina. México, Edit. C.I.D.E, 1984.
- ----- "Política Pública y Gobierno del Estado", en Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México, 1994.

- CORDOVA, Arnaldo. "Ideología y cultura política en México" en La revolución y el Estado en México. Edit. ERA, 1989.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado Mexicano" en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Núm. 3. México, julio de 1990.
- -----, "La Administración Pública como Ciencia social tecnológica", en Gestión y Política Pública. México, Edit. C.I.D.E., 1994.
- KNOCHENHAVER, Guillermo. "Reconversión Industrial y Desarrollo" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 129. México, Edit. U.N.A.M., julio-septiembre de 1987.
- WITKER, Jorge. "El G.A.T.T. (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas)" en Grandes Tendencias Contemporáneas, México, Edit. U.N.A.M., 1986.
- DILLANES CISNEROS, Ma. Estela. "La empresa mexicana en el camino de la modernización económica" en Gestión y Estrategia Núm. 5, Edit. U.A.M. Azcapotzalco. México, enero-junio de 1994.
- HUERTA MORENO, Guadalupe. "Empresa pública: pasado y presente" en Gestión y Estrategia Núm. 4. Edit. U.A.M. Azcapotzalco, México julio-diciembre de 1993.
- RUIZ DUEÑAS, Jorge. "El redimensionamiento del sector paraestatal: 1982-1988; hacia un balance del sexenio", en Foro Internacional Núm. 4, Edit. COLMEX, México, abril-junio de 1990.
- MINSBURG, Naum. "Política privatizadora en América Latina", en Comercio Exterior Núm. 11, México, noviembre de 1993.
- RAMIREZ RANCAÑO, Mario. "Los saldos de la política económica neoliberal" en Revista Mexicana de sociología, México, octubre-diciembre de 1989.
- BIZBERG, Ilán. "La crisis del corporativismo mexicano" en Foro Internacional Núm. 120. Edit. COLMEX, México, abril-junio de 1990.
- SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime. "¿Corporativismo o Democracia?", en Vuelta Núm. 136. México, marzo de 1988.
- VILLA, Manuel. "La política en el gobierno de De la Madrid" en Foro Internacional Núm. 120. Edit. COLMEX, México, abril-junio de 1990.
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto. La crisis de la transición política en México: las elecciones estatales en 1992. s/e, México 1993.
- RÍOS S, Adalberto y Andrés Paniagua A. Orígenes y perspectivas de la Administración. México, Edit. Trillas 1982.

- MEYNAUD, Jean. La tecnocracia: ¿mito o realidad?, Madrid, Edit. Tecnos, 1968.
- LÓPEZ DIAZ, Pedro. La crisis del Sistema Político Mexicano, México, Edit. Fontamara, 1989.
- CHANES NIETO, José. "Los liberalismos" en Liberalismo Social, México, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, octubre-diciembre de 1992 (Colección Política y Administración).
- VILLARREAL, René. "El deslinde metodológico y filosófico del liberalismo mexicano" referencia del artículo publicado en El nacional, México 22 de agosto de 1992.
- BERTRANOU, Julián F. "Programa de solidaridad : ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?" en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., julio-septiembre de 1993.
- BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones de México con el mundo, México, Edit. F.C.E., 1994.
- ARRIGHI, Giovanni Et. Al. La dinámica de la crisis global, México, Edit. Siglo XXI, 1988.
- KAY, Cristóbal. "Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas" en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., julio-septiembre de 1993.
- ORTEGA PIZARRO, Fernando. "Recuento de cinco años de corrupción y anticorrupción" en Proceso Núm. 299, México, 26 de julio de 1982.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia. "La dificultad de perder: el partido oficial en la coyuntura de 1988" en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1989.
- BOLÍVAR, A. "Las reformas constitucionales " en El Cotidiano Núm. 50, México, Edit. U.A.M. , septiembre-octubre de 1992.
- LERNER de Sheinbaum, Bertha. "El Estado mexicano y el 6 de julio" en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1989.
- -----, "1983: la ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1985. (consulta)
- -----, " La protesta pasiva de la burocracia política", en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1985. (consulta).
- -----, " La visión de la historia en Marx y Weber", en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1983. (consulta).

----- " Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales", en Revista Mexicana de Sociología, México, Edit. U.N.A.M., abril-junio de 1984. (consulta).

- IBARRA, Ma. Esther y Salvador Corro. "El PRONASOL, medio de liquidación del federalismo", en Proceso Núm. 730, México, octubre-diciembre de 1989.

- DRUCKER F., Peter. " Post-capitalist Society", citado por Gretchen González en Gestión y Estrategia Núm. 5, México, Edit. U.A.M., enero-junio de 1994.

----- "The changed world economy" citado en Comercio Exterior Núm. 2, México, septiembre de 1994.

- GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo. " Administración Pública: concepto y disciplina" en Teoría y práctica de la Administración Pública en México, México, Edit. I.N.A.P., 1992.

- HARMON, Michael y Richard Mayer. Organization Theory for Public Administration. Boston, Edit. Little Brown, 1986. (nota y traducción de Eduardo Guerrero Gutiérrez).

- RHOR, John. Ethics for Bureaucrats: An essay on law and values and Public Administration: The State of the discipline, New Jersey, Edit. Chatham House, 1978 y 1990.

-BUCHANAN, James. Ensayos sobre economía política. México, Edit. Alianza, 1990.

- CORREA, Carlos María. "Biotecnología, el surgimiento de la industria y el control de la innovación", en Comercio Exterior Núm. 11, México, noviembre de 1989.

- SAGASTI, Francisco. "Crisis y desafío: ciencia y tecnología en el futuro de América Latina", en Comercio Exterior Núm. 12, México, diciembre de 1988.

- GEREFFI, Gary. "Repensando la teoría del desarrollo", en Foro Internacional Núm. 117, México, julio-septiembre de 1989.

- BALLESTEROS, Carlos. La promoción estatal de la tecnología: Problematización de la política tecnológica de México en la década de los ochenta, México, Edit. U.N.A.M., 1988.

- ABOITES, Jaime. "Evolución reciente de la política científica y tecnológica en México", en Comercio Exterior Núm. 9, México, septiembre de 1994.

- TREJO REYES, Saúl. "La crisis de la deuda y el empleo en México" en Comercio Exterior Núm. 12, México, diciembre de 1988.

- TINOCO SANCHEZ, Hilda. La acción de fomento de la Administración Pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo. México, Edit. IAPEM, 1994.

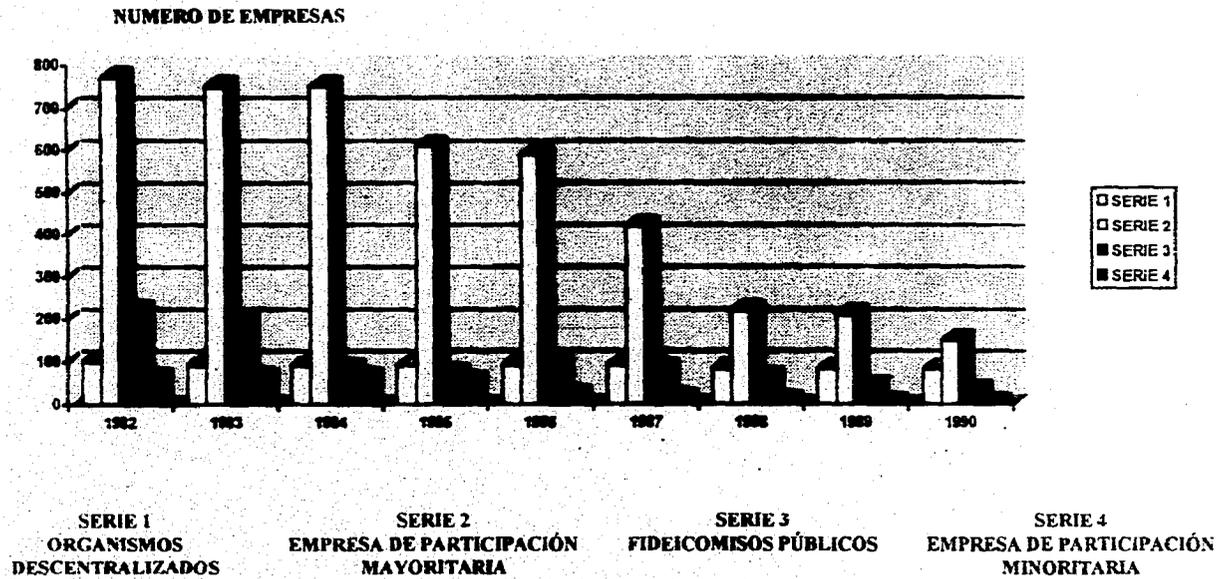
- s/a. "Para una mayor productividad del Servicio Público", en El trabajo en el mundo núm. 4. Ginebra, Suiza, Edit. Oficina Internacional del Trabajo (O.N.U.), 1989.

- CRESPO, José Antonio. "Paidocracia mexicana: el poder de los niños" (ensayo), en Enfoque del Periódico Reforma (suplemento dominical), México, 26 de febrero de 1995.
- RIVERA, Miguel Ángel. "Nuevo pacto II", en La jornada, México, jueves 5 de enero de 1995.
- ZAID, Gabriel. "Los títulos profesionales como capital curricular" en De los libros al poder, México, Edit. Grijalbo, 1988.
- SALDAÑA, Juan José y Luis Medina. "La ciencia en México 1983-1988", en Comercio Exterior Núm. 12, México, diciembre de 1988.
- LEFEBVRE, Henri. Hacia el cibernántropo: una crítica de la tecnocracia. Barcelona, Edit. Gedisa (Col. hombre y sociedad), 1980.
- LEFORT, Claude. ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires, Edit. Paidós, 1984.
- REYES HEROLEZ, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado mexicano. México, Edit. F.C.E., 1986.
- VERNON, Raymond. "Los políticos y los técnicos a partir de 1940" en El dilema del desarrollo económico de México. México, Edit. Diana, 1966. (consulta).
- MEDIN, Tzui. El sexenio alemanista. México, Edit. ERA, 1990. (consulta).
- PEREZ, Germán y Samuel León. 17 ángulos de un sexenio: El sexenio de M.M.H., México, Edit. U.N.A.M.- Plaza Valdés, 1987. (consulta)
- LUNA, Matilde. "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", en Revista Mexicana de Sociología Núm. 4, México, Edit. U.N.A.M., octubre-diciembre de 1985. (consulta)
- OSZLAK, Oscar. Teoría de la burocracia Estatal. Buenos Aires, Edit. Paidós 1984. (consulta).
- HERNANDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. "Preparación y movilidad de los funcionarios de la Administración Pública mexicana", en Estudios Sociológicos Núm. 32, México, Edit. COLMEX, mayo-agosto de 1993. (consulta).
- MANHEIM, Jarol B. y Richard Rich. Análisis político empírico: métodos de investigación en la Ciencia Política, Madrid, edit. Alianza Universidad, 1988.
- MEDIDA GIOPP, Alejandro y José Medina Lira. El control en la implantación de la política pública, México, Edit. Plaza Valdés, 1993.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1o. de septiembre de 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (edición 1994)

- ARIAS GALICIA, Fernando. Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento. México, Edit. Trillas, 1977. (consulta)
- BAENA PAZ, Guillermina. Instrumentos de investigación. Manual para elaborar trabajos y tesis profesionales. México, Edit. Mexicanos Unidos, 1980. (consulta)
- GARZA MERCADO, Ario. Manual de técnicas de investigación. México, Edit. El Colegio de México, 1978. (consulta)
- ROJAS SORIANO, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales. México, Edit. U.N.A.M., 1979. (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).
- SALCEDO AQUINO, José Manuel. Redacción e investigación documental. México, Edit. Universidad Pedagógica Nacional, S.E.P., 1980. (vol.1)

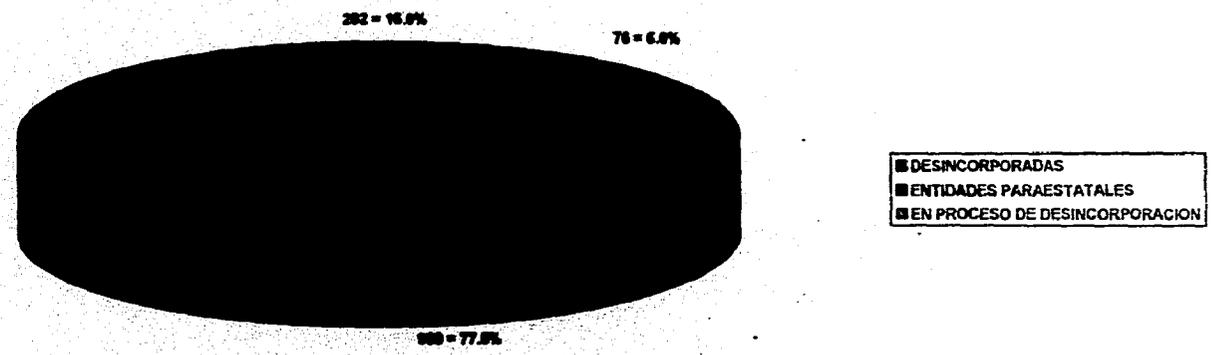
ANEXOS:GRAFICAS Y CUADROS

GRÁFICA I
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL



FUENTE: Revista "Gestión y estrategia" no. 4, p. 52

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL



FUENTE: Revista "Gestión y estrategia" No. 4, p.58.

CUADRO 1

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1982 - 1988
(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES, CON REDONDEO)

AÑO	PADRÓN	PRI	PAN	FDN* + PMS	PDM Y PRT	ABSTENCIÓN
1982	31525	16748	3700	1767	737	7933
1988	38075	9641	3267	5957	280	18434
VARIACIÓN	+ 6549	- 7107	- 433	+ 4190	- 457	+ 10501

FUENTE: LOS DATOS DE 1982 PROVIENEN DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, *REFORMA POLÍTICA*, VOL. IX, MÉXICO, 1982; LOS DATOS DE 1988 SON LAS CIFRAS PRELIMINARES DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL QUE FUERON REVISADAS POR EL COLEGIO ELECTORAL Y AUN CUANDO SE SUPO QUE HUBO MODIFICACIONES POSTERIORES

* SUMA DE LOS VOTOS OBTENIDOS POR PARM, PPS, PST- PFCRN

CUADRO 2

VOTACIÓN RELATIVA POR PARTIDOS 1982 Y 1988
DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

AÑO	VOTACIÓN TOTAL (EN MILES)	VOTO POR PARTIDO (% VOTACIÓN TOTAL)			
		PAN	PRI	PARM, PPS, PST / PFCRN	PSUM / PMS
1982	20,717	17.53	69.26	5.04	4.36
1988	18,055	17.97	51.10	24.64	4.44

CUADRO 3

MÉXICO: GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CIENTÍFICO-TECNOLOGICA Y ECONÓMICA

	INSTRUMENTO
FOMENTO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	PROPIEDAD INDUSTRIAL (PATENTES) INFOTEC TRATO FISCAL A GASTOS RELACIONADOS CON DECISIONES TECNOLÓGICAS 1
PROMOCION INDUSTRIAL	SISTEMA DE NORMAS TÉCNICAS ARANCELES-PERMISOS PREVIOS DE IMPORTACIÓN PROGRAMAS DE FABRICACIÓN ESTÍMULOS FISCALES: DDDI, ACUERDOS VI DE 1975 FIDEICOMISOS NAFIN-BANCO DE MÉXICO 2 CERTIFICADOS DE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS CENTROS DE CAPACITACIÓN DE MANO DE OBRA 3
CONTROL DE LOS SECTORES PRIVADO Y PUBLICO	REGISTRO NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA COMISIÓN Y REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS COMISIÓN PETROQUÍMICA MEXICANA COMITÉ DE IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO
FINANCIAMIENTO DE GASTO PUBLICO	LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES CARGAS SOCIALES
LEGISLACIÓN LABORAL	LEY FEDERAL DEL TRABAJO

1.- Gastos en inversiones y desarrollo, pagos por conceptos de regalías, asistencia técnica, coeficiente de depreciación de activos fijos. 2.- Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei); Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogam); Fondo Nacional para Estudios y Proyectos (Fonep); Fideicomiso de Ciudades Industriales. 3.- Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati); Centros de Enseñanza Industrial (Cenet), ARMO.

Fuente: A. Nadal, Instrumentos de política científica y tecnológica en México, México, 1977

CUADRO 4

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA, 1970-1991

1970-1982	1983-1991
<p>EL GOBIERNO SE PROPONE SER EL PROTAGONISTA DEL DESARROLLO- TECNOLÓGICO NACIONAL REGULACIÓN PARA RACIONALIZAR, EN TÉRMINOS DE COSTO, LOS FLUJOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA CREACIÓN LOCAL DE CAPACIDADES CIENTIFICO-TECNOLOGICAS PARA GENERAR INNOVACIONES ENDOGENAS PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO INTERNO CON EL PROPÓSITO DE ALCANZAR MAYOR GRADO DE AUTOSUFICIENCIA TECNOLÓGICA</p>	<p>SE PROPONE QUE EL SECTOR PRIVADO SE CONVIERTA EN PROMOTOR DE LA GENERACIÓN Y ASIMILACIÓN DE TECNOLOGÍA DESREGULACION PARA AUMENTAR LA INTENSIDAD Y DIFUSIÓN DE LOS FLUJOS DE TECNOLOGÍA EXTERNA EN EL APARATO PRODUCTIVO CREACIÓN LOCAL DE CAPACIDADES CIENTIFICO-TECNOLOGICAS PARA AUMENTAR LA ASIMILACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS FLUJOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA PROTECCIÓN A LOS FLUJOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA PARA QUE AUMENTE SU INTENSIDAD E INCIDENCIA EN EL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL</p>

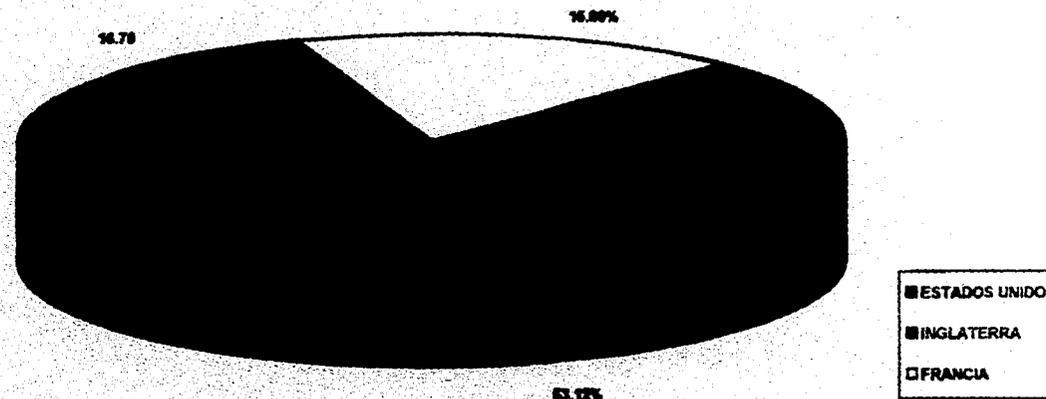
Fuente: Elaboración propia a partir de los planes y programas de ciencia y tecnología y legislaciones de propiedad industrial del periodo 1970-1991

CUADRO 5
MÉXICO: MODIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, 1976-1990

	INSTRUMENTO	PERIODO 1970-1982	PERIODO 1983-1992
FOMENTO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	PROPIEDAD INDUSTRIAL (PATENTES)	EL PERIODO DE PROTECCIÓN ES DE 10 AÑOS	AUMENTA EL PERIODO DE PROTECCIÓN ¹ A 20 AÑOS
	INFOTEC	PÚBLICO	PRIVADO
	TRATO FISCAL A GASTOS RELACIONADOS CON DECISIONES TECNOLÓGICAS ²	SE DETERMINA INTERNAMENTE	SE ADAPTA AL GATT Y A LOS ACUERDOS DEL TLC
	SISTEMA DE NORMAS TÉCNICAS	SE DETERMINA INTERNAMENTE	SE ADAPTA A LAS AGENCIAS INTERNACIONALES
POLÍTICA INDUSTRIAL	ARANCELLES	NIVEL ARANCELARIO DE 85 %	NIVEL ARANCELARIO DE 10 % CON BASE EN LA INCORPORACIÓN AL GATT Y TLC
	PERMISOS PREVIOS DE IMPORTACIÓN. PROGRAMAS DE FABRICACIÓN ESTIMULOS FISCALES	SE REQUIERE OBLIGATORIAMENTE PERMISO PREVIO PARA IMPORTAR	DESAPARECEN LOS PERMISOS PREVIOS DE IMPORTACIÓN
	FIDEICOMISOS NAFIN-BANCO DE MÉXICO	PARA PRODUCTORES NACIONALES	PARA EXPORTADORES
	CERTIFICADOS DE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS PARA EXPORTADORES	BAJAS TASAS DE INTERÉS DETERMINADO CON BASE EN REQUERIMIENTOS INTERNOS	CAPITAL DE RIESGO EN TECNOLOGÍA (NAFIN)
	CENTRO DE CAPACITACIÓN DE MANO DE OBRA	REQUERIMIENTOS INTERNOS	COMPETITIVO EN ESCALA INTERNACIONAL
		CAPACITACIÓN CONVENCIONAL (MONOVALENTE)	CAPACITACIÓN ADECUADA A LA EMPRESA FLEXIBLE EXPORTADORA (POLIVALENTE)
REGULACIÓN DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO	REGISTRO NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	PERIODO DE MAYOR REGULACIÓN DE	DESAPARECE
	COMISIÓN Y REGISTRO NACIONALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA	TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA COMISIÓN Y REGISTRO NAC. DE INVERSIÓN EXTRANJERA	DESAPARECE
LEGISLACIÓN LABORAL	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	SIN MODIFICACIONES	ACUERDO NACIONAL PARA LA EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD (ANEPC) ³

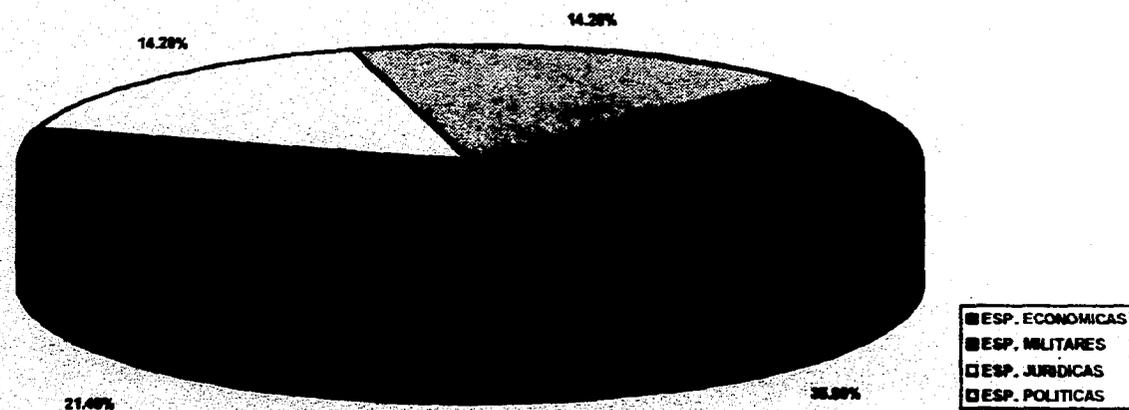
¹ -SF APRUEBA EN 1991 LA NUEVA LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN A LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. 2.- GASTOS EN IDE, PAGO POR CONCEPTO DE REGALÍAS 3.- FOMEX. FOMIN, FONEI. 4.-CECATI. CENETI. 5.- EL ANEPC SE FIRMO EN ABRIL DE 1992 Y ES DE FACTO UN ANEXO A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

GRÁFICA 3
ESTUDIOS DE POSGRADO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
(PAÍSES DE REFERENCIA)



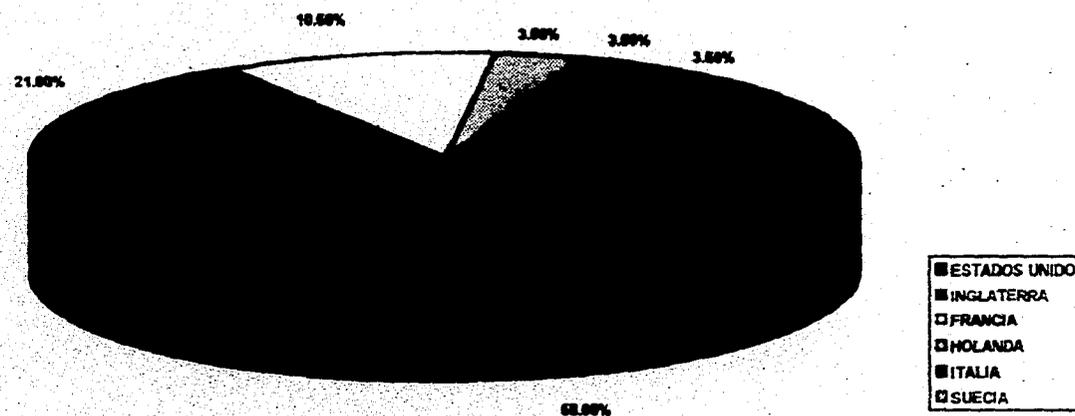
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del texto correspondiente.

GRÁFICA 4
ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
(ESPECIALIDADES)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del texto correspondiente.

GRÁFICA 5
ESTUDIOS DE POSGRADO DEL SUBGABINETE
(PAÍSES DE PROCEDENCIA)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del texto de Francisco Suárez Fariás Elite, tecnocracia y movilidad política en México, Edit. UAM Xochimilco, 1991, pp.209-210.