

AGENDA CIUDADANA

NUESTRO FENOMENO BUROCRATICO

Lorenzo Meyer

El problema.- La lucha por acabar con el régimen antidemocrático que dominó México a lo largo del siglo XX –y que en mucho fue una adaptación de esquemas preexistentes— llegó a su momento decisivo, que no final, el 2 de julio del 2000. Ese día se cerró el capítulo más importante del largo proceso de cambio, pero el proceso mismo no concluyó entonces ni ha concluido aún. Todavía hay batallas que dar contra el caciquismo –Yucatán es el ejemplo más reciente--, cuentas de miles de millones que aclarar –ahí sobresale el rescate bancario, uno de los más caros en la historia mundial, y que facilitó el que los banqueros nacionales rindieran la plaza y se pasaran con armas y bagajes al lado del capital externo--, multitud de actos de corrupción de la vieja clase política que investigar –los casos de la familia Salinas son los más conspicuos pero están lejos de ser los únicos— e instituciones que sanear y adaptar a los nuevos tiempos supuestamente democráticos. Entre estas últimas está, en primer lugar, el propio aparato burocrático del gobierno federal.

De acuerdo a las cifras de 1999, la administración pública federal es una maquinaria de 835 mil plazas (más de la mitad le corresponden a la SEP y a la SEDENA), a las que hay que agregar 687 mil más que corresponden al personal que laboraba en las entidades paraestatales (por si sólo el IMSS representa más de la mitad) y, finalmente, un millón 337 plazas con personal descentralizado (maestros, médicos y enfermeras). A estos dos millones 859 mil empleados de hace dos años hay que añadir los que laboraban en las burocracias estatales, en la del Distrito Federal, en

las municipales, en las universidades autónomas, etcétera. El conjunto resulta de más o menos tres y medio millones.

Desde su origen, el PRI, como partido de Estado que fue por 71 años, consideró a la burocracia como parte integral de sus efectivos y se negó a hacer diferencia alguna entre empleados públicos y sus militantes, como también se negó a distinguir entre partido, gobierno y régimen. Al inicio, en 1929, se descontaba por nómina una parte del sueldo de la burocracia para enviarlo a las arcas del PRI, que entonces se llamaba PNR. Cuando finalmente se declaró ilegal esa práctica, el partido diseñó otros mecanismos para lograr el mismo fin. Hasta el final del dominio priísta, la alta burocracia era visitada en sus oficinas por representantes del partido en el poder que, con una copia del sueldo en la mano, exigían una parte del mismo para sostener al partido que había hecho posible la calidad de “servidor público” del contribuyente.

Ahora que el PRI ha dejado de ser un partido de Estado, es el momento propicio no sólo para desligar un tanto a la burocracia pública del partido en el poder sino, sobre todo, para favorecer su profesionalización, controlar su productividad e institucionalizar su responsabilidad ya no frente a un partido sino frente a la ciudadanía, de quien supuestamente es servidora pero que, en realidad y hasta ahora, ha sido exactamente lo contrario.

El Problema es viejo.- La necesidad de una reforma de la burocracia pública, es algo obvio y que se dice rápido, pero la historia propia y ajena nos muestra que no es una tarea fácil. La terrible burocracia del zar de Rusia, por ejemplo, fue desalojada de su posición por la revolución bolchevique, pero esa revolución entronizó a una burocracia peor. Y hoy, cuando ya se fueron los herederos de los bolcheviques, el

fenómeno burocrático ruso –su corrupción-- sigue siendo un problema para el ciudadano común de ese país.

El primer aparato burocrático moderno en lo que hoy es México, fue instalado por la corona española y tuvo como objetivo primordial no sólo controlar a los millones de indígenas recién sojuzgados sino poner límites a las acciones de los capitanes de la conquista, que en un primer momento actuaron con gran libertad e impunidad y pusieron sus intereses por delante de los del monarca y, desde luego, por encima del resto de la sociedad. A lo largo de los siglos XVI y XVII los Habsburgo españoles, siempre necesitados de dinero, vendieron los puestos administrativos en sus dominios americanos y plantaron la raíz de la actitud patrimonial y corrupta de los funcionarios públicos en nuestro país. Las reformas borbónicas del siglo XVIII intentaron hacer de los intendentes –una institución de inspiración francesa-- el centro de una red de administradores públicos profesionales al servicio efectivo del rey. El resultado final fue ambiguo y en todo caso la modernización se vio truncada por la independencia del país.

Desde la perspectiva del ciudadano común y corriente, la administración pública del México independiente no representó ningún avance respecto de la que había en la colonia, antes al contrario. La literatura de la época es el mejor espejo de lo que fue ese México de funcionarios ineptos y corruptos. Como ejemplo tenemos *Algunas memorias de mis tiempos* de Guillermo Prieto o novelas como *Los bandidos de Río Frío*, *Astucia* o *El fistol del diablo*. Se trató de una administración siempre al punto de la quiebra, inestable en extremo, poco profesional, dominada por el ejército y, desde luego, muy corrupta. Con el Porfiriato los ingresos fiscales aumentaron y la inestabilidad desapareció pero no la corrupción, que sólo cambió de estilo. Con la Revolución de 1910 y sus secuelas, la crisis fiscal y la inestabilidad retornaron y la corrupción se

agudizó. La postrevolución y la sindicalización dieron seguridad a las bases de la burocracia pero a los altos niveles, donde al final de cada sexenio salía de las oficinas del gobierno una “tamalada” de altos funcionarios –el término se consagró entonces– y entraba otra, aunque un buen número de esos “tamales” eran simples cambios de hoja y lugar. Hasta 1982, el aumento sistemático de las “responsabilidades” del Estado, trajo consigo un aumento en el aparato burocrático, pero dentro del marco tradicional del autoritarismo y, por tanto, de la corrupción. A partir de la crisis económica de 1982, la clase política decidió hacer de una necesidad una virtud y dejó de lado el viejo estatismo y abrazó el neoliberalismo. La consigna fue “adelgazar” el aparato administrativo y transformar al “Estado obeso” en un “Estado fuerte”. El cambio se reflejó en la privatización de algunas actividades y en la estabilización del grosor de las filas burocráticas; la eficacia y la honestidad se mantuvieron como siempre.

Teoría y Realidad.- En 1887, el profesor Woodrow Wilson, que veintiséis años más tarde sería presidente de Estados Unidos, propuso hacer una distinción entre la arena política y la administrativa. La política –dijo Wilson– es el campo del apresuramiento y de la pugna, en tanto que el de la administración es el de “la ejecución detallada y sistemática del derecho público”. La distinción wilsoniana fue el punto de partida de un debate teórico, pero el examen de cualquier realidad de entonces o ahora, muestra que la diferenciación entre lo administrativo y lo político no se ha dado nunca como la teoría supuso. Toda burocracia, por profesional que sea, es parcial y hace política, primero a favor de sí misma y luego del régimen y del partido que percibe como favorable a sus intereses. La imparcialidad y legalidad de la acción burocrática son, en general y en el mejor de los casos, relativos.

La Oportunidad.- En un trabajo de 1963 que ya es clásico, el sociólogo francés Michael Crozier (El fenómeno burocrático) encontró dos tipos de estructuras y actitudes burocráticas: la que es adaptable y cambia sistemáticamente para acoplarse a las transformaciones del entorno político, económico, social y cultural, y aquella que persiste en sus prácticas y rigideces hasta que se topa con una crisis que le obliga a cambiar de golpe. El fin del régimen postrevolucionario en julio del 2000 puede verse justamente como uno de esos cambios traumáticos resultado de la falta de capacidad de adaptación de la gran maquinaria administrativa y burocrática priísta. Luis F. Aguilar ha señalado, y con razón, que en el México del PRI, la legitimidad provenía no de las elecciones –era imposible que se originara ahí-- sino de la eficiencia de las acciones y servicios de la administración pública (Méndez José Luis, [comp.], Lecturas básicas de administración y políticas públicas, [2000], p. 125). Al final, ese régimen se hundió porque mayoritariamente la opinión pública le perdió la confianza como administrador (ver al respecto a Enrique Alduncin, Los valores de los mexicanos, 1991).

El desalojo del PRI de la presidencia y la transformación del régimen, han abierto hoy la posibilidad de cambios significativos en la naturaleza de todo el aparato burocrático mexicano. Sin embargo, y hasta el momento, no es mucho el movimiento que se percibe en esa área e incluso más de algún observador sospecha o teme que la inercia y la capacidad de resistencia de la cultura antidemocrática de la burocracia mexicana se sobreponga a la necesidad de cambio en el estilo y en la sustancia de su tarea.

La Tarea.- De acuerdo con los estándares internacionales, tres millones y medio de burócratas en un país de casi cien millones de habitantes no es una relación

excesiva sino al contrario, es baja. En México, el problema no está en la cantidad sino en la calidad de sus servidores públicos.

Estudios empíricos sobre las carreras de la alta burocracia, como el que llevó a cabo Rogelio Hernández (véase en Méndez, *op. cit.*, pp. 465-476), muestran que aún sin servicio civil de carrera, en el régimen priísta ya había una alta especialización entre quienes encabezaban la administración pública y de hecho había una carrera burocrática. En efecto, aunque la movilidad de esa élite de administradores era alta, el grueso de los cambios de personal tenían lugar dentro de la misma área de especialidad. En el estudio de Hernández, sólo una quinta parte de los subsecretarios y directores generales de la administración federal, llegaron a ocupar su cargo sin haber tenido experiencia sustantiva previa en su área de responsabilidad. Pese a ello, no hay realmente alternativa a la creación de una verdadera carrera que permita no sólo mantener la especialización sino que otorgue seguridad al personal, que premie el mérito y, sobre todo, que haga depender el éxito o el fracaso del funcionario no de su fidelidad a un partido o a un líder político, sino de la calidad de su desempeño y de su respeto a un código de ética donde efectivamente el funcionario se deba a su carrera y donde ya no le resulte racional ver en lo público un botín —como ha sido el caso hasta ahora y desde tiempo inmemorial— sino como una misión que, bien desempeñada, le permita una manera digna de vivir con un prestigio social muy distinto del que actualmente tiene.

En la obra ya citada, José Luis Méndez señala que el servicio civil de carrera puede definirse como un sistema al que se ingresa por la vía de exámenes, “que regula la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales” (p.482). Este tipo de sistema

es, en realidad, disfuncional para los regímenes autoritarios porque impiden que la alta burocracia sea nombrada por, y dependa directamente de, la voluntad del partido o líder en el poder. En contraste, se han implantado y funciona relativamente bien en sistemas competitivos, donde provee el elemento de continuidad profesional en los servicios públicos en medio del cambio que produce la alternancia de los partidos.

México está dejando atrás un sistema autoritario y corrupto cuyas inercias aún dominan una buena parte de la vida pública. El afianzamiento y reproducción del nuevo régimen democrático entre nosotros no puede darse por sentado; su viabilidad depende de muchas cosas, entre otras, de que sea capaz de dar forma a una burocracia pública competente, respetada por y respetuosa de la sociedad. Sólo así se podrá devolver a la administración pública su carácter de fuente de legitimidad del régimen, pero ahora ya no como sustituto de los procesos electorales como fue el caso en el apogeo del régimen priísta, sino como parte sustantiva de la legitimidad democrática. Entre más pronto se ponga manos a esta obra, mejor para todos, pues el tiempo corre y se trata de una tarea compleja en extremo, que requiere más de un sexenio para completarse pero donde lo importante es empezar.