

# LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

MARÍA EMILIA JANETTI DÍAZ

## INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE ARTÍCULO SE PROPONE ANALIZAR EL PAPEL que la alta función pública desempeña en los procesos de cambio y de democratización en regímenes gubernamentales que están en busca de una democracia más efectiva e integral.

El trabajo se refiere a ciertas características que en nuestra opinión debe tener la alta función pública en los procesos democratizadores en que están inmersos diversos países, entre ellos México.

Afirmamos —ésta es nuestra hipótesis— que los funcionarios públicos de alta jerarquía desarrollan un importante papel en el proceso de democratización. Así, para el caso de México, observamos que:

— La mayor democratización ha sido en la última década y es actualmente un *objetivo formal y expresamente declarado* tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los programas sectoriales de la administración pública.

— En el más reciente decenio el país ha experimentado, más allá de la actual crisis económica, una *transformación económica* importante.

— Asimismo, la *conciencia política ciudadana* y la participación y manifestación de diversos grupos sociales han ido en constante aumento.

— La *pluralidad* y las *formas diversas* de entender los asuntos públicos se han incrementado con el nacimiento de nuevas agrupaciones sociales.

— Las influencias y presiones *internacionales* empujan al cambio en el sentido de una mayor y más cabal democratización.

Algunas de las características que en nuestra opinión deben tener los funcionarios públicos si quieren ser *“facilitadores”* del proceso democratizador son las siguientes:

- Una actitud de *apertura al cambio* que les permita comprender las transformaciones actuales que ocurren dentro y fuera del país y adaptarse a ellas.
- Capacidad para *amoldar su conducta* y formas de operar en respuesta a las nuevas demandas sociales.
- Capacidad para *representar a grupos sociales emergentes* en tanto encuentran acomodo dentro de las instituciones existentes o nuevas.
- Capacidad para entender y *dirimir controversias* entre diversos grupos sociales y equilibrar el poder de éstos.
- La función de *apoyo*, a fin de explicar y llevar adelante las *políticas públicas* de Estado por medio de las cuales se busca el cambio democrático.
- Capacidad para *dar cuenta de sus acciones (accountability)* y asumir sus responsabilidades frente a la ciudadanía.
- Una fina *sensibilidad ante los cambios mundiales* y capacidad para estar al día en lo que a ellos se refiere.

La primera parte, medular en el presente texto, es un análisis teórico de algunos elementos esenciales para aquellos países que transitan hacia regímenes más democráticos, plurales y abiertos. Distinguimos estos elementos de los que requieren otras sociedades cuyos procesos de democratización son más avanzados. Asimismo, aunque de manera breve, recapitulamos las opiniones de diversos autores (*v. gr.* Marx, Weber, Dahl, Hegel) en cuanto a la relación favorable, o en su caso desfavorable, entre el papel de la alta burocracia y el proceso democratizador. Finalmente, en esta primera parte, analizamos algunas de las características que debiera tener una alta función pública para fungir como *impulsora y enlace eficaz* del proceso democratizador.

En la segunda parte aplicamos al caso de México, de manera por demás sucinta, las ideas, conceptos teóricos y rasgos vertidos y puestos a discusión en la primera parte del trabajo. Es evidente que de ninguna manera agotamos el tema. Todo lo contrario, este es sólo un primer esfuerzo que pone sobre la mesa una serie de hipótesis, supuestos y creencias que más adelante, en otros trabajos, habrá que probar en la medida en que el esquema teórico de la primera parte resulte aplicable a otros ejemplos concretos. Pretendemos así, más que calificar de manera categórica la relación entre la alta función pública y el proceso democratizador, abrir una nueva brecha de análisis que responda a la importancia y actualidad del tema.

## LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA: ENLACE CON LA DEMOCRATIZACIÓN

“Como nunca antes en la historia, la democracia está en ascenso”. Por vez primera, como afirma Seymour Martin Lipset,<sup>1</sup> la mayoría de los estados-miembro de la Organización de las Naciones Unidas puede ser considerada como sociedades libres. Comparte el mismo optimismo Samuel Huntington,<sup>2</sup> que llama a esta tendencia “tercera ola de democratización”.

Las evidencias indican que el nuevo orden mundial, hoy en proceso de reconfiguración, se está centrando en la democracia. En efecto, más y más países empiezan a aceptar la idea de exponer sus sistemas políticos y de gobierno a las fuerzas de la competencia: la ONU ha declarado que la construcción de la democracia es uno de sus objetivos intrínsecos.

De hecho, el Banco Mundial concede ayuda financiera siempre y cuando la democratización sea una de las premisas del cambio. De manera similar, el presidente Clinton ha expresado que ésta constituye uno de los requisitos para brindar apoyo estadounidense al exterior. En este nuevo orden mundial, la democratización suele ser reconocida tanto como un fin en sí misma; como, en otras ocasiones, un medio *sine qua non* para alcanzar los objetivos de equidad, justicia y libertad, entre otros.

El establecimiento de reglas claras en la competencia electoral, el fortalecimiento del Estado de derecho, la división de poderes con una distribución precisa de facultades entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno; la participación ciudadana, la multiplicidad de la información y el pluralismo de partidos, son algunos de los temas que conforman la agenda política de hoy en muchos países del mundo en vías de mayor democratización. Para el cumplimiento de esta agenda son necesarios, entre otros elementos: el establecimiento de órganos electorales profesionales e imparciales, la apertura de nuevos espacios para la representación política, el fortalecimiento de sistemas de justicia electoral que sean más transparentes y eficaces, el reconocimiento y aliento del pluralismo, el fomento de la participación social responsable, el avance de la legali-

<sup>1</sup> Seymour Martin Lipset, “Reflections on Capitalism, Socialism and Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 2, 1993.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

dad y la tolerancia y la construcción de consensos. El resultado de la aplicación de estos postulados será una democracia cada día más fuerte.

De aquí surgen algunas preguntas importantes para los estudiosos del tema: ¿cuál es el papel que cumple la alta función pública en el proceso democratizador? Cuando se habla de la democracia, ¿los funcionarios entorpecen o, por el contrario, impulsan el proceso democratizador?, ¿qué tipo de funcionario se adapta mejor a este proceso?

Es interesante observar que la mayoría de los estudios sobre la democracia *no* consideran a los funcionarios públicos como un factor determinante; aparecen más frecuentemente como un factor invariable o neutral. Esta percepción nos parece particularmente desafortunada; al respecto valdría la pena preguntarse, por ejemplo, ¿qué papel desempeñó la alta función pública en el pasado en algunos regímenes presidencialistas?<sup>3</sup>

En este documento presentamos diversas características que, en nuestra opinión, deberían formar parte de una alta función pública ideal, a la cual nos referiremos como: *una alta función pública facilitadora* (funcionarios públicos que vinculen en forma eficaz el proceso democratizador). Asumimos aquí que las características de los funcionarios públicos que demandan las sociedades en proceso de democratización son distintas a las que se exigen en países inmersos en etapas más acabadas de democracia. Una discusión sobre las expectativas relacionadas con la alta función pública nos ofrecerá la oportunidad de desarrollar algunas hipótesis conceptuales en este documento. Los conceptos así vertidos nos permitirán contar con una plataforma básica a fin de entablar la discusión sobre el tema.

*¿Es acaso el proceso democratizador un rasgo común?*

La democracia y la democratización han llamado fuertemente la atención tanto de los políticos como de los pueblos y de los académicos. Sin embargo, existen tantas definiciones de democracia como personas que escriben sobre ella, de ahí que pueda preguntarse ¿hay un paradigma para el proceso de democratización?, ¿existe un "prototipo" de país en vías de democratización? Si se percibe una ola de de-

<sup>3</sup> Fred W. Riggs, "Bureaucracy and the Constitution", *Public Administration Review*, vl. 54, núm. 1, 1994, pp. 65-72.

mocratización, seguramente hay convergencias entre quienes están inmersos en ella.

Para empezar, creemos indispensable *distinguir entre la democracia y la democratización*. La democratización pone énfasis en el proceso de cambio para alcanzar esa meta intermedia que sería la democracia. Se califica a esta última como "intermedia" en cuanto a que, a fin de cuentas, el propósito es lograr objetivos como: equilibrar y distribuir mejor el poder; elevar la calidad de vida de la población; lograr justicia, equidad, desarrollo económico y social, convivencia pacífica, etc. La democratización —o proceso democratizador— puede seguir ocurriendo en sociedades que se autodenominan *ya democráticas*. Por ejemplo, un país puede celebrar elecciones limpia, regular y legalmente, pero quizás no haya conseguido todavía un objetivo que se asume como una característica importante en una sociedad democrática madura: el de la responsabilidad política tanto de políticos como de funcionarios ante los ciudadanos (*accountability*).

Empero, puesto que un proceso es moldeado por su finalidad, tenemos que comprender de manera integral dicha finalidad para posteriormente lograr entender su proceso. ¿Cuál es entonces el objetivo de la democratización?

Robert Dahl (1971) en su *Poliarquía* identifica este objetivo (democracia) como un sistema que es completa o casi completamente sensible a las demandas de todos los ciudadanos. La poliarquía es un régimen sustancialmente popularizado y liberalizado, altamente abierto a la crítica pública. De esta afirmación se derivan dos procesos, que Dahl nombra *contestatario e incluyente*.

El propio Dahl acepta que estos procesos no pueden ser logrados de la noche a la mañana. Un sistema debe transitar por diferentes etapas desde la hegemonía y la oligarquía competitivas hasta la poliarquía, y de la poliarquía a una poliarquía consolidada, de tal forma que se complete el proceso de democratización.<sup>4</sup>

Es importante subrayar el énfasis puesto por Dahl en el *aspecto evolutivo de la democracia* pues permite distinguir entre las fases primarias y las más avanzadas del proceso democratizador. En la fase inicial, la instalación de un gobierno democrático es un objetivo global —en bruto—, mientras que en las fases terminales la necesidad de consolidarlo y perfeccionarlo se convierte en la tarea de mayor importancia.

<sup>4</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

Mientras que la mayoría de las personas considera que unas elecciones transparentes y competitivas, realizadas en un sistema multipartidista, constituyen los cimientos fundamentales de la democracia, existen otros grupos que elevan el concepto de la democracia verdadera muy por encima de los meros procesos electorales.

El concepto de gobierno democrático, según Valerie Bunce,<sup>5</sup> incluye cinco componentes: Estado de derecho o imperio de la ley, libertades civiles, gobierno representativo, burocracia weberiana y distribución de los recursos económicos. La representatividad es la característica más importante, y de ahí que la garantía de su existencia debiera reposar en un marco constitucional donde se fijen claramente las funciones específicas y concertadas de los diferentes órganos de gobierno, así como los procedimientos para gobernar. La distribución del poder constituye la columna vertebral de cualquier esfuerzo democrático y la democratización necesariamente involucra la devolución del poder de manos de un grupo de personas al imperio de la ley o Estado de derecho.

Los atributos de la democracia invariablemente incluyen características como: elecciones, credibilidad, Estado de derecho y libertad de prensa, entre otras. En el colapso de un régimen autoritario, y el inicio de la transformación aunque éste se haya derrumbado debido a las condiciones económicas y políticas, puede preparar el terreno para la democratización. Sin embargo, la transformación durante el período de reforma y de desenvolvimiento de la democracia continúa teniendo un sólido componente autoritario, pese a que el propio régimen acepta la democratización como un fin por alcanzar y como una forma de ganar legitimidad.

Mientras que resulta claro que la democracia tiene significados diferentes para gente diferente en contextos diversos, el proceso para acceder a ella esto es, *la democratización*, implica un conjunto de similitudes. Una comprensión de las mismas puede facilitar nuestro conocimiento del contexto donde debe funcionar la burocracia. La exposición que presentamos en adelante se propone identificar las experiencias que son comúnmente compartidas por los países en vías de democratización.

<sup>5</sup> Valerie Bunce, "The Struggle for Liberal Democracy in Eastern Europe", *World Policy Journal*, vol. 7, núm. 3, 1990, pp. 395-430.

### *Rasgos del proceso de democratización*

#### La formalidad en la declaración

Los países en vías de democratización aceptan que la democracia es una meta deseable y formalmente declarada. En estas naciones las discusiones políticas y las estrategias gubernamentales se encuadran dentro de esta meta, oficialmente afirmada. Resulta interesante que el Estado aparezca frecuentemente como un agente que funje como guía en la tarea de conseguir este objetivo. Los países en vías de democratización afirman de manera reiterada, que se proponen instrumentar elecciones regulares y *competitivas* de los gobernantes; *normas jurídicas que protejan a los ciudadanos contra actos arbitrarios de los poderes, mayor pluralismo, así como pluripartidismo.*

Lejos de reducirse a un conjunto de instituciones y de valores, la democracia constituye una filosofía y una escuela de responsabilidad tanto para el individuo como para la colectividad. Es el mecanismo actual –del siglo XX– con el que cuentan los pueblos a fin de resolver conflictos que son legítimos e inevitables. Es, por lo mismo, una tarea inacabada no sólo en los países que están accediendo recientemente a ella, sino también en aquellos que pudieran estimar que han concluido ya su edificación.<sup>6</sup>

#### La transformación económica

Las sociedades democratizadoras también están experimentando en mayor o menor grado una transformación económica, comúnmente asociada con los términos de apertura y liberalización. Algunos países consideran que estos cambios económicos deben preceder o acompañar al proceso de democratización. Esta concepción estima que las bases neoliberales de la economía ayudan a abrir el camino de la liberalización política.

Otros países, por el contrario, consideran que la democratización y el cambio político son precondiciones para el cambio y la liberalización de la economía. En esta segunda categoría están algunos de Europa del Este y los de la antigua Unión Soviética, en donde los procesos políticos (*u. gr.* glasnost) ocurrieron antes que la apertura a una economía de libre mercado (*u. gr.* perestroika).

<sup>6</sup> Carlos Arriola, “¿Qué es la democracia?”, *Textos para el Cambio*, núm. 7, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

En cualquier caso, es posible afirmar que ha habido una correlación entre *liberalización económica y apertura política*. El crecimiento económico de las últimas décadas ha dejado ver que la economía de fines del siglo XX es mucho más compleja, diversa e interrelacionada que nunca antes en la historia, hecho que está empujando a las naciones a abrirse tanto económica como políticamente.

En los años ochenta, se inició en diversos países del mundo la transición a sistemas políticos democráticos y hacia sistemas económicos de mercado. La construcción de las nuevas instituciones ha sido más compleja y larga de lo previsto. En algunos países se han presentado serias rupturas —como es el caso de los países del Este— con el orden político y económico anterior; en otros casos, como el de México, se ha procurado instrumentar una transición y una transformación menos violentas.<sup>7</sup>

Esta transformación económica existe, cabe afirmar que pervive la falta de consenso en torno a ella. Entre otras causas, esto se debe a las limitaciones de los marcos teóricos existentes en materia económica. En la formulación de políticas públicas y en las decisiones en materia económica y social se continúa debatiendo ampliamente sobre los beneficios y los costos del llamado modelo neoliberal. A menudo ha existido y subsiste aún la nostalgia por revitalizar modelos y patrones del pasado, hay también tendencias renuentes a aceptar la inevitabilidad de la apertura y la globalización: son diversas las reacciones adaptativas frente a los retos que plantea la economía actual. Sin embargo, tanto el clima de ideas que apuesta a las distintas vertientes de la nostalgia por el pasado, como aquel que concibe la economía como una mera aplicación de técnicas y propuestas infalibles, revelan que sólo de manera parcial se ha logrado comprender la naturaleza y magnitud de las transformaciones. Estamos, pues, ante desafíos prácticos e intelectuales nuevos y cuya envergadura e impacto pueden ser muy grandes.<sup>8</sup>

### La politización de las masas

El involucramiento de grandes grupos sociales en asuntos de política es evidente en las sociedades que se están democratizando. Los grandes grupos sociales (“las masas”) son identificados como la fuente de legiti-

<sup>7</sup> Jaime Sánchez Susarrey, “México ¿perestroika sin glasnost?”, *Textos para el Cambio*, núm. 6, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

<sup>8</sup> Pedro Noyola, y Armando González Torres, “Modernidad y economía”; *Textos para el Cambio*, núm. 8, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 6-9.

mación en los sistemas democráticos. Su politización en la década de los noventa ha sido especialmente visible en el ámbito local, donde la gente participa cada vez más en los procesos políticos valiéndose de una amplia gama de medios tanto tradicionales como no tradicionales.

A mayor información, mayor politización; a mayor escolaridad, mayor politización, cuestionamiento y participación. De manera inversa: a menor progreso económico, mayor cuestionamiento, politización y movilización. Poco a poco la politización de grandes grupos se ha vuelto una realidad insoslayable con la que tienen que contar altos funcionarios públicos y políticos. Las decisiones hoy día no pueden imponerse como antes; tienen que lograr consenso y establecer el diálogo tanto con los líderes naturales como con los diputados que representan a determinados grupos de presión. La legitimidad no es un "hecho dado" como antes lo fue en diversos países.

### La mayor pluralidad social

La pluralidad social es un elemento esencial en los procesos de democratización, pues en un sistema democrático los recursos de poder se encuentran tan ampliamente distribuidos que ningún grupo tiene la capacidad de suprimir arbitraria o unilateralmente a sus competidores para mantener su hegemonía.

En las sociedades en vías de democratización se observa también un avance hacia la pluralidad social. Las sociedades experimentan crecientemente la emergencia de nuevos grupos sociales basados en identidades de etnia, religión, lengua u otras características. Adicionalmente, nuevas configuraciones de clases se están produciendo como consecuencia de la transformación económica.

Las últimas décadas han visto emerger grupos sociales que antes no existían; asimismo, se ha vivido un intenso proceso de creación de organizaciones gubernamentales, muchas de las cuales persiguen fines humanitarios: en defensa de los discapacitados, de los ancianos, de los derechos humanos, del medio ambiente, etc. Estas ONG, así como otros grupos sociales emergentes, adquieren cada día mayor presencia en los contextos nacional e internacional. Su voz adquiere cada vez más fuerza, y con frecuencia sus postulados tienen peso en la conformación de las políticas públicas y en las decisiones que toman los gobiernos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Gilberto Guevara Niebla y Luis F. Aguilar, "Sociedad civil y organizaciones no gubernamentales", *Textos para el Cambio*, núm. 10, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

## La crisis de legitimidad

Las sociedades que se hallan en vías de mayor democratización se enfrentan comúnmente a crisis de legitimidad que vienen desde tiempo atrás. A menudo, la crisis aparece porque la intensidad del cambio económico, social y político cimbró muy a fondo las reglas y costumbres antiguas antes de que otras nuevas fueran establecidas e incorporadas en los procesos cotidianos. En algunos casos, emergen nuevas reglas e instituciones, pero al ser mal canalizadas por las fuerzas democratizadoras, provocan confusión y caos. Perú ilustra este análisis. El 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori escenificó un autogolpe de Estado durante el cual el Congreso, el Poder Judicial y la prensa fueron acotados de repente. El pueblo lo apoyó convencido de que se trataba de un esfuerzo para derrotar a Sendero Luminoso.<sup>10</sup> En otros casos, cuando las nuevas instituciones no logran cimentarse completamente, o más aún, emergen a destiempo, la legitimidad se erosiona, este fue el caso en la Unión Soviética, donde existía una amplia clase urbana y educada de profesionistas que había aparecido como consecuencia de la perestroika de M. Gorbachov, y a la cual en ese momento, el sistema político no pudo colocar en un lugar significativo.<sup>11</sup>

El final del siglo XX marca un punto de quiebre entre un mundo que no termina de morir y otro que no acaba de nacer. Es una época marcada por un cambio nunca antes visto en la historia, en entornos singulares. La población se agrupa en organizaciones, exige ser escuchada y atendida y desconfía de sus autoridades y de los funcionarios. Raro es el país en donde éstos no han sido puestos en tela de juicio. Paralelamente, el hecho de que el modelo llamado neoliberal no haya llenado aún las expectativas de los pueblos, e incluso enfrente la resistencia de los mismos, advierte sobre la necesidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> A. J. Pinelo, "Perú: Transition to Democracy or Relapse into Chaos?", ponencia presentada en la reunión de la American Political Science Association, APSA, 1993.

<sup>11</sup> Thomas F. Remington, "The Soviet Transition", ponencia presentada en la reunión de la Midwestern Political Science Association, 1993.

<sup>12</sup> Esta falta de conformidad se hace evidente, por ejemplo, en el reciente ascenso al poder de las "oposiciones": los laboristas en Inglaterra -Tony Blair- y los socialistas en Francia -Lionel Jospin.

## Las presiones globales

En los años noventa el proceso democratizador está lejos de ser un fenómeno exclusivamente nacional; las decisiones nacionales en pro de la democracia son influidas, quiérase o no, por las fuerzas internacionales, pues ciertamente, en esta época de alta tecnología y de “carreteras de información” existe una difusión extensa y automática de los hechos y de las ideas. Los países están inevitable e instantáneamente expuestos a los demás a través de la radio, la televisión, el fax y las redes informáticas.

Además, como plantea Cari Gershman:<sup>13</sup>

El desarrollo en el interior de la ONU y de otras organizaciones internacionales, en el sentido de un compromiso para la asistencia en los procesos electorales y en la construcción de la democracia, a la par que la capacidad para cumplir con tal responsabilidad, es un aspecto importante en la recomposición del sistema internacional después de la Guerra Fría.

Asimismo, tanto la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) como la Organización de Estados Americanos (OEA) han promovido la democracia como un objetivo abiertamente declarado.

La ayuda que brinda el exterior actúa también como instrumento de presión en el proceso democratizador. Las condiciones de apoyo del Banco Mundial y de otras agencias internacionales piden a menudo, directa o indirectamente, a los países solicitantes de la ayuda, un compromiso de avanzar hacia una mayor democracia.

Lo expuesto arriba nos indica que existen diferencias entre el contexto de una democracia más avanzada o madura y el de otra en vías de democratización –incipiente. Las sociedades que se encuentran dentro de procesos democratizadores aún incipientes enfrentan un conjunto de problemas y retos distinta a los que afectan a sus contrapartes, cuyas democracias están claramente más avanzadas. De los seis rasgos de la democratización mencionados en este texto, las sociedades llamadas ya democráticas pueden estar experimentando uno o varios, mientras que por su parte, las sociedades en procesos de democratización menos acabados probablemente experimenten todos o casi todos los rasgos mencionados. Desafortunadamente, la mayoría de

<sup>13</sup> Carl Gershman, “The United Nations and the New World Order”, *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 3, 1993, pp. 11-12.

los estudios sobre la democratización, o bien ignora totalmente a la alta función pública como un actor o la considera como un actor dentro de un sistema ya democrático, y no en vías de democratización.

### *La alta función pública y la democratización*

¿Acaso los funcionarios públicos de alta jerarquía tienen un papel que desempeñar en la democratización?, ¿pueden determinar el éxito o el fracaso del proceso democratizador? Iniciaremos la reflexión preguntándonos algo más fundamental: ¿son compatibles democracia y alta función pública? Curiosamente, tanto liberales como socialistas albergan sentimientos de desconfianza hacia la institución de la burocracia. Ni Weber ni Marx confían en ella para promover los intereses del pueblo.

En lo que se refiere al concepto de *burocracia*, sabemos que tiene diferentes sentidos. En ocasiones, se establece un vínculo casi inmediato entre la burocracia —entendida como organización— y el desempeño de su personal —burócratas. Es importante, pues, puntualizar el término sobre todo por la estrecha relación que guarda con una connotación peyorativa y generalizada que lo asocia a las ideas de exceso de trámites y papeleo, normas rígidas e incongruentes, lentitud e incompetencia, prepotencia y centralización. Recordemos que la palabra *burocracia* tiene su origen en el término *bureau* que se utilizó para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses en el siglo XVIII, y en el sufijo que significa “reglas de gobierno”.<sup>14</sup> El concepto abarca tanto a la clase social de los empleados públicos como sus actividades y oficinas.<sup>15</sup>

En lo que al concepto de *democracia* se refiere, también es objeto de diversas polémicas y acepciones. En ocasiones la democracia es entendida como meta, en otras como mecanismo, a veces como valor, de manera que no se puede definir de forma única y para todas las realidades. Sin embargo, sí puede mencionarse una serie de características básicas para considerar como “democrática” a una nación:<sup>16</sup>

- a) La posibilidad de elegir a sus gobernantes a través de elecciones regulares y “suficientemente” competitivas.

<sup>14</sup> *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1979.

<sup>15</sup> María Moliner, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, 1992.

<sup>16</sup> Carlos Arriola, *op. cit.*

- b) La existencia de normas jurídicas que protejan a los ciudadanos contra actos arbitrarios del poder mismo, si la perfección en la aplicación igualitaria de la ley no puede lograrse de inmediato.
- c) La existencia de instituciones privadas y de comportamientos individuales.
- d) La existencia de políticas, o al menos de un proyecto global de fomento al desarrollo material, cívico y cultural de la población...

La democracia no es solamente un procedimiento electoral ni una forma de gobierno, es también un modo de vida. La democracia “arbitral”<sup>17</sup> “...es, en esencia, un procedimiento para resolver los conflictos que deben ser considerados como legítimos e inevitables”. No existe –según A. Touraine– un “movimiento natural” que empuje a las sociedades hacia la democracia. “Ésta aparece como un subproducto, no premeditado, del liberalismo económico.”

Para Max Weber la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, esto es, en la adecuación de los medios a los objetivos con el fin de alcanzar la máxima eficiencia posible. Es un aparato administrativo que corresponde al tipo de dominación racional-legal, es decir, aquella que está sustentada por la legitimidad de la creencia en la justicia de la ley o en los procedimientos fijados por normas y reglamentos sancionados legalmente.

Para Weber la burocracia tiene las siguientes características:<sup>18</sup>

- Carácter legal de las normas y reglamentos así como carácter formal de las comunicaciones.
- Carácter racional y división del trabajo.
- Impersonalidad en las relaciones y jerarquía de autoridad.
- Rutinas y procedimientos estandarizados y previsibilidad de su funcionamiento.
- Competencia técnica y meritocrática.
- La no propiedad de los cargos.
- Profesionalización de los participantes.

Interesan en particular las tres últimas de las características arriba citadas relacionadas con el carácter de los *funcionarios*. Según Weber, la burocracia es una organización en la cual la selección de las personas para ocupar los distintos cargos está basada en el mérito y en la

<sup>17</sup> Carlos Arriola hace referencia aquí a la tesis sostenida por Alain Touraine.

<sup>18</sup> Jorge Barenstein, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano*. México, CIDE, 1982.

competencia técnica y no en las preferencias personales de los superiores ni en criterios políticos de tipo partidista. En este sistema, la admisión, promoción y movilidad en el interior de la estructura gubernamental se basan en criterios de evaluación, los cuales son válidos para toda la organización a fin de no ser arbitrarios ni personales.

Toman en cuenta el perfil profesional del funcionario, sus habilidades y competitividad. La promoción de funcionarios se realiza en este sistema con base en concursos y a través de evaluaciones de méritos.

La no propiedad del cargo significa que los funcionarios no pueden vender, comprar o heredar su posición como ocurría antiguamente en diversos países; esto es lo que distingue a la burocracia de los tipos patrimonial y feudal de administración. La estabilidad en el servicio público existe en este esquema, pero no por adquisición o herencia sino por demostración de habilidades y méritos, a través de las evaluaciones y concursos, protegidas legalmente y de índole general.

La última característica es quizá la más importante ya que para Weber la burocracia es una organización que se distingue por la profesionalización de sus miembros. El afirmar que los funcionarios son "profesionales" significa, entre otras cosas, que cada uno está especializado en las habilidades que requiere el cargo. En la medida es que se desciende en la escala jerárquica administrativa el grado de especialización va siendo mayor. Por otra parte, los funcionarios reciben un ingreso por el trabajo que desempeñan, el cual debiera constituir su única fuente de ingreso a fin de evitar la aceptación de pagos no lícitos que otorgan de los beneficiarios de los servicios. Encontramos en esta teoría de la burocracia un claro sentido del estatus del funcionario sustentado en una jerarquía y una autoridad que emanan del conocimiento, de la especialización y de la habilidad en el desempeño de las funciones correspondientes al cargo ocupado.

Así, para Weber la burocracia es una organización o conjunto de estructuras que debe promover la eficiencia en el desempeño, lo que dará legitimidad al régimen. En su concepción, la burocracia no sólo se entiende en términos estructurales, sino también como una organización humana, como un cuerpo de funcionarios cuya principal tarea es la de brindar apoyo técnico y profesional a los representantes legítimos del poder mediante la implantación y aplicación de las determinaciones del poder político.

Weber piensa que la burocracia como organización es técnicamente superior, y por tanto es necesaria a fin de resolver problemas complejos. Sin embargo, se muestra temeroso respecto de su eventual

impacto en la sociedad como un todo.<sup>19</sup> Dicho autor arguye que, en sus estadios iniciales, la burocracia puede ayudar a las fuerzas igualitarias en su esfuerzo por dismantelar las bases del poder autoritario tradicional; no obstante, una vez que esto se alcanza (el dismantelamiento), la misma burocracia corre el riesgo de sobre-burocratizarse y por tanto ser ineficaz. Una sociedad democrática crea, según Weber, burócratas que son “especialistas sin espíritu, sensualistas sin corazón”.<sup>20</sup> En vez de obedecer a representantes electos, ellos, debido a su superioridad técnica, empiezan a convertirse en amos. Así, Weber postula que la burocracia significa un apoyo en la evolución hacia una democratización mayor, *no* así en su mantenimiento posterior.

Al analizar las tesis de Carlos Marx podemos advertir que su interés se dirige esencialmente a vincular las actividades burocráticas con sus respectivos efectos en el plano de las relaciones de clase y explotación del conjunto de la sociedad. En otras palabras, el papel que desempeña la burocracia está ligado de modo esencial a la estructura de la sociedad de clases. Su origen se encuentra en la división de la sociedad en clases y en las luchas de esas clases, puesto que su función es hacer prevalecer las reglas de un orden común. La burocracia normalmente se encuentra al servicio de la clase dominante y tiene como función principal el mantenimiento de la estructura establecida. En consecuencia, su desaparición significaría el fin de la dominación burguesa.<sup>21</sup>

Marx hace fuertes críticas a la burocracia y afirma que es un lugar del cual nadie puede escapar, que vive para el secreto y quiere ocuparse de todo y de esta manera se condena a justificarse incesantemente. Considera que es un cuerpo que tiene un fuerte componente parasitario. Entre la burocracia y la clase dominante suele existir un vínculo simbiótico, ya que sus destinos están íntimamente ligados por el hecho de que los cargos de medio y alto rango son una recompensa que emana de la lucha entre partidos. Llegar al o ganar el poder es, en estos términos, apoderarse del aparato administrativo, el cual se convierte en un botín que habrá de ser repartido entre los partidarios pertenecientes a la clase triunfadora.

Así pues, Marx, al igual que Weber, concluye que la burocracia es incompatible con la democracia; no obstante, su lógica es diferente.

<sup>19</sup> Eva Etzioni-Halvey, *Bureaucracy and Democracy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1985.

<sup>20</sup> Marx Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism*, Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1958, p. 182.

<sup>21</sup> Ricardo Márquez, “Teorías clásicas de la burocracia capitalista”, mimeo., 1989.

Percibe la burocracia como una parte del Estado. Para él, la democracia es posible solamente después de una revolución socialista, pero la burocracia puede seguir presente aun en el sistema opresivo de la clase dominante.

Por tanto, la burocracia precede a la democracia, pero debe tornarse irrelevante una vez que la democracia se haya establecido, igual que el Estado supuestamente se desvanecería en una democracia socialista; así, de acuerdo con Marx, la burocracia debiera desaparecer también. Sus poderes secretos y coercitivos no se necesitarían más en un sistema socialista democrático.

Es interesante observar que para ambos –Weber y Marx– la incompatibilidad existe fundamentalmente entre burocracia y democracia, pero *no* entre burocracia y proceso democratizador. Weber asigna un papel positivo a la burocracia en el proceso de democratización. Marx considera que la burocracia es una extensión del sistema opresivo del Estado en sí mismo; empero, también cree que contribuye al proceso democratizador en cuanto abona el medio en el que una revolución socialista se hace necesaria, en el que el cambio de régimen se vuelve imperativo.

Algunos otros teóricos también han arrojado luz sobre la relación entre la burocracia y la democracia. Para Hegel la función capital de la burocracia radica en lograr la conciliación y coordinación de los variados –y muchas veces divergentes– intereses particulares que se presentan en la sociedad respecto al interés general o universalista del Estado. La función pública puede cumplir con éxito tal cometido si promueve y defiende el interés común o general por encima de los intereses particulares de los diversos grupos de la sociedad civil.

Otros teóricos estiman que la burocracia y la democracia son dos centros primarios de poder y que necesariamente se equilibran mutuamente. En otros casos se califica a la burocracia como una organización promovida por la oligarquía a fin de que ésta se mantenga.<sup>22</sup> Ya que la oligarquía es una forma de gobierno opuesta a la democracia, podemos inferir que la democracia y la burocracia serían incompatibles en esta percepción, a pesar de que puedan coexistir.

Así las cosas, parece haber una tolerancia mayor hacia la burocracia durante el proceso de democratización (y de cambio de régimen) que en el estado mismo de una democracia más madura o acabada. Los países en vías de democratización, dependiendo de sus poderes y

<sup>22</sup> Eva Etzioni-Halvey, *op. cit.*

de sus objetivos, pueden servirse de la burocracia para impulsar su causa; los países democratizadores siguen, voluntariamente o no, apoyándose en sus funcionarios públicos para llevar a cabo una amplia variedad de tareas y alcanzan objetivos de Estado.

*La alta función pública en tanto enlace eficaz para la prestación de los servicios*

Una función pública “neutral” –no política– no es necesariamente la mejor fórmula para las sociedades que se encuentran en procesos dinámicos de democratización. A nuestro juicio, la utilidad de la función pública y del aparato gubernamental en general se obtiene en tanto es capaz de dirigir los esfuerzos del desarrollo. Los partidarios de la administración del desarrollo argumentan que con la finalidad de promover el desarrollo los funcionarios públicos tienen que asumir posiciones más allá de la neutralidad y de su vocación de servicio; necesitan ser proactivos en el proceso de cambio. Esto significa que tienen que ser capaces de visualizar de manera amplia y global el proceso de transformación a fin de guiarlo y tomar decisiones congruentes con el mismo. La premisa del desarrollo de la administración puede extenderse a nuestra argumentación sobre la democracia. Podemos plantearnos preguntas tales como: ¿los funcionarios públicos deben ser proactivos en el proceso de facilitar el camino hacia mayor democracia, hacia una mayor apertura y pluralidad tanto económicas como políticas?

Posteriormente, en este mismo texto, enumeraremos ciertas necesidades que comparten los sistemas democratizadores y propondremos una conexión de las mismas con una serie de características de la alta función pública. La lista, que no pretende ser exhaustiva o definitiva, pretende ayudarnos a distinguir entre “una función pública en situación de democracia” y otra “en un país inmerso en un proceso de democratización”, a fin de coadyuvar a aclarar el papel desempeñado por los mandos medios y altos de la administración pública. A nuestro juicio, para que los funcionarios públicos logren facilitar la democratización deben poseer todas o casi todas las características que se mencionan en los siguientes párrafos:

El primer rasgo –que corresponde al primer atributo de la democratización– es *la adaptabilidad*. La función pública, tal como la concibe Weber, se asume con un afán de neutralidad y no con una identidad política particular y claramente definida. Si bien la neutralidad es

una condición necesaria para la democracia, en nuestra opinión puede tornarse en perjuicio del proceso de democratización. La neutralidad puede fácilmente producir rigidez, y cancelar la intuición y la iniciativa en el quehacer de las organizaciones; esto sucede cuando la permanencia y falta de movilidad de los funcionarios prevalece sobre las necesidades de transformación económica y social acordadas en el terreno político. La aceptación de los postulados de los programas de desarrollo, y la convicción respecto a su eficacia y el sumarse a la ideología política que haya ganado en los comicios nos parecen condiciones fundamentales para lograr una mejor y más rápida adaptabilidad de los funcionarios públicos de los rangos medio-alto y alto. Es necesaria una función pública bien organizada y altamente hábil en los países en vías de democratización a fin de promover el cambio y la reforma.

Cuando se pide neutralidad a los funcionarios públicos se está pensando en garantizar una supervisión política y la responsabilidad del funcionario, esperando que acate mecánicamente la voluntad política. Esto supone, sin embargo, que tal voluntad es única y clara. Empero, sobre todo en sociedades con efervescentes procesos de democratización, la voluntad política no está formulada de manera definitiva y contundente, ya que tales sociedades se encuentran inmersas en un gran dinamismo. El proceso de democratización implica, necesariamente al menos, una lucha constante entre las élites tradicionales y las liberales. Esta lucha se convierte en una paradoja para la burocracia: ¿debe seguir la voluntad política tal y como la interpreta la élite tradicional o bien debe plegarse a la voluntad política tal y como la presenta la élite liberal? Una función pública puede servir mejor a la causa de la democracia si, interpretando la voluntad de la gente a quien sirve cotidianamente, es capaz al mismo tiempo de cuestionar a las élites de una u otra corriente y de dialogar con ellas.

El segundo atributo de la democratización, *la transformación económica*, implica un nuevo reto para la alta función pública. Estudios sobre Europa del Este y las repúblicas de la antigua Unión Soviética indican que es precisamente ahí donde radica el más importante reto de la función pública. La transformación económica crea desequilibrios, y para lidiar con ellos, la alta función pública tiene que poseer entre otros atributos la cualidad de *una rápida capacidad de respuesta* a fin de promover la dinamización de la economía y disminuir el costo social de los programas de ajuste. Tendría que ser capaz de transformar su estructura interna y su comportamiento a la par de las necesidades cambiantes de la sociedad. Una función pública desprovista de rápida capacidad de respuesta puede entorpecer la causa del proceso democratizador.

El tercer atributo, *la politización de las masas*, está relacionado con *la representatividad de la alta función pública*. Tal y como se expuso con anterioridad, la democratización implica necesariamente un grado de participación política sin precedentes. Nuevos grupos, creados al amparo de las políticas de liberalización económica y de apertura política, entran en la arena. Esto crea presiones adicionales en las instituciones ya existentes, que pueden estar preparadas o no para acogerlos.

En ocasiones, cuando las instituciones establecidas no han podido absorber todavía a los nuevos grupos, éstos a menudo se vuelcan hacia las organizaciones burocráticas a fin de tener voz y representación, así sea “informal”. Esta presión es más evidente en el ámbito local. De este modo, se espera que los funcionarios públicos sirvan como una zona de contención temporal mientras se acomodan los grupos emergentes y las instituciones políticas existentes (o en su caso, nuevas) los absorben y pasan a representarlos. Si las funciones públicas media y alta también fallaran al tratar de abrir un canal de expresión para estos nuevos grupos, el sistema correría el riesgo de perder legitimidad, y aun la gobernabilidad podría tornarse más difícil, de ahí que consideremos que una función pública representativa y conectada a las masas y a los nuevos grupos es esencial dentro del proceso de mayor democratización en el que muchos países están hoy inmersos.

La cuarta característica de la función pública es *la facultad de adjudicación*. La pluralidad social resultante de la democratización exige que los funcionarios públicos tengan la habilidad de dirimir conflictos y pronunciarse entre distintos grupos sociales. Si la democracia significa que se comparte el poder, la función pública viene a ser una zona de equilibrio, de distribución –día a día– del poder. En muchos países la burocracia ya desempeña este papel de manera eficiente. De acuerdo con Etzioni-Halvey,<sup>23</sup> los funcionarios públicos son incapaces de gobernar solos, y sin embargo nadie puede gobernar sin ellos. Algunos académicos se refieren a ellos como un “grupo de veto” en una sociedad plural y abierta. Dentro de esta perspectiva, los funcionarios facilitarían la promoción de la pluralidad social, importante atributo de la democracia.

Las sociedades que se encuentran en vías de mayor democratización padecen a menudo de una falta de legitimidad causada por el cambio de rumbo económico, las turbulencias políticas y la lucha social. El tema de la legitimidad predomina en muchos países y, en ese

<sup>23</sup> Eva Etzioni-Halvey, *op. cit.*

sentido, se busca que la función pública procure el equilibrio entre los grupos. Ello significa que, aun en tiempos de turbulencia, los funcionarios deben continuar desempeñando sus tareas cotidianas, a pesar de que puedan presentarse dificultades. También significa que los mandos medios y altos trabajarán en la preservación y mejoramiento de *la legitimidad política*, sirviendo como defensa contra el caos y representando un papel estabilizador, sobre todo en naciones en vías de democratización e inmersas en dinámicos procesos de cambio donde aún subsiste una elevada tasa de crecimiento poblacional, o altos índices de población joven y un fuerte desempleo. Como afirma Giovanni Sartori:<sup>24</sup> por un lado se hace cada vez más difícil refutar la democracia, pero por otro se hace también más difícil administrarla.

Un ejemplo del papel equilibrador que representa la función pública lo encontramos en Corea del Sur. Históricamente, los funcionarios públicos de Corea del Sur habían gozado de poder político exclusivo. Sin embargo ahora, en la lucha del país por la democratización, se espera de ellos no sólo que creen e impulsen una base de poder democrático, sino también que desmantelen su propia base. Si debe triunfar el proceso de democratización, la función pública coreana necesitará reformarse a la par que el sistema político y la sociedad. Corea del Sur no tiene más alternativa que apoyarse en su propia función pública, porque el poder predominante de la burocracia no permitió el desarrollo y la consolidación de otras instituciones e instancias.

*Las presiones internacionales*, último atributo de la democratización, demandan que la función pública posea otras habilidades. Se requiere que sea *sensible y esté informada sobre los cambios que ocurren en el mundo*. Se espera que sea un actor que se mantenga al día, actualizado.

Con la finalidad de ser útiles y funcionales en la "aldea global" que es hoy el mundo, los funcionarios públicos deben conocer las preferencias y prioridades de las diversas naciones y regiones del planeta. Una burocracia jerárquica y estructurada, tal y como la concebía Max Weber, no puede ofrecer el espacio requerido a fin de responder a los retos y conocimientos de un mundo globalizado.

A manera de ejemplo, una alta función pública que procure la protección del ambiente y el desarrollo sustentable debe sumarse a los consensos internacionales a que se ha llegado en reuniones como las cumbres de la tierra. Igualmente —también a manera de ejemplo—,

<sup>24</sup> Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, México, Alianza Editorial, 1993.

ya no es posible seguir aceptando que haya países (*v. gr* Estados Unidos) que transporten sus desechos sólidos peligrosos a naciones del Tercer Mundo, como estrategia administrativa.

*Diferencia entre las necesidades de la función pública de los países con democracias más avanzadas y las de aquellos que están desarrollando procesos de democratización*

¿Representa acaso la *función pública facilitadora* una amenaza para la democracia misma? La respuesta es condicional, ya que algunos de sus rasgos nos parecen incompatibles con una democracia más avanzada o madura, mientras que otros pueden continuar siendo benéficos en ella. Así, la representatividad, la facultad de adjudicación y la función equilibradora recaen en la primera categoría, en tanto que la capacidad de respuesta rápida, la responsabilidad (*accountability*) de sus actos y el conocimiento actualizado recaen en la última categoría.

Para entender el papel de una función pública facilitadora tenemos que recordar la distinción entre el proceso y la meta. Una función pública puede facilitar e impulsar el proceso al ayudar al sistema a alcanzar su objetivo; sin embargo, puede no garantizar el mantenimiento del objetivo en sí una vez logrado.<sup>25</sup> La representatividad, la facultad de adjudicación y la función equilibradora son características de esta naturaleza, es decir, son cruciales en la lucha de una sociedad por lograr mayor democracia. No obstante, si se permitiera que permanecieran en un sistema ya democratizado, acabarían por socavar la legitimidad y la funcionalidad de instituciones políticas como el Congreso de la Unión (o el Parlamento), los partidos políticos y el Poder Judicial, entre otros. Vendrían a superponerse y a interferir en el funcionamiento de los otros poderes y de otras instituciones y actores políticos. La existencia de “pesos” y “contrapesos” en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones en una democracia es una característica absolutamente crucial.

Idealmente, debería haber una relación inversa entre la democracia y las características de una función pública facilitadora: a medida que la democratización de un país creciera, tanto el grado de intervención del funcionario público como aquel en que se manifestaran las ca-

<sup>25</sup> En este sentido, aceptamos los postulados de Weber y Marx expuestos en las páginas anteriores.

racterísticas de representatividad, facultad de adjudicación y función equilibradora del mismo deberían decrecer. Estas funciones debieran, por consiguiente, tornarse a la postre irrelevantes en la medida en la que las instituciones políticas tomaran el relevo para desempeñarlas.

En contraste, algunas de las características que mencionamos de la función pública, tales como la adaptabilidad, la rápida capacidad de respuesta, la responsabilidad por sus actos y el mantenimiento de un conocimiento actualizado dentro de un mundo globalizado y abierto, son cualidades ventajosas tanto en el camino hacia cualquier democracia como en su mantenimiento posterior. Su presencia no representa un estorbo para el funcionamiento ni obstaculiza a las instituciones de una sociedad, tenga ésta una democracia “avanzada” o “incipiente”. Tanto en la economía mundial de los noventa, como en la que seguirá después, es lógico suponer que la capacidad de respuesta y la “inteligencia” de la alta función pública desempeñarán un papel cada día más importante. Los cambios y los retos del mundo actual requieren, en cualquier caso, una alta función pública capaz de responder a los mismos, hábil y adaptativa.

Esta discusión nos lleva a creer que el modelo de función pública de Weber, con sus características de neutralidad, jerarquía, impersonalidad y racionalidad, no es el ideal para las sociedades inmersas en importantes procesos de democratización. Enumeramos en este trabajo diversas características que nos parece debiera tener una función pública “facilitadora” o impulsora del proceso democratizador: adaptabilidad, capacidad de respuesta, responsabilidad, representación, facultad de adjudicación, función equilibradora y conocimiento actualizado.

El papel de la función pública media y alta en los países en desarrollo es y continuará siendo un asunto muy importante tanto en el debate académico como en el político. Por un lado, algunos consideran que la función pública representa una amenaza en aquellas sociedades en las que las instituciones políticas no están totalmente desarrolladas; por el otro, se encuentran aquellos que se inclinan por el desarrollo burocrático y de la función pública, sin importar la presencia de un desarrollo político equivalente, ya que consideran que lo primero facilitará y conducirá como consecuencia a lo segundo. Un problema que enfrenta nuestro debate es que presupone que la función pública media y alta es monolítica y que tiene características y papeles predeterminados, más o menos fijos, y esto suele no ser así. Además, también afirma que las características ideales son aquellas que ya han demostrado su funcionalidad en las sociedades con democracias avanzadas. Sin embargo, creemos que, para países que tratan

de alcanzar mayores logros en el proceso democratizador, es indispensable redefinir un "tipo ideal" de función pública. Función pública y burocracia no tienen que ser sinónimos de jerarquía, neutralidad, rigidez y supeditación política. Los funcionarios públicos son actores clave que pueden y deben participar positivamente en el proceso democratizador de los países.

*Algunas características del proceso democratizador de una función pública facilitadora*

La formalidad de la declaración	La adaptabilidad y apertura
La transformación económica	La capacidad de responder
La politización de las masas	La representatividad
La mayor pluralidad social	La facultad de adjudicar
La crisis de legitimidad	El papel estabilizador
Las presiones de la globalización	La actualización continua.

LA EXPERIENCIA DE MÉXICO COMO UNA NACIÓN EN VÍAS DE UNA MAYOR DEMOCRACIA

*Los países que intentan lograr mayor democracia, primeramente declaran que éste es un objetivo relevante y una meta que se proponen alcanzar*

A lo largo de este apartado, iremos retomando uno a uno –y, en su caso, aplicando a ejemplos de nuestro país– los conceptos, la discusión y las hipótesis desarrollados en la primera parte de este texto. Como afirmábamos al principio, en México la democracia y la democratización han sido por muchas décadas un *objetivo formalmente declarado*. De facto, la Revolución de 1910 tenía como uno de sus principales propósitos terminar con la dictadura y pasar a un sistema de sufragio efectivo y no relección. Una vez terminada la fase de lucha armada, a partir de los años treinta, el país empezó a vivir un largo y fructífero periodo de construcción de instituciones y de crecimiento en todos los órdenes, bautizado por diversos autores como "el milagro mexicano".<sup>26</sup> En esa época se fundaron organizaciones e institu-

<sup>26</sup> Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1981.

ciones vitales para el país como el Banco Central, bancos de desarrollo, partidos políticos (que aún hoy siguen vigentes). Paralelamente, se sentaron las bases del desarrollo industrial y económico. Consensos importantes, aunados al crecimiento alto y sostenido del PIB durante casi cuatro décadas, ofrecieron estabilidad económica y social. Recordemos también que hubo avances notables en cuanto a la disminución de la mortalidad infantil, la alfabetización, la creación de infraestructura (presas, plantas hidroeléctricas, caminos, hospitales, telefonía, escuelas), apertura de grandes polos industriales, etc. Ese progreso, y en términos generales, esa armonía, fueron impulsando una importante movilidad y promoción socioeconómica entre los diferentes estratos de la sociedad. En un país de 40 millones de habitantes, con una economía fundamentalmente cerrada y menos medios de información que hoy día, las protestas sociales, si bien existían, no eran tan comunes.<sup>27</sup> Esto nos permite afirmar que se aceptaba *de facto* un estado de cosas que, en una medida u otra, estaba beneficiando a grandes franjas de la población del país. Ciertamente había también grupos (*v. gr* los indígenas en las sierras) que quedaban un tanto al margen del progreso; grupos apartados, poco comunicados que continuaron viviendo en comunidades más bien cerradas y tradicionales de autoconsumo. Parte de este estado de cosas, aceptado sin que hubiera protestas ni cuestionamientos mayores, eran los procesos electorales. Las elecciones se llevaban a cabo de manera pacífica y sin protestas posteriores de mayor envergadura o que tuvieran un eco destacado entre la población. A nuestro juicio, el factor primordial para el consenso y la aceptación pacífica de ello era que había crecimiento, progreso y clases medias en plena expansión. Obviamente la burocracia y el número de funcionarios públicos era bastante menor que el de hoy; algo similar sucedía con la sociedad. Muchos asuntos no estaban normados, se resolvían “a la palabra”, por los usos y costumbres. El contacto podía ser más directo e inmediato entre el ciudadano (administrado) y su administración (burocracia y función pública).<sup>28</sup>

El modelo aplicado en las décadas del “milagro mexicano” fue llamado del “*desarrollo estabilizador*”.<sup>29</sup> Empero, lustro tras lustro, las

<sup>27</sup> Como pareciera serlo hoy día.

<sup>28</sup> Recordamos el libro *Small is Beautiful*.

<sup>29</sup> Varios autores, *Cincuenta años de Banca Central, Ensayos conmemorativos del Banxico, 1925-1975*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981; y Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana, retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

condiciones tanto de la realidad nacional como del exterior fueron cambiando de modo que, hacia finales de los sesenta y principios de los setenta, se iba haciendo cada vez más evidente el agotamiento del modelo y su necesaria adaptación a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, se necesitaba una respuesta rápida y suficiente para hacer frente a la variable poblacional: el llamado *boom* poblacional de la posguerra se empezaba a sentir fuertemente ya no sólo por la demanda de escuelas y centros de salud, sino también de empleos, de capacitación para el trabajo, de vivienda, etc. Asimismo, las nuevas tecnologías y el desarrollo de la información influirían sobre la cultura y el comportamiento de la población. La televisión empezó a funcionar como una “escuela paralela” y, junto con los otros medios de comunicación masiva, permitió el “acercamiento” de los poblados del país y también con el resto del mundo. Como dijo Me. Luhan: la tierra como “aldea global” empezaba a emerger. Era necesario comprender y adaptarse a las nuevas circunstancias externas. Mencionaremos por su importancia el abandono del llamado patrón oro por parte de Estados Unidos y las crisis del petróleo de los setentas, entre otros cambios de carácter mundial. La democracia y los procesos electorales, que en las décadas anteriores habían sido un valor entendido, un hecho dado (de segundo plano), volvieron a tener relevancia y han continuado adquiriendo gradualmente más importancia. El de 1968 fue un año significativo para muchos países y también para México. Fue un punto de quiebre, una inflexión, a partir de la cual las sociedades de diversos países —entre ellos México— han ido mostrando crecientemente sus deseos y su inquietud por lograr mayor participación, así como su capacidad de organización en grupos que presentan sus exigencias tanto a la administración pública como a los líderes políticos. Hoy por hoy el funcionario público tiene que explicarse y convencer; el político es también más presionado para que represente cada vez mejor los intereses de quienes lo eligieron. En las décadas de los ochenta y noventa, en México, el fortalecimiento e impulso hacia una mayor democratización volvió a ser un objetivo formal y oficialmente declarado.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Presidencia de la República, *Plan nacional de desarrollo 1989-1994* (mayo de 1989) y *Plan nacional de desarrollo 1995-2000* (mayo de 1995); *Diario Oficial de la Federación*, México. Véase también varios autores, *El voto por la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

*La liberalización económica ocurre frecuentemente en los países en desarrollo y en vías de mayor democratización. Incluso, se ha llegado a considerar que la apertura y la liberalización económica son prerequisites para un adecuado proceso democratizador*

Aproximadamente, a partir de 1985, se adoptaron y se empezaron a poner en práctica en México algunos de los postulados de la economía neoliberal: apertura económica, desregulación y simplificación, venta de empresas públicas al sector privado, concesión de servicios públicos, control de la inflación y del déficit público, promoción de una economía de mercado más dinámica, etc. A diferencia de los países ex socialistas, México había adoptado desde antes una economía mixta, pues así como el Estado y las empresas públicas eran sin lugar a duda importantes en el desarrollo económico y social del país, al mismo tiempo se desarrollaban muchas industrias, bancos y comercios privados. Así pues, la noción de “economía de mercado” ya existía y se practicaba.

Sin embargo, en los años setenta el gobierno producía una parte del PIB considerablemente mayor que la que produce hoy, e intervenía de manera más contundente y directa en el manejo de las variables macroeconómicas y en la regulación y normatividad en general. El Estado pasó a ser el rector del desarrollo. No obstante, las empresas y los grupos industriales continuaron existiendo y algunos de ellos lograron ser exitosos no sólo nacional sino internacionalmente.<sup>31</sup> Habría que aclarar, sin embargo, que Petróleos Mexicanos ha sido y sigue siendo la más importante empresa pública, hoy inmersa en un proceso de importantes transformaciones.

En términos generales, gran proporción de funcionarios públicos de alta jerarquía considera que la economía de mercado, la apertura económica y el modelo neoliberal son básicos para sustentar el proceso de democratización.<sup>32</sup> En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se decía frecuentemente que mientras Mihail Gorvachov había impulsado primero la glasnot y posteriormente la perestroika, el gobierno mexicano lo estaba haciendo en sentido inverso, es decir, desde un liderazgo presidencial fuerte y autoritario impulsó un cambio económico importante. No obstante, también en el

<sup>31</sup> Bimbo, Televisa, Cemex, Cervecería Modelo, entre otros.

<sup>32</sup> La información fue obtenida mediante una docena de entrevistas con altos funcionarios públicos, así como por la lectura de los artículos que algunos de ellos publicaron en la prensa y en semanarios.

terreno político se dieron pasos como la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral y la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aunque hubo mucha polémica alrededor de estos cambios no se llegó a acuerdos generales. Muchas voces, provenientes de diversos grupos y ámbitos sociales, reprobaron en mayor o menor medida las transformaciones que se estaban realizando.<sup>33</sup> Otras afirmaron en diversos foros que el cambio se ejecutaba *demasiado* rápido y no permitía la adaptación de las empresas del país, fueran éstas agrícolas, agroindustriales, industriales o comerciales. En las críticas se afirmaba que la apertura había sido *sumamente* drástica y había dejado, de la noche a la mañana, a los agricultores y a los empresarios con poca o ninguna protección. Argumentaban que la transformación cultural y tecnológica requería gradualismo, de tiempo, así como la creación de condiciones previas a fin de que fuera exitosa.

A nuestro juicio, la aplicación de los postulados neoliberales, en la primera mitad de los noventa, tuvo dos grandes debilidades, desde el punto de vista macroeconómico: el financiamiento del modelo con capital especulativo, que no se arraigó en el país y no creó industrias ni servicios, que tampoco creó una cultura en estas ramas ni aportó tecnología, y que pudo retirarse del país rápidamente a finales de 1994. El otro problema derivó del sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado respecto al dólar. El “desliz” diario del tipo de cambio (peso frente al dólar) fue insuficiente y llegó un momento en que, a principios de 1995, fue inevitable aplicar una devaluación de 50% de un solo golpe.

Ahora bien, si hay funcionarios públicos y académicos que, en definitiva, aseguraban que el cambio económico era condición indispensable para el logro de mayor democratización, esta creencia *no* era compartida por muchos otros grupos de la sociedad (partidos políticos, industriales, pequeños comerciantes). A muchos de ellos les importaban su entorno inmediato y el corto plazo;<sup>34</sup> para ellos las medidas de corte neoliberal aplicadas por el gobierno no se han traducido en una mejoría evidente. Diversos funcionarios reconocen que el modelo ha tenido éxito macroeconómico, pero que sus bondades no han logrado aún apreciarse en los bolsillos de la gente.

<sup>33</sup> Información basada en entrevistas a funcionarios públicos y empresarios de la ciudad de México y del interior de la República.

<sup>34</sup> Información basada en entrevistas a funcionarios, políticos, industriales, académicos y pequeños comerciantes.

*La mayor conciencia política y social es hoy un fenómeno relevante. La participación comunitaria es indispensable en los procesos de democratización pues constituye la fuente de su legitimidad*

Como ya lo hemos mencionado, la politización y la participación de las masas y de diversos grupos de opinión e interés ha ido en aumento. Tienen que lograrse consensos alrededor de las decisiones, deberá establecerse un diálogo no sólo con los líderes cupulares sino también con los “naturales” así como con los disidentes o grupos de presión. En México, como en el mundo, la legitimidad no es una especie de “hecho dado”, sino que se tiene que ganar día a día, primeramente en los procesos electorales y luego con la actuación cotidiana del Ejecutivo y de los otros poderes.

Como ocurre seguramente en otras naciones, aquí la politización de los grupos no ha sido igual en todo el país ni en todos los sectores. Hay una diversidad de casos en que encontramos grupos más politizados que manifiestan con mayor frecuencia sus intereses, inconformidades e inquietudes. En la ciudad de México tenemos a los grupos del comercio informal –ambulantes–; en el país, a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, o al grupo llamado El Barzón (deudores de instituciones de crédito agropecuario o hipotecario, de tarjetas, etcétera).

De manera análoga, a lo largo y ancho del país, la politización ha ido tomando diferentes matices. Hay entidades federativas donde las gubernaturas han sido ganadas por el Partido Acción Nacional, hecho novedoso en la historia política reciente del país. Es nuestra percepción que, en muchas ocasiones, el voto por el PAN ha sido en realidad un voto “contra” el PRI. Sin embargo, la presencia de los votos contra (algo o alguien) no es extraña en las democracias de hoy, aun en las más avanzadas.<sup>35</sup> Y es que volvemos al tema de la legitimidad. Hoy es raro el país donde los políticos, así como los funcionarios del gobierno, sean alabados y estén libres de cuestionamientos; dudas y enjuiciamientos; suelen ser acusados de ineficientes y corruptos en muchas partes del mundo. Las masas politizadas han aprendido a manifestarse y a ponerlos en tela de juicio, pero no han logrado desarrollar una participación más corresponsable.<sup>36</sup> La corresponsabilidad del ciuda-

<sup>35</sup> A nuestro juicio, es fácil “entrar en el futuro –votar por o contra un partido– viendo por el retrovisor”, lo cual ha demostrado –también a nuestro juicio– no garantizar el futuro.

<sup>36</sup> Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, México, Alianza Editorial, 1993.

dano lo lleva a adoptar una actitud más proactiva, a la tolerancia hacia los intereses de otros grupos, mayor comprensión de la complejidad que implica la solución de los problemas, mayor cooperación para promover la convivencia armónica cotidiana.

La politización de las masas en México ha mostrado diferentes matices en cada una de las entidades federativas.<sup>37</sup> En algunas de ellas ha surgido a raíz de las elecciones de alcaldes, diputados y gobernadores de diferentes partidos de oposición.<sup>38</sup> En otras ha sido promovida por líderes también de partidos políticos de oposición. Es el caso del estado de Tabasco, donde el Partido de la Revolución Democrática ha organizado y dirigido la politización de diversos sectores de la población, así como su movilización.

Por lo que toca a los municipios, la situación es también muy diversa.<sup>39</sup> Hay municipios en los cuales el alcalde y el ayuntamiento son efectivamente catalizadores de las demandas sociales y trabajan conjunta y coordinadamente con la población en la solución de los problemas que le afectan. Sin embargo, subsisten localidades en las que la población sigue siendo pasiva y dejándose guiar por sus autoridades<sup>40</sup> de manera más o menos tradicional, paternalista. Finalmente, dentro de un tercer grupo de localidades, existen algunas donde hay una confrontación y una oposición sistemática entre ciertos grupos de interés y de presión y los alcaldes y ayuntamientos que supuestamente debieran representarlos. Creemos que este último grupo tiende a no sostenerse y que, tarde o temprano, habrá un cambio de funcionarios o de representantes políticos.

<sup>37</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México; análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

<sup>38</sup> Jalisco, Baja California, Guanajuato, Chihuahua.

<sup>39</sup> Enrique Cabrero, *op. cit.*: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1993.

<sup>40</sup> David Arellano y Liliana Rivera, en un documento de trabajo de 1997, intitulado "Gobiernos locales: tendencias innovadoras en la gestión de la participación social", afirman haber encontrado, en las localidades estudiadas por ellos, mayor participación "inducida" por los propios funcionarios públicos que participación "natural" de los diversos grupos sociales. México, CIDE, División de Administración Pública.

*La mayor pluralidad es también una característica de las sociedades más democráticas; hay mayor diálogo y tolerancia a diversas ideas, lo que implica que los recursos de poder están distribuidos entre un número mayor de grupos sociales*

Al igual que otros países, México ha sido –y sigue siendo– un mosaico de diferentes culturas, etnias y lenguas. Sin embargo, hay matices que nos distinguen de países como por ejemplo, los de Europa del Este y los de la antigua Unión Soviética. En México, el Estado fomentó la cultura y los valores nacionales que fueron imbuidos y arraigados en los siglos XIX y XX. Paralelamente, se permitieron como algo natural tanto la movilidad de la población a lo largo y ancho del territorio, como el mestizaje entre personas de diferente origen. Esto constituye una riqueza en cuanto promueve la cohesión y la identidad que caracterizan a la población y la nación. Las inmigraciones, primero de españoles, luego de europeos en general, orientales y de personas nacidas en otras latitudes se fueron asimilando paulatinamente. A la luz de ello, percibimos un destacado sentido de pertenencia y de identidad con el país y con su historia. Asimismo, existe mayor tolerancia racial y cultural, en comparación con lo que sucede en otros países –*v. gr.* Medio Oriente, países de Europa del Este, de la antigua URSS, Estados Unidos, Francia, entre otros. La pluralidad social, cultural y racial, aunada al sentido de pertenencia e identidad, han sido y siguen siendo una importante fuerza.

En décadas más recientes surgen nuevos grupos sociales; desde los años treinta; empiezan a organizarse las clases obreras y los sindicatos; aparecen el proletariado urbano, las organizaciones de profesionistas, los partidos políticos y, más adelante, un número importante de organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, la distribución del ingreso en México sigue siendo alarmantemente inequitativa. Creemos por ello que *los recursos de poder* –con todo y limpieza electoral, nuevas instituciones como el Instituto Federal Electoral y normas actualizadas como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)– no estarán mejor distribuidos hasta que se logre una distribución de oportunidades (sobre todo de educación y capacitación) más justa. A nuestro juicio, la democracia –a final de cuentas– no debiera medirse sólo en las urnas y en la participación social, sino también en la distribución de las oportunidades y de la riqueza.<sup>41</sup> En México y en otros países, la distri-

<sup>41</sup> Los partidos políticos que contienden por poder afirman y prometen que –me-

bución del ingreso y el fortalecimiento de las clases medias, lejos de mejorar, ha ido empeorando; cada vez los ricos son más ricos, los pobres son más pobres y las clases medias se “adelgazan”.<sup>42</sup> El informe de la ONU para el desarrollo humano afirma que se han ampliado los grados de inequidad tanto dentro de los países como entre los mismos. Esto es relevante para nuestra argumentación ya que, si bien es cierto que la pluralidad social, el diálogo y la tolerancia son avances importantes en el proceso de democratización; que deben seguir siendo apoyados por considerables fracciones de políticos y de funcionarios públicos, la posibilidad de alcanzar una madurez democrática estará condicionada a que existan mayores y mejores oportunidades de obtener ingresos para los grupos sociales menos favorecidos. El poder estará mejor distribuido en la medida en que los recursos económicos y el acceso a diversos bienes y servicios también lo estén.

*Crisis de legitimidad. Las sociedades en vías de democratización han venido sufriendo en mayor o menor medida la falta de legitimidad*

Esta falta o pérdida de legitimidad se relaciona con el hecho de que el orden tradicional o antiguo no termina de desaparecer, al tiempo que un nuevo orden no acaba de ser consensado y establecido por el conjunto de fuerzas sociales y políticas.

Ciertamente, el final del siglo XX se caracteriza por una crisis de legitimidad más o menos generalizada, no sólo en las sociedades en vías de democratización, sino también en algunas de las que se considera como ya democratizadas.<sup>43</sup> Las viejas reglas de los años de la posguerra y de la Guerra Fría ya no son aplicables, y las nuevas –las de un mundo globalizado, con grandes bloques de países y extraordinariamente más poblado que antes– no acaban de configurarse con claridad; vivimos en un punto de quiebre entre un mundo que no acaba de morir y otro que no acaba de nacer,<sup>44</sup> que es finalmente un cambio de siglo y de milenio. En México: vivimos un momento de cambios drásticos, de inno-

---

dante diversos programas, diferentes según cada partido– se accederá a ello; sin embargo, en la práctica no nos parece que esto haya sido evidente.

<sup>42</sup> *United Nations Human Development Report*, junio de 1997.

<sup>43</sup> Michel Crozier, *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, París, Interéditions, 1995.

<sup>44</sup> Edgar Morín, conferencia dictada en la Universidad Iberoamericana en mayo de 1997.

vación, dentro de un entorno nacional e internacional distinto del que prevalecía hace unas décadas. La población se agrupa en organizaciones, exige ser escuchada y atendida, y desconfía de sus autoridades y de los funcionarios públicos. El proceso de creación y aceptación de nuevas reglas es complejo y, en no pocas ocasiones, exige pagar el elevado precio del ensayo y el error. A menudo se tiende a copiar las soluciones que en otros momentos históricos han servido a otros países; esto suele desembocar en el fracaso. Recordemos que México es un país de gente joven —más de la mitad de la población tiene menos de 20 años.<sup>45</sup> Además es un país que en las últimas décadas ha sufrido crisis severas (1976, 1982, 1988, 1995). Estos hechos, aunados a mayor conciencia y participación sociales, han provocado la pérdida de la credibilidad y, en ocasiones, la impaciencia.

*Las presiones internacionales de un mundo globalizado se hacen sentir fuertemente. La decisión de las naciones por acelerar sus procesos de democratización no pueden evadir estas presiones*

La conformación del mundo como “aldea global” a partir de los años sesenta y setenta es un factor clave para todos los países, quienes tienden a “acomparar sus latidos”. El dinámico movimiento de personas de un país al otro, las nuevas tecnologías de información, las telecomunicaciones, las empresas trans y multinacionales hacen que el mundo de hoy sea considerablemente diferente al de hace sólo unas décadas.

Por su posición geopolítica, por su estadio de desarrollo, México está inmerso en esos cambios mundiales. Las fuerzas globales y las influencias del exterior han sido promotoras de mayor democratización en el país. Durante muchas décadas las clases medias y altas mexicanas han estado enviando a sus jóvenes profesionistas a estudiar posgrados en el extranjero. Esto ha tenido como consecuencia que muchos de los altos funcionarios del gobierno, de los políticos y de los directivos de empresas, con la experiencia vivida dentro de otros modelos —muchos de ellos democráticos y de economía de mercado—, impulsen el cambio, la apertura y la mayor democracia en el país.

No nos queda claro que el papel que ha desempeñado la ayuda del exterior, para impulsar el proceso de democratización haya sido

<sup>45</sup> INEGI, *Resultados del XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991.

crucial. Ciertamente la ayuda que brindan el Fondo Monetario Internacional, así como otras instituciones internacionales de cooperación y los gobiernos de las economías más desarrolladas, lleva implícita la exigencia al Estado mexicano de que avance seriamente en su proceso de democratización.<sup>46</sup> Esta exigencia se suma a lo que nos parece más importante: la presión interna, ya sea de partidos políticos, de ONG's, o de otros grupos organizados.

#### DESARROLLAR UNA FUNCIÓN PÚBLICA QUE IMPULSE Y FACILITE EL CAMBIO

##### *La capacidad de adaptación y la colaboración en la promoción del cambio y la reforma*

El cambio y la reforma, tanto económica como política, implican necesariamente una lucha entre diversas élites en el gobierno y en los organismos cupulares, lo mismo que en las empresas privadas. Los funcionarios públicos tienen un relevante papel que desempeñar en la concreción de dichas transformaciones, y para facilitar el proceso de democratización. En los programas sectoriales que cada dependencia o entidad propone se busca no sólo una congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, sino también tomar en cuenta las demandas de los grupos mayoritarios de la sociedad civil.

Tradicionalmente, y en términos generales, la alta función pública en México *no* ha sido “neutra” o “apolítica”. Sin embargo, una alta proporción de mandos medios y superiores *sí* tiende a permanecer en el sistema administrativo público, en diversos puestos y sectores, aunque no exista formal y estructuradamente un “servicio civil” de carrera. Consideramos que este último no ha sido implantado porque no se cree que los funcionarios puedan ser ideológica y políticamente “neutrales”.<sup>47</sup> Las personas tienen necesariamente un acervo ideológico, una cultura política y una serie de creencias, y todo esto influye cuando se tienen cargos directivos, como es el caso de los mandos medios y superiores. A manera de ejemplo, no parece factible que si un alto funcionario cree en ideas de corte keynesiano y populista pueda ser fiel al mismo tiempo a su propia ideología y a un

<sup>46</sup> Práctica que, desde luego, no es exclusiva para el caso de México, sino que igualmente se aplica en otros países.

<sup>47</sup> Las personas, a diferencia de los objetos, no son intercambiables de manera neutral.

sistema político-administrativo que privilegie medidas de corte monetarista y liberal.

En este sentido, en México la alta burocracia ha sido un factor primordial para promover y lograr cambios, por ejemplo, el del modelo económico, que se puso en marcha desde finales de los ochenta. La llamada reforma del Estado ha podido llevarse a cabo gracias al apoyo proactivo y al convencimiento de las élites y de los funcionarios de alta jerarquía en la administración pública central y paraestatal.<sup>48</sup> Han sido sujetos activos en los procesos de desregulación y simplificación, apertura comercial, venta y liquidación de empresas públicas, reestructuración presupuestal para saneamiento de las finanzas públicas, y protección al ambiente, entre muchos otros.

En México, al igual que en otros países, está ocurriendo en la práctica una difícil batalla entre diversas élites políticas. Hay quienes propugnan volver a un Estado del bienestar en el que el gobierno asuma nuevamente la rectoría e intervenga en la economía de manera importante. Por el contrario, otros consideran que lo mejor, a mediano plazo, es dejar que las fuerzas del mercado equilibren las variables macroeconómicas. A estas divergencias en la forma de entender el papel del Estado en la economía y la sociedad vienen a sumarse diferencias generacionales. Hoy día es común encontrar entre los funcionarios públicos de alto rango a profesionistas de apenas treinta años de edad. Estos cargos eran ocupados antes por funcionarios formados en una cultura y en una época distintas. Si bien esta transición ha sido paulatina, ha traído consigo no sólo diálogo y concesiones, sino también competencia y conflicto tanto dentro del aparato gubernamental como en el interior de los principales partidos políticos. La manera de hacer las cosas y de decirlas, los criterios y la filosofía son diferentes, y el necesario encuentro de consensos no es fácil de lograr.

### *La transformación económica y los desequilibrios que acarrea*

El cambio de modelo económico ha producido nuevas necesidades y espacios, así como dificultades y obstáculos. Tener la capacidad de sortearlos adecuadamente debe ser una cualidad relevante de los funcionarios públicos. A la sociedad le importa su economía individual y

<sup>48</sup> María Elena Vázquez Nava, (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Secodam, 1993.

familiar, espera y exige un nivel de vida más alto, mejores servicios públicos, menos inflación, más puestos de trabajo. Dado que las políticas de corte neoliberal no han logrado aún derramar sus beneficios en la mayor parte de las familias y llegar “al bolsillo” de los ciudadanos, éstos no están convencidos de que se haya escogido el mejor camino. Esperan, exigen ver la transformación *no* en el ámbito macroeconómico sino en su vida cotidiana.<sup>49</sup>

En cuanto a la capacidad de la burocracia y los empleados públicos para adaptar su estructura y comportamiento a los cambios, se manifiestan situaciones diversas. La alta función pública ha mostrado por lo general capacidad de respuesta y adaptación al nuevo modelo económico y las tecnologías informáticas. Sin embargo, esta habilidad se enfrenta con un obstáculo que no se ha valorado suficientemente, el que representa el personal de base y de ventanilla: el operativo. Los cambios suelen *no* concretarse tan rápida y cabalmente en los rangos inferiores del aparato público; al bajar en la jerarquía del mismo van perdiendo dinamismo y efectividad. No en todos los sectores del aparato público se ha dado suficiente importancia a este factor. En las bajas jerarquías hay una serie de costumbres y de modos de ver y hacer las cosas que no se pueden modificar de la noche a la mañana ni por decreto. El personal de base y de ventanilla suele *no* percibir para sí mismo el beneficio del cambio; *sí* tiene intereses creados y teme al desempleo —sobre todo frente a los frecuentes recortes de personal. Es así un empleado acostumbrado a ejercer cierto poder inmediato sobre el público. El capacitarlo, pero sobre todo el empujarlo a cambiar sus actitudes y filosofía es uno de los retos más importantes de los mandos medios y superiores. Ciertamente los resultados en este terreno han sido diversos. Hay entidades públicas<sup>50</sup> —*v. gr.* Secofi, INEGI...— que han logrado el cambio de actitudes y comportamientos valiéndose de diversos medios: una intensa capacitación del personal, la creación de “concursos de oposición” para ocupar las plazas, la instauración de círculos de calidad o mejora continua y la renovación de los métodos de incentiva- ción y de promoción, entre otras herramientas.

<sup>49</sup> Bernardo Kliksberg, “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio”, en: varios autores, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP—Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>50</sup> Para el caso de la Secofi véase Antonio Argüelles, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México, el caso de la Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. Para el INEGI se recurrió a entrevistas con diversos funcionarios y empleados de la institución durante 1995 y 1996.

*La representatividad del funcionario público*

La alta función pública sirve como una zona intermedia o de amortiguamiento a fin de acomodar en el encuadre socioeconómico a los grupos emergentes hasta que éstos encuentran su propio espacio, dentro de alguna institución (nueva o ya establecida). En tanto, son los funcionarios públicos quienes escuchan sus reclamos y están obligados a darlos a conocer a la autoridad o responder directamente a los mismos.

En México hay grupos que hacen representar sus inquietudes e intereses a través de la propia administración pública y de sus funcionarios; esto se observa particularmente en el ámbito local por el tamaño de las propias comunidades.

En la medida en que los mandos medios y altos logren conciliar intereses y definir estrategias, habrá apoyo mutuo: de los funcionarios a los grupos emergentes y viceversa. Cuando los grupos emergentes muestran permanencia y consistencia en su organización y en sus argumentos acaban por encontrar un espacio dentro de las instituciones políticas existentes, o bien, fundan una nueva organización reconocida públicamente, sea una ONG, una asociación civil o un partido político. El sistema administrativo mexicano ha mostrado apertura frente a estos procesos.

*Capacidad de dirimir controversias suscitadas por la pluralidad propia de un proceso de democratización*

La pluralidad social y de intereses que resulta de un proceso de democratización reclama habilidad para mediar entre los grupos y crear equilibrios de poder entre los mismos. La alta función pública, por su propia jerarquía y su cercanía con el Ejecutivo, posee la capacidad tanto de escuchar a los diferentes grupos de opinión y de interés, como de mediar entre ellos a fin de permitir a todos espacios de expresión y de acción. Una pluralidad sana implica el desarrollo de la convivencia y ésta necesariamente exige capacidad para aceptar las diferencias de los otros grupos y compartir pacíficamente los espacios.

*La función pública en tanto promotora de los procesos de cambio y de su legitimidad*

Se espera que los funcionarios públicos colaboren al equilibrio en aquellas sociedades donde en una u otra medida se carece de legiti-

dad a consecuencia de los drásticos cambios de política económica y sus consecuencias sobre la política social.

Hoy día en México hay una serie de espacios y asuntos en los cuales los funcionarios públicos no sólo han desempeñado un papel positivo en cuanto a su equilibrio sino que además han sido los impulsores y organizadores de la participación social en los mismos. Tocaremos aquí sólo dos casos a manera de ejemplo: *el diseño y negociación del TLC* en el ámbito de la Secofi y *la elaboración y seguimiento de las auditorías ambientales* en el ámbito de la Profepa.

El Tratado de Libre Comercio fue producto de una idea y una iniciativa surgidas del gobierno, de su alta función pública. Sin embargo, en todo el largo y arduo proceso de discusión y precisión de sus términos, la función pública invitó a trabajar, día a día, tanto a grupos de empresarios como de académicos, y a miembros de organizaciones sociales, todos ellos aglutinados y coordinados por el propio gobierno.<sup>51</sup>

Hubo múltiples y continuas formas de participación de los diversos actores sociales convocados por la Secofi. En 1990 tuvo lugar el Primer Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo. Se estableció posteriormente un foro permanente de información, opinión y diálogo sobre las negociaciones del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos. Las consultas dieron oportunidad a los diversos sectores sociales de expresar con libertad sus opiniones, intereses e inquietudes. La Secretaría de Comercio recabó todo ello a lo largo de 15 meses de labor, y esto fue lo que permitió que llegara a la mesa de negociaciones no sólo con conciencia de los intereses y preocupaciones de los diversos sectores de la economía, sino también con la participación activa y comprometida, así como con el respaldo de los actores involucrados, a fin de ir definiendo metas y estrategias para cada una de las ramas de la actividad económica. De esta manera, el diálogo continuó, se definieron seis grandes áreas de negociación, se crearon 18 grupos de trabajo que laboraron sin descanso durante un año y medio o dos años, dependiendo de la complejidad de la negociación en cada rama económica.<sup>52</sup> En este ca-

<sup>51</sup> Carlos Almada López, "Integración económica, desarrollo y administración pública", en varios autores, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, op. cit.

<sup>52</sup> Entrevistas con funcionarios de diversas entidades públicas, así como con directivos de cámaras y empresas privadas también participantes en las negociaciones. Véanse asimismo las publicaciones de Secofi sobre el TLC: *Monografías del TLC*, y el libro de varios autores *El TLC día a día, crónica de una negociación*, México, varios autores, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

so, el papel que desempeñaron los funcionarios públicos mexicanos fue clave: escucharon los diversos intereses de grupos, en ocasiones disímolos; los sentaron a dialogar y los exhortaron para llegar a consensos, para dirimir controversias, para liderar el proceso, para que el mismo fuera adquiriendo legitimidad en la medida en que se abría a la opinión y a la participación de numerosos actores de la sociedad.

En el caso de las *auditorías ambientales* industriales en la ciudad de México, observamos algo similar. En 1992 la Profepa estableció este programa a fin de proteger el ambiente, prevenir efectos nocivos y riesgos y mejorar la calidad<sup>53</sup> tanto ambiental como productiva. La filosofía de estas auditorías ha consistido en promover la corresponsabilidad de las dependencias, los funcionarios públicos y los empresarios (sobre todo industriales), a fin de apoyar conjuntamente el mejoramiento de la calidad de la producción y el desarrollo sustentable. Fueron precisamente los funcionarios públicos quienes tomaron la iniciativa de crear foros y mecanismos e invitar a participar a diversas industrias, con base en el conocimiento mutuo, la concertación, las recomendaciones y la asunción recíproca de responsabilidades. Así, en junio de 1992 la Profepa redactó los “términos de referencia” para el desarrollo de dichas auditorías, que enlazan a la autoridad, el auditado y el auditor y proporcionan tanto una guía como los requerimientos para implantar programas de protección ambiental. El cumplimiento de las auditorías *no* es obligatorio, sino voluntario. El proceso consta de diversas fases: visita, estudio previo y diagnóstico; análisis de datos y documentos; programa de acciones con sus prioridades tanto preventivas como correctivas; análisis de costos e impacto económico para la industria en cuestión; recomendaciones, etc. Finalmente se firma un “convenio” entre la empresa y la Profepa que describe el plan, el programa y sus costos y se estipula que se llevará a cabo en los años subsiguientes como consecuencia de la auditoría inicial. En cinco años, de mayo del 1992 a abril del 1997, se habían realizado así 737 auditorías ambientales financiadas por la Profepa, 99 de las cuales ya habían concluido.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Es conveniente aclarar que de una dirección de Profepa depende la “verificación normativa” (el cumplimiento de leyes y normas ambientales) y de otra —a la que nos referimos— dependen las “auditorías ambientales”.

<sup>54</sup> Entrevistas realizadas en 1996 con funcionarios de la Profepa, algunos consultores independientes y dos empresas de las ya auditadas. Conferencia dictada por Carlos González Guzmán, director de auditorías y peritajes ambientales de la Profepa, junio de 1997, World Trade Center.

Además de tener como finalidad el mejoramiento del ambiente en general, estas auditorías han ayudado a las industrias no sólo a la elaboración y desarrollo de sus propios programas de protección ambiental, sino también a detectar y subsanar deficiencias e ineficiencias. Sus logros han sido: la reducción de deficiencias como la que representa el desperdicio industrial; la mejor utilización de la materia prima y de los activos e insumos necesarios para la producción (como la energía eléctrica y los combustibles); la disminución del número de accidentes de trabajo; y han evitado el paro innecesario de la producción por falta de una programación adecuada de la misma o por otras fallas relacionadas con la materia prima o con la maquinaria. Todo esto, ha permitido al industrial en muchas ocasiones, no sólo ahorrar recursos, sino también tener acceso al financiamiento internacional con tasas y condiciones preferenciales, ya que cuando se cumple lo convenido en el documento inicial, la Profepa expide un "certificado" y el "sello de industria limpia", que es un reconocimiento con validez de un año, renovable, y que entrega el propio presidente de la República; dicho reconocimiento facilita la obtención de esos préstamos a tasas preferenciales así como ciertos incentivos fiscales (*v. gr.* depreciación acelerada de equipo y activos). Actualmente hay ya 80 empresas que cuentan con este reconocimiento.

Si unimos los dos casos referidos y echamos un vistazo al Tratado Paralelo en Materia de Medio Ambiente;<sup>55</sup> existen diversos grupos de trabajo y comités técnicos que no sólo son multidisciplinarios en su conformación, sino que albergan en su seno a representantes de intereses y puntos de vista de diferentes ramas de las economías y las sociedades mexicana, estadounidense y canadiense. En estos grupos se ha propuesto que se incrementen los reconocimientos, las certificaciones y los beneficios en los casos de cumplimiento ambiental.

En las auditorías ambientales mencionadas, los auditores *no* tienen que ser forzosamente de la Profepa. Esta Procuraduría tiene un programa de capacitación y habilitación de auditores. De esta manera, puede realizar directamente las auditorías el personal de la Profepa o alguna de las casi 60 empresas consultoras que ya tiene en lista la Procuraduría; o bien, la propia industria puede capacitar y habilitar a sus propios funcionarios y técnicos. La información de las auditorías, en cualquier caso, es confidencial. Si la industria prefiere

<sup>55</sup> Recordemos que desde hace tres años la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) con sede en Montreal, tiene como secretario ejecutivo a un funcionario mexicano.

que sea su propio personal o el de una empresa consultora el que realice la auditoría, no por eso deja de contar con la asesoría y la orientación de la Profepa.

Se trata de lograr los siguientes objetivos: concertación de acciones, cumplimiento voluntario, beneficios a la comunidad, creación de una cultura ambiental, y mejor aplicación de la normatividad. Todo ello con el propósito de fomentar la llamada "Administración total de la calidad" (o TQM).<sup>56</sup>

Como podemos ver, los procesos en uno y otro caso no son sencillos; llevan ya varios años en curso. Queremos subrayar que se basan en el diálogo y el aprendizaje mutuo entre la función pública y los actores y grupos privados que participan en ellos. En ambos casos, la iniciativa y los primeros pasos fueron dados por el gobierno y su alta función pública, que ha invitado a colaborar a los demás tanto al inicio como de manera permanente, con mayor o menor éxito. En estos casos se puede observar que al funcionario público moderno le ha resultado claro el papel activo e impulsor que tiene que desempeñar a fin de lograr una serie de reformas que cuenten con la legitimidad que les otorga la participación de diversos sectores y actores sociales.

### *La presión internacional global y la función pública*

Los actuales procesos de cambio mundiales y globales requieren funcionarios públicos sensibles y con la capacidad no sólo de reconocer las transformaciones sino de adaptarlas a la realidad de su país.

Como ya se ha dicho en este documento, desde hace unos 25 o 30 años el mundo se ha venido convirtiendo poco a poco en una "aldea global" y prácticamente no hay país que escape de las presiones internacionales. Los mandos medios y superiores de nuestro país, por su juventud misma y por el haber estudiado en el exterior y conocer otras realidades, son sensibles a lo que pasa en el resto del mundo y se informan rápidamente. Uno de los retos, de nuevo, radica en hacer llegar a toda la escala jerárquica, en dependencias y entidades, esta sensibilidad. El reto es también lograr convencer a otros grupos sociales de la imperiosa necesidad del cambio, a fin de sobrevivir a las ac-

<sup>56</sup> Se fomenta la implantación de planes estratégicos en la industria así como la de círculos de calidad o de mejora continua, lo cual, además de alentar la participación corresponsable en las decisiones y el mejoramiento del ambiente, fomenta el desarrollo general de la industria en cuestión.

tuales batallas mundiales: tecnológica, industrial, de servicios, financiera, y comercial, por mencionar algunas. Siguen subsistiendo grupos que añoran el pasado, la seguridad que representaba un país “cerrado” y menos comunicado que hoy con el resto del mundo. Se tiene miedo al cambio en cuanto no se conoce con certidumbre la manera y medida en que afectará a cada quien. En este contexto, la tarea tanto del funcionario público como del académico moderno es, por un lado, hacer conciencia de la inminencia del cambio, y por el otro, abrir nuevos espacios para México en la reconfiguración internacional. Para ello, tiene que ser llevada a cabo por los funcionarios de los diversos sectores de la administración pública mexicana una ardua labor de convencimiento y concertación .

#### COMENTARIOS FINALES

Como nunca antes en la historia de muchas naciones, hoy día, la democracia va en ascenso. El impulso a los procesos democratizadores ocupa una parte relevante en las agendas de diversos países organismos de cooperación internacional. En el presente documento identificamos un conjunto de rasgos que distinguen y acompañan a estos procesos: la formalidad en la declaración, la transformación económica, la politización de las masas, la mayor pluralidad social, la crisis de legitimidad y las presiones globales internacionales.

Partimos del supuesto de que la alta función pública *no* es neutral frente a dichos procesos democratizadores. Por el contrario, consideramos que puede desempeñar un papel relevante siempre y cuando los funcionarios públicos posean una serie de atributos, como adaptabilidad al cambio y a entornos distintos, no tradicionales; capacidad de respuesta rápida ante las transformaciones económicas; responsabilidades ante la ciudadanía (*accountability*); habilidad para representar a diversos grupos de la sociedad; discernimiento para dirimir y adjudicar cuando haya conflictos de interés entre diversos grupos sociales; actualización y sensibilidad para los cambios que están ocurriendo en un mundo globalizado.

Después de la discusión teórica tanto de los rasgos que acompañan un proceso democratizador como de los atributos que creemos debe tener una función pública que sea facilitadora de dicho proceso, hemos descrito el papel que y actualmente desempeñan los funcionarios públicos de nivel medio y alto: de la Secofi para el caso del Tratado de Libre Comercio, y de la Profepa, en relación con las auditorías

ambientales. Para concluir afirmamos que los funcionarios públicos mexicanos pueden y deben ser promotores e impulsores del proceso democratizador y de las transformaciones concomitantes al mismo, sino que planteamos que, en muchos casos, ya lo han sido y lo están siendo. Creemos entonces que la alta función pública mexicana, en términos generales –y esto habrá que verificarlo en ulteriores estudios de caso– sí ha ido desarrollando algunas de las características mencionadas: de representatividad, de compensación de poder entre grupos sociales, de adaptabilidad al cambio, de equilibrio entre diversos grupos de interés, de sensibilidad y actualización ante las transformaciones mundiales. Es importante que continúe desarrollando estas y otras habilidades a fin de seguir impulsando la creación de instituciones, mecanismos y procesos que hoy día están apenas en estado embrionario y que son claves en una nación cada vez más democrática.

#### BIBLIOGRAFÍA

##### *Libros*

- Almada López, Carlos, "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia del Tratado de Libre Comercio", en varios autores, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Argüelles, Antonio, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México, El caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México; análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.
- Crozier, Michel, *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance des elites à se reformer*, París, Interéditions, 1995.
- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Etzioni-Halvey, Eva, *Bureaucracy and Democracy*, Londres, Routledge y Kegan Paul, 1985.
- Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Kliksberg, Bernardo, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio", en varios autores, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Márquez, Ricardo, "Teorías clásicas de la burocracia capitalista", mimeo., 1989.
- Padua, Jorge, y Alain Vanneph (comp.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1993.
- Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, México, Alianza Editorial, 1993.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana, retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Varios autores, *El Tratado de Libre Comercio día a día. Crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Varios autores, *Cincuenta años de banca central, 1925-1975*, México, Banco de México y Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Varios autores, *México, el voto por la democracia*, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Vázquez Nava, Ma. Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, Fondo de Cultura Económica y Secodam, 1993.
- Weber, Max, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Traducción de T. Parsons), Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1958.

#### *Folleto y revistas*

- Arriola, Carlos, "¿Qué es la democracia?", *Textos para el Cambio*, núm. 7, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Bunce, Valerie, "The Struggle for Liberal Democracy in Eastern Europe", *World Policy Journal*, vol. 7, núm. 3, 1990, pp. 395-430.
- Gershman, Carl, "The United Nations and the New World Order", *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 3, 1993, pp. 11-12.
- Guevara Niebla, Gilberto, y Luis F. Aguilar, "Sociedad civil y ONG", *Textos para el Cambio*, núm. 10, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Lipset, Seymour Martin, "Reflections on Capitalism, Socialism and Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 2, 1993.
- Noyola, Pedro, y Armando González Torres, "Modernidad y economía", *Textos para el Cambio*, núm. 8, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Pinelo, A.J., "Perú: Transition to Democracy or Relapse into Chaos?", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association (APSA), 1993.
- Remington, Thomas F., "The Soviet Transition", ponencia presentada en la reunión de la Midwestern Political Science Association, 1993.
- Riggs, Fred W., "Bureaucracy and the Constitution", *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 1, 1994, pp. 65-72.
- Sánchez Susarrey, Jaime, "México ¿perestroika sin glasnost?", *Textos para el Cambio*, núm. 6, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Varios autores, "Modernización de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

*Documentos oficiales*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *INEGI, Resultados del XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991.

Organización de las Naciones Unidas, *United Nations Human Development Report, 1997*.

Presidencia de la República, *Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, mayo de 1989 y *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, mayo de 1995, *Diario Oficial de la Federación*, México.