

Comparando sistemas burocráticos: los casos de Estados Unidos, Japón y México

Todos los Estados-nación del mundo contemporáneo, aun aquéllos que no cumplen satisfactoriamente el requisito weberiano de tener el monopolio legítimo sobre la violencia física, poseen complejos sistemas burocráticos.' Aunque existe un intenso debate acerca del poder que el aparato burocrático tiene en cada sociedad, y acerca de si una poderosa burocracia atenta contra los valores democráticos, nadie cuestiona el hecho de que los burócratas llegaron Para quedarse. *No obstante el discurso an-

tigubernamental prevaleciente a escala internacional, la burocracia pública ha seguido en ascenso. Así por ejemplo, la proporción del empleo total que en promedio ocupa el empleo en el sector público en 15 países desarrollados miembros de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica pasó de alrededor del 14% en 1970, a cerca del 19% en 1994.³ De manera similar, en México, el empleo en el sector público creció en un 10% entre 1982 y 1992. ⁴Es por eso que ya en 1981 Aberbach, Putnam y Rockman observaban que la burocracia estatal parece ser “la única industria del mundo moderno en permanente crecimiento.”⁵

Esto no significa, sin embargo, que comparar burócratas de distintos países sea tan fácil como comparar productos estandarizados. En todo caso, aquéllos se asemejarían más aun producto artesanal que auno producido en masa. En este artículo me ocupo de los sistemas burocráticos de Estados Unidos, Japón y México, lo que, siguiendo con la analogía, sería como comparar un traje de cow-boy, uno de samurai y uno de charro.

Pero surge entonces la pregunta: ¿Por qué comparar sistemas burocráticos? Aún más: ¿Es válido el supuesto tácito acerca de la separación entre política y administración? y, finalmente, ¿por qué comparar los aparatos burocráticos de Estados Unidos, Japón y México? Después de abordar brevemente estas cuestiones, realizo una somera comparación de los sistemas burocráticos de estos tres países. Al llevarla a cabo, me concentro en cinco conceptos interrelacionados que creo son fundamentales al hablar de burocracias públicas: 1) reclutamiento; 2) movilidad; 3) lealtad; 4) eficiencia, y 5) legitimidad

3 Datos de la propia Organización citados originalmente en *The Economist* y reproducidos en *The National Times*, marzo de 1996, p. 4

4. Según datos del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, citados por Gabriel Zaid en “Mosquitos y elefantes”, *Reforma*, febrero 25, 1996, p. 12-A

5. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies* (Cambridge; Harvard University Press, 1981) p. 2

Las preguntas implícitas

a) ¿Porqué comparar sistemas burocráticos?

Las comparaciones son artificios heurísticos, A través de ellas damos sentido a lo que nos rodea, clasificando nuestro ambiente y las ideas, Así, por ejemplo, en las ciencias naturales hablamos de dos amplios compartimentos: el reino animal y el reino vegetal. En las ciencias sociales las comparaciones resultan ser mas etéreas, porque estamos clasificando categorías teóricas, no objetos. Un ejemplo pertinente es el de Weber, quien distinguió tres tipos ideales de dominación: carismática, tradicional y racional o burocrática.⁶ Una vez que ya se han establecido las clasificaciones amplias, las comparaciones suelen hacerse entre objetos o ideas de la misma categoría. Como dice Hugh Hecló, “solamente comparando lo que parece ser similar podemos reconocer lo que es diferente y lo que puede ser único, y en cuáles aspectos específicamente”.⁷

Comparar sistemas burocráticos es un ejercicio del cual podemos aprender precisamente “lo que es diferente y lo que puede ser único” en países que se incluyen en la categoría weberiana de “dominación burocrática”. Lo que Hecló dice que es necesario para hacer estudios comparativos de política pública lo es también para estudios comparativos de sistemas administrativos: “Aprender sobre los aspectos de las estructuras y los procesos a través de las decisiones que se toman”.⁸ El sistema burocrático determina de manera sustancial cómo se hacen las políticas públicas, por lo que cualquier estudio comparativo de ellas requiere de una consideración cuidadosa del sistema burocrático que las elabora. Un estudio serio del sistema burocrático de cualquier país en particular debe, a su vez, estar al tanto de la compleja red de conexiones entre elementos tales como el régimen insti-

6. Weber, Op. Cit. primera parte, sección III

7. En Karl W. Deutsch, et al, *Corporate Government, Politics of Industrialized and Developing Nations* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1981), p. 5

8. en Arnold, J. Heidenheimer, et al, *Comparative Public Policy: The politics of Social Change in America, Europe and Japan* (New York, St. Martin's Press 1990) p. 3

tucional, la cultura política, la organización formal del aparato burocrático y aspectos culturales en general. Así pues, comparar sistemas burocráticos nos permite tener un conocimiento más profundo de lo que es común en los países en cuestión y de lo que es único en cada uno de ellos.

b) ¿Es válido el supuesto tácito acerca de la separación entre política y administración?

Una segunda pregunta implícita en un trabajo de esta naturaleza tiene que ver con la distinción entre política y administración, entre los tipos ideales del político y el burócrata. Una característica distintiva del segundo, según Weber, es su "saber profesional especializado", el cual "*fundamenta su nombramiento*".⁹ Por otra parte, según el mismo autor, al político lo definen la "parcialidad, lucha y pasión"? Es importante no tratar esta distinción como algo empírico o esencial, ya que la línea que divide estas dos áreas nunca ha sido clara. En este respecto es interesante notar que el país donde la distinción entre política y administración fue formulada más precisamente, Estados Unidos, sea el "hogar del híbrido político-administrativo".

Pero la falta de correspondencia entre la teoría y la práctica de la administración pública en Estados Unidos no es un "defecto" de la realidad. Como sostiene B. Guy Peters, "la presunta separación entre administración y política permite que [los administradores] participen en la política sin la molestia de ser responsables políticamente de los resultados de sus acciones". En consecuencia, si la división teórica entre política y administración se pusiera en práctica, "cier-

9 Op. Cit. pp 179 y 176 (cursivas en original)

10. "La política como vocación" en El Político y el Científico (México, Ediciones Coyoacán, 1995), p.25

11. Como en la máxima wilsoniana de que "los asuntos administrativos no son asunto políticos", Citada en Michael J. Hill, The Sociology of Public Administration (New York, Crane, Russak and Co.1972), p 196

12. Aberbach et al., Op. Cit., p. 251

13. Citado en Aberbach, Op. Cit. p. 5

tas áreas de la toma de decisiones públicas deberían ser removidas del control democrático.”

Esta división teórica tampoco opera en Japón, aunque por otras razones. Como lo ha hecho notar Ellis S. Krauss, tanto “el proceso de la hechura de políticas [como] el proceso legislativo empiezan con frecuencia en la burocracia en Japón, con la mayoría de la legislación patrocinada por el gobierno siendo formulada por los burócratas”.¹⁵ En consecuencia, como lo señala Donald Hellmann, la burocracia japonesa es un “punto focal extremadamente poderoso para la toma de decisiones”.¹⁶

En último análisis, estas diferencias tienen que ver con atributos institucionales y culturales más amplios de los dos países. Por ejemplo, la porosidad y accesibilidad del sistema político estadounidense, comparado con la naturaleza cerrada del japonés, tiene efectos profundos para el proceso de toma de decisiones. Esto no quiere decir, sin embargo, que la burocracia japonesa esté aislada. Como lo ha demostrado Chalmers Johnson, en Japón “el funcionamiento efectivo del sistema desarrollista requiere de una separación entre el reinar y el gobernar, pero a la separación en sí nunca se le reconoce formalmente (es uro, no omote; implícito, no explícito)”¹⁷ En otras palabras, como enfatiza Hellmann, la burocracia en Japón se encuentra “ligada orgánicamente a la sociedad”.¹⁸*

También en el tercer mundo, aunque por razones muy distintas, el tipo-ideal del burócrata dista mucho del burócrata real. En estos países, la distinción entre las esferas pública y privada no siempre es clara. Es común en estas sociedades que no exista una clara distinción entre las asociaciones políticas, como el partido en el poder, y la administración pública. En aquellos países de sistema de partido

¹⁴ Hill, op cit p. 197

¹⁵ "Politics and the Policymaking Process". en Takeshi. Op. Cit. p 5

¹⁶ "The Imperatives for Reciprocity and Symmetry in U.S.-Japanese Economic and Defense Relations". en John Makin and DC Hellman, Shoring the World Leadership: A New Era for Japan and America p 248

¹⁷ MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975 (Stanford: Stanford University Press 1982). p 322

¹⁸ Japanese Politics and Foreign Policy: Eliciting Democracy Within an American Green House". en Takashi Inouchi y Daniel Okimoto editores The Political Economy of Japan Vol. 2 (Stanford: Stanford, University, Press 1988) p 351

único (o prácticamente único, como era hasta hace poco el caso de México), es común que el gobierno y el partido se confundan.” De acuerdo con Francisco Suárez, la mayoría de los países del tercer mundo “no distinguen a un político de un burócrata de carrera, sobre todo en el nivel de la élite gubernamental”.²⁰

Sin embargo, la politización del aparato burocrático en muchos países del tercer mundo tiene muy poco que ver con el deseo democrático de hacerlos responsables de sus acciones; la mayoría de las veces la politización de la carrera burocrática ha tenido que ver con relaciones clientelares.²¹ La relación entre el burócrata y el público en estos países a veces se aproxima más al tipo de dominación tradicional o hasta a la carismática, que a la dominación legal-racional.

En resumen, aunque no creo que exista una distinción clara entre el burócrata y el político en los países del primer mundo ni en los del tercero (sobre todo en los altos niveles del sistema), coincido con Ezra N. Suleiman en que “la formulación weberiana del tipo-ideal debería servir como telón de fondo para el análisis de la relación entre la administración y la política”.²² Es importante tener como precepto normativo la idea de que el consenso político en la sociedad debe definir la actividad de los burócratas.

Por lo demás, “sí es importante para la sociedad cuál grupo de burócratas controla su destino”, como ha observado atinadamente Linset.²² Esto es, aunque los burócratas, como todo ser humano, estén inmersos en la cultura de su sociedad y por lo tanto reproduzcan en su diario funcionamiento las prácticas y los valores de la misma, responden también a la cultura política particular del sistema al que sirven. En el caso de México y Japón, ésta sería hasta cierto punto la cultura política creada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Demócrata Liberal (PDL), respectivamente. El

19 M y r o n W Joseph La Palombara hacen esta observación . citados en Jan D. Lindau. Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana (México Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992). p 54.

20 Élite tecnocrática y movilidad política en México (México Universidad Autónoma Metropolitana 1990), PP 231-232.

21 Ver Melice S Grindle, Bureaucrats Politicians, and Peasants in México (Berkeley University of California Press. 1997) capítulo 2

22 Bureaucrats and Policymaking A Comparative Overview (New York Holmes & Meier 1984) p 3

23 Citado en Hill. Op Cit. p. 172

caso estadounidense tendría sus peculiaridades propias debido a la alternancia de los partidos Demócrata y Republicano en el poder.

c) ¿Por qué comparar México, Japón y Estados Unidos!

Ahora bien, ¿por qué esta selección de países?. Existen varias razones que la justifican. Una es histórico-geográfica: la vecindad de México y Estados Unidos ha dejado una impronta imborrable en ambos países. Claro que la influencia de uno en otro nunca ha sido simétrica, como lo demuestra no sólo la relación económica bilateral, sino también el hecho de que la constitución política y hasta el nombre oficial de México fueron inspirados en los de su vecino norte.

De manera similar, una clara señal de la relación especial entre Japón y Estados Unidos es que la constitución japonesa es creación estadounidense.” La comparación entre Estados Unidos y Japón es también pertinente porque estos dos países representan ‘polos’ en el debate actual sobre el comercio internacional, el cual no sólo tiene importantes efectos económicos y en los procesos de regionalización, sino también en sus respectivas capacidades estatales.²⁵ Sin embargo, como ha afirmado John Campbell, “comparar Japón solamente con Estados Unidos es peligrosamente engañoso, porque Estados Unidos es un caso tan extremo, tan diferente de las ideas usuales de la normalidad”.²⁶ Así pues, la inclusión de México en este trabajo permitirá evitar ese peligro.

Estados Unidos, a su vez, servirá en este ensayo como el puente entre Japón, y el único país no -occidental que es también moderno, y

México, país occidental que sufre una modernización “débil y fallida”.²⁸ Una razón adicional para comparar Japón y México es que, dado que hasta 1993 los dos habían sido gobernados por un solo partido durante varias décadas, es interesante indagar sobre posibles semejanzas en sus sistemas burocráticos.

La comparación

Dado el objetivo del presente trabajo, no detallo las diferencias que existen entre burócratas de distintos niveles, así como tampoco las que existen entre las distintas áreas, ni entre los burócratas de las mismas áreas en los tres países de referencia. Por lo tanto, las secciones que siguen deben tomarse como simples generalizaciones que intentan ofrecer una visión panorámica de los sistemas burocráticos de Estados Unidos, Japón y México.

Reclutamiento

En México y Estados Unidos, el reclutamiento para el sistema burocrático es prácticamente abierto. En ninguno de estos países existe un sistema civil de carrera en la tradición europea. Así, tanto en México como en Estados Unidos, con la excepción de unas pocas agencias federales que sí tienen ciertos requisitos para potenciales miembros (por ejemplo, el Servicio Exterior), convertirse en burócrata es relativamente fácil.

Sin embargo, en México, como escribió Grindle, “en todos los niveles de la administración pública, pero en particular en los altos niveles, cuestiones políticas sí se consideran en el reclutamiento”.²⁹ Esto no quiere decir que todo aquél que pretenda ser burócrata necesite haber participado activamente en el partido en el poder; lo que se requiere, más bien, es su consentimiento de las reglas políticas que rigen a la burocracia. De esta manera, por ejemplo, los burócratas en

28 C.f. Roger Bartra, *Oficio Mexicano* (México, Grijalbo, 1993), p. 43

29 Op. Cit. p. 47

caso estadounidense tendría sus peculiaridades propias debido a la alternancia de los partidos Demócrata y Republicano en el poder.

c) ¿Por qué comparar México, Japón y Estados Unidos!

Ahora bien; ¿por qué esta selección de países?. Existen varias razones que la justifican. Una es histórico-geográfica: la vecindad de México y Estados Unidos ha dejado una impronta imborrable en ambos países. Claro que la influencia de uno en otro nunca ha sido simétrica, como lo demuestra no sólo la relación económica bilateral, sino también el hecho de que la constitución política y hasta el nombre oficial de México fueron inspirados en los de su vecino norte.

De manera similar, una clara señal de la relación especial entre Japón y Estados Unidos es que la constitución japonesa es creación estadounidense.” La comparación entre Estados Unidos y Japón es también pertinente porque estos dos países representan ‘polos’ en el debate actual sobre el comercio internacional, el cual no sólo tiene importantes efectos económicos y en los procesos de regionalización, sino también en sus respectivas capacidades estatales.²⁵ Sin embargo, como ha afirmado John Campbell, “comparar Japón solamente con Estados Unidos es peligrosamente engañoso, porque Estados Unidos es un caso tan extremo, tan diferente de las ideas usuales de la normalidad”.²⁶ Así pues, la inclusión de México en este trabajo permitirá evitar ese peligro.

Estados Unidos, a su vez, servirá en este ensayo como el puente entre Japón, y el único país no -occidental que es también moderno, y

el aparato burocrático ha sido tradicionalmente más elitista. Los burócratas son los herederos de los samurais que llevaron a cabo la Restauración Meiji; con la adopción del modelo europeo del servicio civil de carrera, el servicio público se convirtió en una meritocracia.

Finalmente, el ingreso a la burocracia gubernamental en México ha sido dictado por la igualdad de oportunidades que corresponde al discurso de la Revolución de 1910 y por las prácticas patrimonialistas en que el régimen pos-revolucionario se ha sustentado.

Movilidad

En México existe un alto grado de movilidad burocrática. Ésta depende en buena medida de las relaciones clientelares que dominan en el aparato estatal. Así, las promociones en México, como lo hace notar Joel Migdal, “se han basado en cuestiones personales de manera *ad hoc*, en vez de criterios de mérito”.³⁴ Sin embargo, si consideramos el aspecto de la movilidad, dejando de lado su manera de funcionar, encontramos que México se parece a Estados Unidos, dado que ésta es también una característica del sistema burocrático estadounidense. Pero el grado de movilidad horizontal en México es inclusive mayor al de Estados Unidos, debido a las relaciones clientelares: cuando el burócrata de medio o alto grado es designado a un nuevo cargo, éste suele llevarse consigo a su gente.

Es interesante notar que, a pesar de que las relaciones personales son también muy importantes en la sociedad japonesa, éstas no conducen a un alto grado de movilidad horizontal en el aparato burocrático. Esto tiene que ver con la institucionalización del servicio civil japonés. En ese país, como lo señala Guillermo Kelly, “las asociaciones exclusivistas verticales predominan dentro de los ministerios (...) los jóvenes entran en un ministerio y se quedan allí durante el transcurso de sus carreras”.³⁵ Esta podría ser entonces la diferencia cru-

34 Strong Societies and Weak States: State- Society Relations and State Capabilities in the Third World (Princeton; Princeton University Press, 1988), p. 218

35 Politics and Administration in Mexico; Recruitment and Promotion of the Politic- Administrative Class (Austin: The Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1981)p. 2

cial entre Japón Y México mientras en Japón el servidor público, merced a su pertenencia al servicio civil de carrera tiene seguridad en el empleo, en México, el servidor público depende en gran parte de la fortuna política de su superior.

La movilidad de los servidores públicos en Estados Unidos, Japón Y México está íntimamente relacionada tanto a las prácticas laborales Prevalcientes en cada uno de estos países, como a la institucionalidad de sus respectivos aparatos burocráticos. Así pues en Estados Unidos, el relativamente alto grado de movilidad burocrática corresponde tanto al alto grado de movilidad laboral en ese país como a la relativa apertura del aparato burocrático (esto es, la creencia de que el gobierno no debe de ser coto de ningún grupo).

En Japón, por otra parte, la permanencia en el servicio público no es considerada como una anomalía. El empleo de por vida es práctica común en algunas de las grandes empresas de ese país.³⁶ Los valores propios Y la reglamentación del servicio civil de carrera en Japón, que fomentan y recompensan la permanencia del funcionario público en el aparato gubernamental, refuerzan la escasa movilidad laboral, a la inversa, en México, la alta movilidad del personal burocrático está relacionada tanto con la inseguridad en el empleo prevaleciente en nuestro País, como con las Prácticas clientelares propias del sistema político mexicano.

Lealtad

Como se puede inferir de la observación anterior, en México, la lealtad del servidor público es hacia su superior, mas no hacia la agencia para la cual trabaja. En contraste, "el oficial japonés tiene que cumplir con las normas Y los compromisos de honor que pueden estar fuera de sus preferencias personales. (...) El oficial japonés es primero Y ante todo un servidor público".³⁷

³⁶ Ver Karen van The Enigma of Japanese Power (Londres: Macmillan, 1989) ver, también Glen S. Fukushima. "Corporate Power" en Takeshi y Krauss op. Cit. pp 255.279

³⁷ Ibid. p 1

En Estados Unidos, el servidor público parece estar ubicado entre sus contrapartes mexicano y japonés: tiene muchas más oportunidades de movilidad horizontal que el segundo, pero menos que el primero. Al mismo tiempo, el burócrata estadounidense tiende a ser más leal a la misión de la agencia donde trabaja que sus homólogos mexicanos, pero esta lealtad no iguala el nivel de la de los servidores públicos japoneses, quienes pasan toda su vida profesional dentro de un ministerio.

Aún más, algunas de las prácticas democráticas de la burocracia japonesa, como por ejemplo el proceso altamente participativo en la toma de decisiones que se da en algunos niveles, a su vez contribuyen al fortalecimiento de lealtad de los burócratas hacia su agencia.³⁸

Tenemos pues que la lealtad del burócrata en los países de referencia es un continuum. Los burócratas de Japón se ubicarían en un extremo, mostrando el máximo de lealtad al servicio público en general y a su agencia en particular. Le seguirían los estadounidenses, con un grado intermedio de lealtad, dirigida ésta principalmente a la agencia en la que se desenvuelven. En el otro extremo se encontrarían los burócratas mexicanos, quienes tienden a ser leales en primer término a su jefe político, y luego a la agencia en que trabajan.

Eficiencia

Del tipo ideal weberiano de burócrata al que me referí anteriormente se desprende que el aparato burocrático debería ser eficiente. Weber mismo escribió que: "La administración burocrática pura [...] es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación [en el sentido de] susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados".³⁹ Sin embargo, en la realidad, el desempeño burocrático se asemeja muy poco a la teoría, en

³⁸ Campbell considera que "es legítimo inferir que el otorgar a los servidores públicos de bajo nivel más libertad de acción y más influencia sobre la política organizativa es esencialmente más democrático" Op. Cit. p. 121

³⁹ Op. Cit. p. 178 (cursivas en el original)

parte porque el proceso administrativo está inmerso en un contexto político más amplio.⁴⁰

La eficiencia burocrática, aún más, es difícil de medir en términos concretos en cualquier país; por lo mismo, las comparaciones internacionales en este renglón pueden ser muy engañosas. Así pues, voy a referirme brevemente al funcionamiento de la burocracia en cada país. Por lo que respecta a Estados Unidos, Hecló señala que su rendimiento “se puede ver como el producto del liderazgo político multiplicado por el poder burocrático”.⁴¹ Dado que la política y la administración están estrechamente relacionadas en ese país, el efecto de esta simbiosis depende en gran parte de lo que cada uno de los elementos contribuya. Entonces, considerando que el aparato burocrático es relativamente estable en Estados Unidos, los “burócratas” nombrados por el titular del Ejecutivo influyen de manera significativa en la eficiencia de sus agencias. Los funcionarios públicos designados por motivos políticos, para decirlo con Hecló, “producen un recurso estratégico para el liderazgo en la burocracia”.

La relación entre políticos y burócratas funciona de manera muy diferente en México. Debido a que en este país, como apuntaba anteriormente, el cargo del servidor público depende de su lealtad hacia su superior en vez de hacia la agencia o su misión, los cambios de administración frecuentemente traen como consecuencia cambios en los equipos de trabajo. Esta práctica “no es un sistema apto para realizar la tarea de gobernar”, porque impide la especialización de los servidores públicos.

Finalmente, en lo que respecta a la profesionalización de los burócratas japoneses, cabe señalar que su relativo aislamiento de la arena política les permite alcanzar un alto grado de eficiencia. Esto, afirma Johnson, es una de las “características esenciales del Estado

40 Chris Argyris realiza una crítica interesante de los conceptos tradicionales utilizados para el análisis de las organizaciones públicas en “The individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment”, *Administrative Science Quarterly* Vol. 2, No. 1 (junio de 1957, pp. 1-24)

41 *A Government of Strangers Executive Politics in Washington* (Washington: Brookings Institution, 1977), p. 7

42 Citado en Harold Seidman and Robert Gilmour, *Politics, Position and Power: From the Positive to the Regulatory State* (New York; Oxford University Press, 1986), p. 193

43 Van R. Whiting, citado en Deutsch, et al, Op. Cit. p. 457

desarrollista japonés”, y es lo que posibilita que la burocracia opere eficientemente.⁴⁴ Así, concluye Craig en su estudio sobre la burocracia de ese país, “los oficiales japoneses trabajan largas horas cuando es necesario; en cuanto a cualquier norma comparativa son honestos; y cumplen la mayoría de las tareas que les son asignadas de manera eficiente”.⁴⁵

La eficiencia del servidor público es en buena medida producto de los mecanismos de reclutamiento y movilidad, así como de la lealtad que éste sienta por su agencia. Estos factores se interrelacionan de manera diferente en los tres países que nos ocupan. El sistema meritocrático de ingreso al servicio civil y la movilidad vertical prevalente en Japón inciden en un mayor sentimiento de pertenencia a su fuente de trabajo en el servidor público nipón. Esto por sí mismo, al margen de los códigos de conducta, explica en buena medida el alto grado de eficiencia de la burocracia japonesa.

En Estados Unidos, los factores considerados (reclutamiento, movilidad y lealtad) inciden de manera análoga en la eficiencia del sector público. El carácter abierto del ingreso al servicio público, así como el alto grado de movilidad, conllevan no sólo una menor lealtad del burócrata estadounidense, sino también probablemente una menor eficiencia inducida por estos factores. Sin embargo, la alternancia en el Poder Ejecutivo, así como la continua fiscalización de la administración pública por parte del Poder Legislativo, se reflejan en un servidor público consciente de que ha de responder a las expectativas de eficiencia de la ciudadanía, so pena de poner en peligro su permanencia en el cargo.

México, por otra parte, ha carecido no sólo de alternancia en el poder federal por más de seis décadas, sino también de una auténtica separación de poderes. Por otra parte, los mecanismos de reclutamiento y movilidad, así como las prácticas pre-modernas prevalentes en el sistema político mexicano (incluyendo la burocracia gubernamental) no ayudan a crear un fuerte sentido de lealtad en el

44 Op cit. p. 315

45 Op cit. p. 32

funcionario público. Esto significa que el aparato burocrático mexicano no sólo carece de una efectiva fiscalización por parte de los representantes populares de la ciudadanía, sino que tampoco tiene el incentivo interno clave (lealtad al servicio público) que lo haga más eficiente. Así pues, no es de sorprender que el desempeño de la burocracia pública en México deje mucho que desear.

Legitimidad

En un sistema democrático, la legitimidad de la burocracia tiene importancia. Se supone que la burocracia tiene que ser responsable ante la sociedad por medio de sus representantes electos, por lo que su legitimidad depende no sólo de su eficiencia sino también -y quizá fundamentalmente- de su capacidad para acatar las diversas demandas de la sociedad.

Sin embargo, el margen de autonomía de los burocratas varía de país a país. En Estados Unidos, los más diversos grupos de interés cabildan abiertamente en el Congreso y las agencias gubernamentales a fin de influir en el comportamiento y la organización de la burocracia pública. Así, en ese país la legislación administrativa es elaborada generalmente por los representantes. En contraste, en Japón, como mencioné arriba, “la parte principal de la formulación de toda legislación, generalmente después de consultas y negociaciones extensivas, la realiza la burocracia”.⁴⁶ Es importante notar, sin embargo, que tanto en Japón como en Estados Unidos se lleva a cabo un intenso proceso de negociación antes de que se redacte la legislación; la diferencia estriba en la centralidad del papel que tienen los burócratas (aunque en Japón algunos legisladores organizados en comités especializados *-zoku*, o tribu, en japonés- han venido desempeñando un papel de creciente importancia en la formulación de las políticas públicas).

La burocracia no es entonces un poder dictatorial en la sociedad japonesa, que impone sus propias preferencias políticas. En ese país

46 Ewin O, in Deutsch et al, Op. cit. p. 287

asiático se ha llegado a un punto de equilibrio en el cual, para decirlo con Gerald L. Curtis, “ni la burocracia es tan fuerte para ignorar al partido en el poder, ni el partido en el poder es tan poderoso para poder imponer a la burocracia sus preferencias políticas”.⁴⁷ Así pues, como señala T.J. Pempel, “la burocracia actual raramente es capaz de actuar de manera contraria a la mayoría de los representantes populares del parlamento”.⁴⁸

En México, por otra parte, los legisladores y la ciudadanía han jugado un papel prácticamente insignificante en la elaboración de las políticas públicas. Éstas han sido tradicionalmente “el resultado de la interacción entre las élites burocráticas y políticas, la cual toma lugar fuera del alcance del público general”.

Finalmente, es importante subrayar que cuando se compara a México con Japón, el régimen político es importante: no es lo mismo tener un partido dominante en un contexto de elecciones no-competitivas (como era hasta hace poco el caso de México), que tener un partido dominante en un contexto de contestación política real,⁵⁰ aun si se trata de una “democracia elitista” (como sería el caso de Japón).⁵¹

De esta forma, aunque durante la mayor parte del período de posguerra la burocracia japonesa haya tenido “un sólo patrón” (el PDL),⁵² y esto sin duda haya moldeado de alguna manera la cultura política de los burócratas japoneses, no existe una identificación entre el aparato gubernamental y el PDL. Por lo tanto, cierta aura todavía rodea al servidor público japonés.⁵³ En México, por otro lado, las prácticas corruptas y clientelares del partido que ha detentado el poder a nivel federal por más de seis décadas se asocian igualmente con el aparato burocrático. Aquí, vale la pena recordar, al cargo pú-

blico se le denomina popularmente “hueso,” lo cual ciertamente tiene connotaciones negativas. No hay aura que envuelva al servidor público en México.

Si, como señalé más arriba, la legitimidad de la burocracia está en función no sólo de su eficiencia, sino también de su capacidad de respondera los intereses de la sociedad, podríamos decir que en México el aparato burocrático enfrenta un serio “déficit” de legitimidad. En este país la burocracia gubernamental ha estado más atenta a los intereses de la clase política que a los de la ciudadanía, convirtiéndose en un ente relativamente autónomo de la sociedad.

En Estados Unidos y Japón, el aparato burocrático ha respondido en mayor medida, por los mecanismos ya señalados, a los intereses de sus sociedades. En ambos países los burócratas rinden cuentas de sus actos por medio de mecanismos claramente establecidos.

Conclusión

Esta breve reseña de los sistemas burocráticos de Estados Unidos, Japón y México debe por lo menos dejar en claro una cuestión: no se puede suponer que la palabra “burócrata” tiene el mismo significado en distintas latitudes. En cada país se ha desarrollado un sistema burocrático que corresponde al contexto político e institucional que lo rodea. La división teórica entre política y administración varía según el país de que se trate. Quizá el único principio que debería conservarse es que, como Aberbach, Putnam y Rockman han sugerido, “en una polis bien ordenada, políticos y burócratas pueden hacer lo que cada quien hace mejor: los políticos articular los sueños de la sociedad y los burócratas ayudar abajarlos cautelosamente a la tierra”.⁵⁴

Para que esto suceda en México, sin embargo, antes se deben cumplir dos condiciones: la instauración de un régimen cabalmente democrático y el establecimiento de un servicio civil de carrera.

La primera condición implica que la contestación política efectiva sea la norma para el acceso al poder. Sólo cuando la totalidad de nuestros gobernantes accedan al poder por medio de procesos electorales plenamente democráticos, podrán forjarse los consensos necesarios que permitan emprender seriamente la consecución de los objetivos básicos de la sociedad.

Por lo demás, la legitimidad de los representantes populares surgidos de la voluntad popular se traduciría en la mayor legitimidad del aparato burocrático. Esto no sólo debido a que los servidores públicos clave serían designados por gobernantes electos democráticamente, sino también porque la permanencia misma en el poder de éstos últimos dependería del buen desempeño de aquéllos. Así, los burócratas rendirían cuentas a la ciudadanía por medio de la vigilancia que sobre ellos ejercerían los representantes populares.

En este mismo sentido, la segunda condición que mencioné arriba, la creación de un servicio civil de carrera, conduciría al fin de las prácticas clientelares que se dan en el aparato burocrático, lo cual redundaría tanto en su mayor legitimidad como en su mayor eficiencia. Viviríamos entonces en una sociedad más democrática y eficiente, aunque ciertamente no utópica: tendríamos simplemente más libertad para movernos en la moderna “jaula de hierro” a la que se refería Max Weber.