

## LOS TRABAJADORES PÚBLICOS: EL MISTERIO Y LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ESTATALES

Los trabajadores del Estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria

BERTHA LERNER DE SHEINBAUM

Los trabajadores del Estado que se ubican en las oficinas de gobierno y desempeñan funciones burocráticas son en el México contemporáneo una fuerza mayoritariamente conservadora, cuando en un preterito no tan remoto aparecían como una fuerza mayoritariamente progresista o revolucionaria. En el México de los años cuarenta ya los empleados públicos comenzaron a expresar tal conservadurismo. En cambio, en el México cardenista, en el México de los años 1934 y 1935, los trabajadores del Estado eran más bien una fuerza social no sólo rebelde sino hasta revolucionaria.<sup>1</sup>

Una primera manifestación o expresión del carácter conservador de los trabajadores del Estado en el México actual, sector que cabe identificar en términos académicos como una baja burocracia,<sup>2</sup> se produce cuando dicho sector emprende sobre todo una lucha económica, es decir una lucha por reivindicaciones salariales y abandona en cambio la lucha política; lucha que le permitió a los empleados públicos en el pasado, concretamente en el cardenismo, legitimar y legalizar su organización sindical y sus derechos políticos (Parra, s.f.: 83). Toda lucha económica es en principio y en comparación con una lucha política, más bien reformista, pues se conforma con reivindicaciones económicas o se limita a dichas reivindicaciones; una lucha política es en principio revolucionaria pues se orienta indefectiblemente a la obtención de derechos políticos que tienden a cambiar el estatus de un grupo y que revelan su toma de conciencia, toma de

<sup>1</sup> Metodológicamente los trabajadores públicos pueden considerarse como fuerza mayoritariamente conservadora, lo que no excluye que se presenten esporádicamente conflictos en ciertos núcleos de trabajadores públicos, sea de alguna secretaría de Estado o entre sus núcleos ocupacionales, como los maestros. La conducta conservadora de los empleados públicos es la normal o habitual en este sector.

<sup>2</sup> En todo Estado moderno se reproduce un cuerpo de empleados, una baja burocracia, una alta burocracia que es sinónimo de grupo gobernante y un cuerpo de empleados medios. La burocracia es una categoría heterogénea, pues se compone de todos estos segmentos.

conciencia que exige organización y se orienta a la acción práctica, a cambiar condiciones y situaciones.

Los trabajadores del Estado claman como testimonio de su lucha económica por progresivos aumentos de salarios o beneficios económicos indirectos que les permitan contrarrestar en cierto grado el aumento del costo de la vida que perjudica enormemente en los últimos 40 años a las clases populares. Es más, los órganos de representación de los trabajadores del Estado se legitiman en este período en la medida en que emprendan con buen éxito una lucha económica y puedan lograr beneficios económicos para sus agremiados los burócratas<sup>3</sup> (CIDOC, 1968; Parra, s.f.: 192) que permitan a éstos conservar una cierta situación de privilegio frente al grueso de la clase obrera y los campesinos, aunque no conviertan tal núcleo en una aristocracia obrera.<sup>4</sup> La aristocracia obrera se constituye en México con base en los obreros del Estado que se ubican en las empresas paraestatales donde el Estado deja de ser sólo eje político y aparece como Estado patrón o Estado productor de plusvalía.

La lucha política o revolucionaria que emprenden los trabajadores del Estado yace en el pretérito; o es más bien una especie de imagen demagógica que el núcleo de bajos burócratas desea proyectar de sí mismo<sup>5</sup> pero que ya no corresponde a la realidad. Tal lucha política es la que permitió a los trabajadores del Estado obtener en el pasado un estatuto jurídico como trabajadores específicos, como trabajadores al servicio del Estado (Parra, 1983:84; Ricord, 1972),<sup>6</sup> lucha que fue además el medio para que el trabajador público obtuviera el derecho a la organización sindical y el derecho de huelga, derechos que constituyen o que son armas revolucionarias. Tal lucha política que los trabajadores públicos emprenden desde 1935 es también

<sup>3</sup> La misma FSTSE muestra en sus publicaciones que la legitimidad de los organismos sindicales se logra si consiguen mejores condiciones económicas. Se destaca la labor de un comité ejecutivo nacional en función de que logre reivindicaciones económicas. Por ejemplo, el Comité Ejecutivo Nacional que encabezó el Dr. Carlos Riva Palacios 1977-1979 es objeto de alarde porque consiguió los siguientes beneficios: Un despegue económico de 125.00 pesos entre las diversas categorías, el incremento a la prestación del aguinaldo anual hasta llegar a cuarenta días de salario, la ampliación del seguro de vida a 100 000 pesos por muerte natural, etcétera (Parra, s.f.: 192).

<sup>4</sup> La aristocracia obrera es el núcleo privilegiado de obreros con altos salarios.

<sup>5</sup> El sector de los trabajadores del Estado en sus publicaciones se presenta siempre como revolucionario y nacionalista. Tal es la imagen que el sector burocrático proyecta de sí mismo.

<sup>6</sup> En los momentos de creación del Estatuto Jurídico (1938), el trabajador público luchaba para que se le reconociera personalidad jurídica, el derecho de libre organización, así como el derecho de huelga (Parra, s.f.: 83).

progresista, porque implicó la toma de conciencia de los trabajadores públicos como proletarios y hasta su inicial organización y aglutinación dentro de la clase obrera. Fidel Velázquez y V. Lombardo Tolledano figuran entre los líderes obreros —en su tiempo progresistas— que orientan y forman a los burócratas en su lucha. Lentamente, como producto de su viraje hacia el conservadurismo, los trabajadores al servicio del Estado se van alejando de la clase obrera<sup>7</sup> y la baja burocracia reclama una identidad propia distinta a la de la clase obrera (Parra, s.f.: 86 y 107), una cierta distinción como casta o grupo vinculado directamente al Estado.

Los trabajadores públicos como sustituto de una lucha política, en la época contemporánea intentan robustecer su organización y crear un amplio aparato burocrático bajo la acertada premisa de que una burocracia desarrollada constituye un aparato indestructible (Weber, 1969: 741), lo que implica conseguir prebendas o posiciones en nuevos órganos políticos como el Congreso del Trabajo y crear constantemente nuevos cargos burocráticos. Para 1982 y como síntoma o indicador claro de la burocratización, en el sector de los empleados públicos ya se registran 66 350 dirigentes, entre nacionales y locales.<sup>8</sup> La institucionalización y burocratización de un movimiento social deteriora el carácter espontáneo y revolucionario de tal movimiento y no es la baja burocracia de México una excepción a esta regla.

Pero en la relación o en la vinculación que los empleados públicos establecen con el Estado contemporáneo se expresa y manifiesta también el carácter conservador que asume la baja burocracia —y no únicamente en la lucha económica que la baja burocracia emprende frente a la renuncia de una lucha política. No hay duda de que los trabajadores públicos, pese a su ubicación en el Estado, podrían desarrollar una vinculación distinta con tal instancia.

En teoría los trabajadores públicos en el México contemporáneo están a favor de un “Estado al servicio del Pueblo” (Parra, s.f.: 119) o por un Estado progresista; pero en la práctica los trabajadores públicos contradicen tales principios cuando apoyan gobiernos con una cierta política neopopular o neopopulista, como los gobiernos de los presidentes López Mateos y Echeverría y también cuando apoyan gobiernos como el de Miguel de la Madrid, que implica una ruptura fren-

<sup>7</sup> En 1936, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado ingresa a la CTM, que también en ese momento se estaba formando (Parra, s.f.: 86); pero en la asamblea constitutiva de la FTSE, que sustituye a la FNTE, ya no se acepta que participen los delegados obreros (Parra, s.f.: 107).

<sup>8</sup> La FSTSE en 1982 se compone efectivamente de 66 300 dirigentes nacionales que se distribuyen de la siguiente forma: 200 del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE: 1 500 de comités ejecutivos nacionales, 60 000 de comités ejecutivos seccionales y 620 de comités ejecutivos regionales (Parra, s.f.: 226).

te al populismo.<sup>9</sup> El movimiento burocrático hasta justifica y legitima políticas no populares y muestra así su incondicionalidad hacia el gobierno y con ello su carácter conservador. Ni entre los obreros organizados en la CTM, en contraste con los trabajadores del Estado, se registra tal incondicionalidad hacia el gobierno. Por lo menos en un nivel verbal los líderes de los obreros manifiestan descontento hacia regímenes con políticas no populares y los intelectuales de tal sector expresan una diferencia entre su apoyo incondicional al Estado mexicano donde perciben un espacio de reforma y renovación y el apoyo condicionado o condicional de tal sector hacia ciertos gobiernos que se alejan de los intereses populares, aclarando que una cosa es el apoyo al Estado y otra al gobierno en turno. En el núcleo de los trabajadores públicos o burócratas no hay tal distinción entre su apoyo incondicional al gobierno y el apoyo condicionado al Estado.

Pero los trabajadores del Estado no sólo manifiestan su carácter conservador por su sometimiento incondicional al Estado, sino también en la medida en que intervienen y apoyan políticas represivas o conservadoras del Estado. No hay que olvidar que fracciones de la baja burocracia y concretamente barrenderos del Departamento del Distrito Federal son un cuerpo que se emplea en 1968 contra los estudiantes, cuando éstos emprenden una lucha democrática (CIDOC, 1968). El papel que desempeñan los trabajadores públicos en el juego político del pretérito es radicalmente distinto ya que, por ejemplo, los burócratas son empleados para combatir y contrarrestar el levantamiento de Almazán, un levantamiento conservador.<sup>10</sup> Pilar del conservadurismo son los trabajadores públicos en el México contemporáneo, cuando antes eran pilar, apoyo o sostén de un movimiento revolucionario y dique frente al conservadurismo.

Finalmente, en el plano de la ideología y no sólo de la praxis o lucha económica, o en el juego político, los empleados públicos manifiestan en la época contemporánea una orientación conservadora o son incondicionales. En el campo sociológico es común que se haga referencia al conservadurismo o carácter estabilizador de una fuerza social, pero no se dilucida qué significa tal conservadurismo ni en la praxis ni en la ideología. Por oposición a lo que es común, definir qué significado tiene el conservadurismo de la baja burocracia o de los empleados públicos es el primer objetivo de este ensayo.

<sup>9</sup> El presidente Miguel de la Madrid rechaza que el Estado reasuma el papel paternalista del pasado e instrumenta, aunque por el peso de presiones nacionales e internacionales más que por voluntad propia, una política de menos reivindicaciones para las masas (Lerner, 1983: 545-578).

<sup>10</sup> Miembros de la FSTSE fueron adiestrados en 1940 por el ejército contra el posible alzamiento del general Juan Andrew Almazán (Parra, s.f.: 123).

Los empleados públicos manifiestan, no en forma directa sino por medio de sus líderes, una orientación conservadora cuando portan, hacen suya o enarbolan como bandera la defensa del sistema político de índole institucional más que la defensa de los intereses de sus agremiados. Edgar Robledo, secretario general de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, señala al presidente López Portillo, como testimonio del conservadurismo del sector burocrático: “Tengo el encargo de manifestarle que cuenta usted con un Ejército lineal de miles de Trabajadores al Servicio del Estado que podrían erigirse en comités de vigilancia para hacer llegar a las autoridades tanto las violaciones a los precios oficiales como las detenciones de cientos de acaparadores” (Robledo Santiago, 1970: 61).

Pero los empleados públicos o sus voceros no manifiestan sólo en sus declaraciones ideológicas su sumisión o condicionalidad ideológica hacia el gobierno sino también cuando introyectan los valores del gobierno o del Estado, pese a que sean valores cambiantes. Con la Reforma Administrativa que instrumenta Echeverría apoyan el valor, eficacia y trabajo;<sup>11</sup> en el momento actual defienden la austeridad y la renovación moral que anuncia Miguel de la Madrid. Con tal adaptación, el sector burocrático renuncia a metas revolucionarias como la que sostenía en 1935 bajo el lema de “una sociedad sin clases” (Parra, s.f.: 91).<sup>12</sup> No hay duda de que la auténtica disciplina supone que un sector introyecta y presenta como suyos los valores de quien obedece, en este caso de la alta burocracia.

Pero ¿a qué se debe la metamorfosis de la baja burocracia o cómo es que los trabajadores públicos se convierten en fuerza conservadora o mantenedora del Estado mexicano en la etapa contemporánea cuando en el pasado eran más bien fuerza revolucionaria? No es producto del azar tal cambio ni natural el que los trabajadores públicos asuman en el contexto mexicano un carácter mantenedor del Estado que los hace limitar su forma de lucha a una lucha económica e incorporar los valores del gobierno como suyos propios. No hay duda que en esta transformación política de los trabajadores públicos hay procesos planeados y conscientes procedentes de la esfera del poder, que dan pie o coadyuvan a la transformación de los trabajadores públicos. Las políticas del Estado mexicano producen remodelaciones a nivel de las fuerzas sociales y transforman los antiguos condicionamientos ideológicos.

<sup>11</sup> Pero el movimiento burocrático también apoya políticas que no le competen directamente, como es el caso de la Reforma Política (Parra, s.f.: 190).

<sup>12</sup> En el Congreso Prounidad de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado se adopta el lema “Por una sociedad sin clases” (Parra, s.f.: 83).

## El corporativismo legalizado

La organización política de los trabajadores del Estado en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) y la previa legalización de sus derechos a organizarse y a una vida más confortable —derechos que se concretan en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado— influye drásticamente en el conservadurismo de los trabajadores públicos, o en el carácter estabilizador que llega a desempeñar tal categoría social. El corporativismo es una forma de control, en el caso de las clases populares, y de institucionalizar un movimiento, orillando una fuerza social al conservadurismo. El corporativismo u organización de las clases dominantes no tiene tal sentido, pues se intenta buscar en este nivel mecanismos de negociación indirecta entre las máximas autoridades políticas y los representantes del mundo económico (Alcázar, 1970).

Pero la organización legal o el corporativismo de los trabajadores del Estado o de los empleados públicos presenta en México, ya desde la época cardenista, rasgos *sui generis* que permiten que este sector o categoría social dé un gran viraje hacia el conservadurismo después de haber constituido una fuerza revolucionaria real y permite que los trabajadores públicos constituyan realmente una fuerza incondicional del Estado, así como que revistan el carácter de fuerza mantenedora del Estado.

En México acontece como pauta peculiar, que no se produce en otros países del orbe capitalista, que los empleados públicos o los trabajadores del Estado se organizan desde sus inicios en un sindicalismo vertical, lo que permite el control absoluto sobre esta fuerza social y garantiza, primero, su sometimiento al Estado y, segundo, que lentamente pierdan su autonomía, su carácter revolucionario y se vuelvan fuerza conservadora. Lo que es general en varias sociedades capitalistas y se reitera en México es que la sindicalización del empleado público es a posteriori del obrero, pues existía el tabú de dotar al empleado público de iguales derechos que el trabajador privado, ya que la politización —y en casos extremos la huelga— del empleado público podría paralizar al Estado y lesionar a la sociedad.

Pero tal sindicalismo tardío no modela tanto a los empleados públicos como el sindicalismo vertical que prevalece en México a raíz de la expedición del Estatuto Jurídico de los trabajadores públicos. Por tal sindicalismo vertical es que la FSTSE aparece como la única central reconocida (Parra, 1983: 552) oficialmente por el gobierno.<sup>13</sup> El sin-

<sup>13</sup> En el artículo 55, parte III del Estatuto Jurídico expedido en 1938 se dice:

dicalismo vertical implica que los empleados públicos, a partir de que se organizan corporativamente bajo protección del Estado, no tienen otra opción que participar en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado; no hay para esta fuerza social otras opciones ideológicas ni otras alternativas de organización. A primera vista parece paradójico que los empleados públicos luchen con vehemencia por una organización que defienda sus derechos revolucionarios y por asegurar la vigencia y fortaleza de tal organización, o que los empleados públicos “caven su propia tumba” como fuerza revolucionaria que busca nuevas formas de presión y de lucha. Pero tal es el precio que tienen que pagar al buscar la aprobación oficial para su organización.

No se limita el sindicalismo vertical al reconocimiento de la FSTSE como única central legítima y legal para los empleados públicos, sino que tal verticalidad se reproduce en otros niveles, garantizando así el carácter conservador de la baja burocracia. En cada secretaría —por ley— se reconoce únicamente un sindicato<sup>14</sup> (Parra, 1983: 550) como órgano de lucha y es tal sindicato y no otro el que automáticamente entra a formar parte de la FSTSE. El sindicalismo vertical opera como forma de control de los empleados públicos en todos los niveles, asegura su pacto y sometimiento al Estado en una especie de cadena, de tal modo que tienen la presión de ingresar al único sindicato que existe en su centro de trabajo y no tienen la libertad de salirse de tal sindicato<sup>15</sup> una vez que aceptan participar en él (Parra, xxxx: 550), cuando la disidencia lógica es a posteriori y finalmente tiene que formar parte de una central burocrática. Esto es lo que finalmente se establece a partir del corporativismo que se legitima en forma legal, no por el peso del uso o la costumbre o por un potencial elemento carismático. El sindicalismo vertical a que se sujeta la baja burocracia es una herencia de la Ley del Servicio Civil, que establecía que en cada secretaría debe existir no un sindicato pero sí una sola asociación gremial (Parra, 1983: 44). El Estatuto de 1938, que rige en muchos aspectos la vida de la baja burocracia hasta la actualidad,

“Son obligaciones de los sindicatos formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de los mismos que será reconocida del Estado” (Parra, 1983: 52).

<sup>14</sup> En el artículo 46 del Estatuto Jurídico (1938) se señala: “Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un solo sindicato y en caso de que concurren varios grupos que pretenden ese derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no admitiendo, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios” (Parra, 1983: 550).

<sup>15</sup> En el artículo 47 del Estatuto se señala: “Todos los trabajadores al Servicio del Estado tendrán derecho de formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso salvo que fueran expulsados” (Parra, 1983: 550).

recoge ciertos tópicos de tal Ley del Servicio Civil, aunque implica una cierta avanzada al reconocer, por ejemplo —en este tópico del sindicalismo vertical— que el sindicato de cada secretaría debe ser elegido por la mayoría, mientras que en la Ley del Servicio Civil la asociación gremial —sin derechos políticos— se sustentaba en la aprobación de la alta burocracia o de los titulares de cada dependencia.

¿Por qué la organización vertical corporativa de los empleados públicos que se sustenta en la legalidad es un factor o causa relevante para explicar el viraje de tal sector de una posición revolucionaria a una posición conservadora? La sindicalización diversa, múltiple y abierta que se produce en otros sectores, permite comprender el efecto político de la sindicalización vertical que cunde entre los empleados públicos. En las clases obreras y campesinas la presencia de varias organizaciones como la CTM, CNC, CROC y CCI abre opciones ideológicas y organizativas, canaliza el descontento, promueve la competencia y provoca que las organizaciones se muevan, luchen y se consoliden en busca de una legitimidad. No hay opciones organizativas para los empleados públicos ni competencia para su organización, lo que inevitablemente conduce a la esclerotización y a la conversión de la organización que agrupa legalmente a la burocracia en una organización estática retrógrada, que fomenta el conservadurismo de tal fuerza social. Pero también esa organización sindical, con su verticalidad que implica obvia coacción, es un factor que primero provoca brotes de inconformidad y luego permite el control de tales movilizaciones.

En 1958, los maestros afiliados a la Secretaría de Educación Pública hacen una movilización por el rechazo ante el sindicalismo coactivo, pero son detenidos precisamente por el único sindicato de maestros reconocido oficialmente que encabeza en ese entonces el maestro Bernal (Loyo, 1979). Con los médicos afiliados al ISSSTE se repite la historia con el mismo tipo de lucha y resultado para 1960. Los médicos se levantan también ante tal sindicalismo coactivo pero son detenidos y reprimidos precisamente por este tipo de sindicalismo (CIDOC, 1968). No hay que extrañarse de que sean precisamente los sectores más intelectuales y profesionales que trabajan para el gobierno —maestros, médicos y profesionales— los que manifiestan disidencia, pugna, descontento, pues tales sectores son los que tienen contacto con un mundo de ideas y a la vez de inquietudes y son tales sectores los que pueden tener una visión de las implicaciones de tal organización coactiva de la baja burocracia. No hay tal conciencia y curiosidad en cambio entre los trabajadores manuales o que hacen trabajos de servicio en el seno de la burocracia, que son la mayoría y que están más maniatados a una posición servil en el seno de la burocracia. O sea que es más profundo comparativamente el conservadu-

rismo de los empleados públicos entre tales sectores manuales o los trabajadores rutinarios que en los sectores más intelectuales de la baja burocracia. También los empleados públicos de provincia parecen sectores más conflictivos frente a los que laboran en el centro del país.

Pero la organización de los empleados públicos tiende a dar pie a otros controles sobre la baja burocracia que orillan y consolidan el conservadurismo de tal fuerza social. No se agota en el sindicalismo vertical el control que se establece sobre la baja burocracia; otros instrumentos surgen a raíz de la organización legal o del corporativismo legalizado de los empleados públicos que los orillan a un sometimiento al Estado o a una posición conservadora. Tales controles son complemento del sindicalismo vertical en el control o sujeción que permite de la baja burocracia. Debido a que la alta burocracia no se encuentra sometida a ningún tipo de organización<sup>16</sup> se mueve con un mayor margen de libertad. Sólo en los dos últimos años se le instituyen controles a la alta burocracia, como leyes para controlar lo que puede hacer o recibir, pero que no liquidan el margen de absoluta libertad en que se mueve tal fuerza social. Volvemos empero a la baja burocracia o empleados públicos que son nuestro objeto de estudio.

Precisamente a raíz de la organización de la baja burocracia en la FSTSE y de la legalización de su situación política en el Estatuto de 1938, el derecho de huelga, arma revolucionaria por la que pugnan los trabajadores en su lucha inicial se va circunscribiendo cada vez más. La huelga es legal y legítima sólo cuando cumple tantas condiciones que aparece como fenómeno poco probable<sup>17</sup> (Parra, 1983: 555-556). En la limitación del derecho de huelga sólo para condiciones excepcionales parecen haber contado las voces de diputados y senadores, que a raíz de la discusión del Estatuto Jurídico señalaban que no es válida la huelga en el Estado y que en ese sentido veían la expedición de la nueva ley de los empleados públicos como un barril de pólvora para el Estado mexicano y para la sociedad civil (Parra, s.f.: 98).

El hecho es que tal prevención de la huelga ha tenido en la praxis política resultados realmente exitosos en el control y orientación de la baja burocracia como categoría social realmente conservadora. Tal

<sup>16</sup> La alta burocracia en México forma parte de logias masónicas y no está sindicalizada.

<sup>17</sup> La huelga general, según el artículo 69 del Estatuto Jurídico (1938) sólo puede estallar por dos cuestiones esenciales: Primero, por falta de pago de salarios consecutivos y, segundo, porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales de la Ley Burocrática. La huelga en el sector burocrático también se dificulta, pues requiere pasar por varias instancias para ser considerada legal (Parra, 1983: 550).

fenómeno se prueba en la medida en que los empleados públicos han emprendido pocos movimientos de huelga y los casos de disidencia se presentan en núcleos que dependen laboralmente del gobierno —como los maestros o trabajadores universitarios— pero no tienen una clara identificación como burócratas, por lo que el movimiento de huelga es más tolerable pues no implica una paralización del aparato productivo. En los últimos 40 años el malestar social que conduce a la huelga se ha presentado especialmente en obreros del Estado o de las empresas paraestatales, que hacen que éste produzca bienes o plusvalía, pero que no se limitan a dar servicios, tal es el caso de los ferrocarrileros<sup>18</sup> (Gill, 1971; Topete, 1961) telefonistas y electricistas, sectores con los que se intenta negociar y conciliar de inmediato precisamente por su vinculación al aparato productivo del Estado.

Pero si los empleados públicos se encuentran bajo la férula de una sindicalización vertical y con un derecho de huelga prescrito a condiciones excepcionales no es por mero azar que existan los dos medios de control sobre la baja burocracia o sobre los empleados públicos. Hay, detrás de estas cláusulas jurídicas aparentemente separadas o sin ninguna relación entre sí, una especie de arreglo político escondido tras bambalinas. Los líderes de los empleados públicos, ya desde Cárdenas parecen haber aceptado una reglamentación rígida de la huelga, que torna a este instrumento revolucionario en instrumento excepcional a cambio de que todo el gobierno, empezando por el de Cárdenas, reconozcan su central como la única legítima y garanticen su fortalecimiento obligando, por medio de la ley, a que el sindicato reconocido en cada secretaría se afilie a la federación burocrática. No se limita a esto el trato o arreglo político entre viejos líderes burocráticos y al Estado pues los líderes burocráticos lucharon para legitimarse ante sus subordinados y no sólo por obtener el derecho a la organización y a la huelga, sino por obtener para sus agremiados derechos tales como seguridad en el empleo,<sup>19</sup> ya que antes del estatuto con cada cambio de gobierno los empleados públicos se veían desamparados pero los trabajadores públicos emprenden en 1935 y 1936 un movimiento revolucionario precisamente porque no se conforman con la estabilidad en el empleo que les ofrecía la Ley del Servicio Civil<sup>20</sup> y luchan por un estado jurídico como trabajadores, con derecho a la organización y a la huelga.

<sup>18</sup> Tales sectores se legislan por el Apartado A del artículo 123 constitucional.

<sup>19</sup> Mucho del malestar inicial entre los empleados públicos que estalló en el cardenismo se debió a que se sentían inseguros en su empleo, pues ya habían obtenido entonces otros derechos, como el derecho a la salud.

<sup>20</sup> El presidente Abelardo Rodríguez, desde que asumió la presidencia (1932)

Pero hay otra clave o llave de oro en la misma organización y corporativismo de la baja burocracia que influye en que esta fuerza social se vaya orientando hacia el conservadurismo y deje atrás su lucha política de índole revolucionaria. Y esta clave es la separación que se hace en el seno de la baja burocracia y entre esta fuerza y las otras clases subalternas, separación que se legaliza y legitima en el Estatuto Jurídico de 1938, para después formalizarse con la creación de la FSTSE. Con el Estatuto de 1938 no sólo se precisa la situación y condición dentro de la baja burocracia, sino que se instituyen normas para controlar la alianza de la baja burocracia con las clases subalternas, alianza que en un momento dado puede tener un carácter explosivo.

Pero hay otro elemento de control: ya con Cárdenas se legaliza la separación entre trabajadores de confianza y de base en la baja burocracia, pero también se legaliza el no conceder a los trabajadores de confianza ni el derecho a la organización ni el derecho a la huelga (Parra, 1983: 550),<sup>21</sup> con lo que los gobernantes pueden fraccionar o dividir a la burocracia y mantener la lealtad del grupo que está en los puestos claves, que por esta misma situación se va a orientar a conservar sus privilegios y a una posición conservadora como grupo que sirve para romper las huelgas, mantener y apoyar al Estado; por eso tal grupo es de confianza y debe ser leal. Debido a esa función latente de los trabajadores de confianza, no es extraño que tal categoría conservadora y realmente servil se vaya ensanchando desde el gobierno de Ávila Camacho y propicie el mayor conservadurismo de la baja burocracia.

Pero con la organización de la baja burocracia en la FSTSE —que tiene como antecedente la expedición del Estatuto— también se prevé y legaliza la separación de la organización burocrática de las organizaciones obreras y campesinas que se estaban integrando en tiempos de Cárdenas. Él mismo señala que para proteger al poder público y la acción administrativa y prever que éstas no se conviertan en instrumentos de las organizaciones sindicales, es necesario que los trabaja-

no hizo uso de la facultad presidencial que le permitía nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración e instruyó a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados públicos no fueran removidos sino bajo una causa a todas luces justificada (Parra, 1983: 36).

<sup>21</sup> Las restricciones políticas de que son objeto los trabajadores de confianza se estipulan en el artículo 48 del Estatuto Jurídico. Este artículo señala que: “Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos y si perteneciesen a éstos por haber sido trabajadores de base quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de confianza” (Parra, 1983: 550).

dores públicos se mantengan —mientras su unificación no se logra— al margen de las luchas intergremiales de los trabajadores privados.<sup>22</sup>

No es tal pauta o política estatal transitoria como Cárdenas lo plantea; es más, se garantiza la conservación de tal separación cuando se la incluye como norma en el acta constitutiva de la FSTSE.<sup>23</sup> La historia muestra que tal separación triunfa y no es mera necesidad del momento, cuando una FSTSE, una CTM y una CNC permanecen como estructuras separadas.

El propósito de tal separación que Cárdenas prevé y los demás presidentes conservan es mantener a la baja burocracia como casta aparte de las otras fuerzas sociales, de los obreros y campesinos, e impedir una posible alianza de los trabajadores públicos con clases subalternas que puedan constituir elemento explosivo. O sea que los gobernantes se dan los medios para garantizar a largo plazo el conservadurismo de la baja burocracia. El corporativismo que se instituye en México parte de una concepción sabia de lo que puede ser la unidad de clases explotadas. Cárdenas conoce y aplica tal política (Lerner y Ralsky, 1976: 97-136; Medin, 1972: 74-98) guiado quizá por el sabio refrán popular de “divide y vencerás”; Cárdenas es el maestro de las fórmulas corporativistas.

En síntesis, por medio de la sindicalización vertical, la prescripción del derecho de huelga y la fragmentación de la burocracia en su interior, así como su separación de las otras clases subalternas, es como la organización legal de la baja burocracia garantiza el conservadurismo de tal categoría social. No se agota, empero, en tal política estatal el misterio de la metamorfosis de los empleados públicos o su rápido y abrupto viraje de fuerza revolucionaria a fuerza conservadora. Hay otras políticas estatales que intervienen en este viraje, aunque no tienen la importancia del pacto legal entre alta y baja burocracia y la organización de esta fuerza social que se prevé mediante el pacto le-

<sup>22</sup> Cárdenas expresa en este sentido: “se ha recomendado que entre tanto la unificación total de los trabajadores públicos no se logre, los servidores del Estado se mantengan dentro de la más completa imparcialidad, al margen de las luchas intergremiales de los trabajadores de empresas privadas [...] pues de otra manera la acción administrativa se convertiría en instrumento de las organizaciones sindicales en pugna con mengua de la respetabilidad que debe normar los actos del poder político” (Parra, s.f.:113).

<sup>23</sup> El comité Organizador de la Federación Burocrática que surge en 1938 ya tenía por objeto “procurar la unificación de todos los trabajadores del Estado [...] y que el organismo resultante fuese forzosamente independiente de las Centrales Obreras y Campesinas” (Robledo, 1970:10-11). A su vez, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional señala en su artículo 79 fracción V: “Queda estrictamente prohibido a los sindicatos burocráticos adherirse a organizaciones o centrales obreras y campesinas” (Alberto Trueba y Jorge Trueba, 1975:47).

gal, procesos que en el plano histórico o cronológico coinciden en el caso de los empleados públicos.

Los obreros y campesinos llegan a un pacto legal con el Estado en 1917, pero no se organizan hasta 1936, o sea que median más de 18 años entre un proceso y otro. El año de 1936 marca el inicio de la lucha de los empleados públicos y en 1938 nace el Estatuto en que se sanciona su pacto legal con el Estado y en ese mismo año se crea la Federación Burocrática. No hay duda de que es más difícil y lenta la organización de las otras fuerzas sociales por su dispersión que la de la burocracia, que para ese entonces se ubica en forma predominante en el centro del país.<sup>24</sup> Hay otro factor que puede explicar los intervalos entre estos procesos. Finalmente, los empleados públicos, a partir de la legalización de las otras fuerzas sociales, pueden afinar más el instrumento legal en el cual se concretan sus derechos, de acuerdo tanto con los intereses de los empleados públicos o baja burocracia como con los de la alta burocracia y establecer un gran instrumento tanto para el Estado como para la organización burocrática. También los empleados públicos se benefician de la organización corporativista previa de obreros pues aprenden con los líderes de la CTM las normas y pautas sindicales. No es extraño que Cárdenas, por su misma orientación populista y por el gran manejo de grupos sociales que tenía, haya previsto con su gran intuición política cómo imponer un enorme control sobre esta fuerza social mediante el corporativismo y la legalización. Veamos otras políticas que tienen un impacto secundario en la orientación ideológica que adopta tal fuerza social.

### **El papel del populismo en la transformación política de los empleados públicos**

No hay duda de que la política populista que ya el presidente Cárdenas instrumenta frente a los núcleos de trabajadores organizados y no sólo frente a los trabajadores públicos y que a partir de entonces es una constante del sistema político —aunque cada vez más ficticia— (Lerner, 1983: 545s) desempeña un papel vital en la metamorfosis de los trabajadores públicos de fuerza en sus inicios mayoritariamente revolucionaria a fuerza mayoritariamente conservadora o mantenedora

<sup>24</sup> No es casualidad que el Estatuto de 1938 intente regir la relación jurídica que media entre los trabajadores federales y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los gobiernos del Distrito y territorios federales representados por sus titulares respectivos (Parra, 1983).

del Estado —fuerza que por ende es mantenedora de la sociedad civil.

No es empero el populismo, en una de sus acepciones posibles, como método o propaganda (DiTella, 1965; Gellmer e Ionescu, 1970) la política estatal que sirve para integrar a las masas al sistema político, o el medio para modelar o remodelar a los trabajadores públicos, sino el populismo como política real de reivindicaciones económicas para las masas, que se traduce en hacerlas partícipes de beneficios concretos para integrarlas mejor en lo político. Ninguna política populista puede cristalizar, rendir frutos o ser eficaz si se mantiene sólo en el nivel de la demagogia o de la palabra; requiere pasar a la realidad. Cuando se soslaya el contenido real del populismo es porque se pretende justificar la ejecución de una política antipopular. México es un país estable y por ello *sui generis* en América Latina, porque distribuyó mejorías concretas entre sus núcleos organizados en forma corporativa y no permaneció la conducción política mexicana en la fraseología mística de la Revolución de 1910, aunque ésta ocupa un espacio legal y legítimo cada vez más amplio y sustituye a una política real que tuvo su origen en el movimiento de 1910, que fue movimiento de pujante realidad y a la vez movimiento con un gran contenido místico y revolucionario.

Cárdenas es sin duda el genio de tal matrimonio entre el populismo y el corporativismo —el régimen que preside se puede por tanto identificar con estas dos políticas— pero sus sucesores no sólo se han aferrado con vaivenes y matices distintos sino que han empleado para manipular mejor una combinación de estas dos políticas y es que hay una compatibilidad profunda, una simbiosis necesaria entre estas dos fórmulas que propicia una especie de matrimonio obligado entre ellas, a pesar de que una hace énfasis en la organización —el corporativismo— y la otra en la política destinada a un sector popular. El corporativismo o la organización política de las masas sólo tiene éxito cuando logra beneficios concretos que legitiman a los líderes como luchadores por las masas y que amparan el sentido de la organización. Ni la cualidad extraordinaria para mandar y menos la ordinaria se consolidan si no se sustentan en beneficios concretos.

¿Qué reivindicaciones concretas tiene empero el populismo cuando tiene como referente a los empleados públicos y se orienta consecuentemente a lograr su colaboración con el sistema para que amparen y apoyen a éste y dejen en cambio su lucha o su inconformidad inicial? No hay duda —para decirlo en una metáfora— que si el pastel o el patrimonio económico de una nación se reparte entre las clases subalternas no les toca a éstas una misma tajada o rebanada de pastel. Ya desde Cárdenas y, claro, con variantes sexenales, el populismo se traduce como política de reivindicaciones económicas concretas en

favor de los empleados públicos en elevaciones periódicas de salarios<sup>25</sup> para los trabajadores públicos o bajos burocratas, que están sujetas a intervalos más cortos en un momento de crisis; por ejemplo, hay aumentos en 1980 y 1982, y a intervalos más largos cuando no aparece tal crisis. Dentro de la baja burocracia los aumentos son particularmente mayores para los sectores más explotados, pero en tales elevaciones de salarios de los empleados públicos se contempla, como en el caso de todo tipo de obreros, diferenciales para los que trabajan en una zona cara respecto a los otros.

Con tales aumentos de salarios que se otorgan a los empleados públicos tendientes a mediatizar su descontento o detener su lucha o movilización como la del pasado y asegurar la alianza entre Estado y empleados públicos que implica que participan en el sistema para conservar éste, no se logra empero contrarrestar ni la proletarianización a que se ven sujetas las capas medias de los empleados públicos, por ser sectores de sueldo fijo, ni la depauperación de los empleados de más baja categoría, ni tampoco con tal política se logra la eliminación de las diferencias salariales que prevalecen en la baja burocracia donde muchos trabajadores de base ganan menos del mínimo y están en condiciones de depauperización y pocos sectores están por encima del mínimo y en una situación de abierto contraste con la alta burocracia que es la privilegiada, pues logra consolidarse y formar parte de las clases burguesas a partir de la política y no por el sueldo sino por la posibilidad de hacer negocios a través de sus puestos. El Censo de Recursos Humanos (SPP, 1975, t. 1: 132-133, t. 2: 268-269) que se levanta en 1975 revela tal estratificación de la baja burocracia cuando en las tres categorías de más bajo salario se sitúan el 70% de los empleados públicos o la masa de proletarios que depende del Estado para su sobrevivencia y que a cambio de un servicio logra una remuneración, y sólo un grupo reducido de bajos burocratas tiene ingresos más altos. El populismo como política real se traduce en repartir limosnas a las clases populares; la demagogia de tal política deriva de la desigual distribución del ingreso que prevalece en el país y que obviamente no se toca cuando se conceden tales beneficios económicos.

Pero ya desde que los empleados públicos empiezan a ser sujetos de una política populista por su lucha revolucionaria —lo que implica

<sup>25</sup> El Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal registra que del total de empleados de la administración central como descentralizada, el 3.57% ganaba en 1975 hasta 1 500 pesos, o sea, estaba en la categoría más baja, el 21.88 de empleados ganaba entre 1 501 y 2 499 pesos, o sea, estaban en la segunda categoría y el 57.83 de empleados de las dos administraciones ganaba entre 2 500 y 4 999 pesos (SPP, 1976, t. 1: 132-133, t.2: 268-269).

que tal lucha reditúa resultados prácticos— también son beneficiados a partir de políticas indirectas, o sea no por la vía del salario o de la recompensa en dinero sino de facilidades económicas que disminuyen sus gastos cotidianos. Ya en esta tónica, con Ávila Camacho hay una ampliación de la Ley de Pensiones Civiles para toda la baja burocracia pues con anterioridad tal ley se aplicaba sólo a los trabajadores de la educación; con Alemán se crean hoteles, tiendas sindicales que venden barato y multifamiliares para los empleados del Estado; con Ruiz Cortines se crean farmacias federales de descuento; López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría desarrollan un poco más tales facilidades o es a partir de préstamos o de exenciones de impuestos (Parra, s.f.: 173 y 180) que realmente favorecen a los empleados públicos. Por la misma integración de la FSTSE al Estado a partir del sindicalismo vertical es que tal institución logra acuerdos por ejemplo con Hacienda y con la Conasupo y se implementa tal política populista que se aplica al núcleo de los empleados públicos.

Tales beneficios económicos indirectos no dejan de tener relevancia para los empleados públicos, en tanto les permiten vivir su leal sumisión y condicionalidad al Estado como fructífera o con resultados prácticos, si se contempla que una buena parte de los empleados públicos a cambio de tales beneficios indirectos obtiene cuestiones básicas como atención médica, préstamos o seguro de vida,<sup>26</sup> vivienda y vehículo —por lo oneroso— son beneficios económicos más bien excepcionales para el empleado público. Para la baja burocracia, como para la mayor parte de los obreros, se intenta asegurar su sobrevivencia en el sistema que asegura su trabajo o servicio sea éste de índole manual o intelectual, para lo que se dan pequeños paliativos, sin instrumentarse una política de auténtico bienestar social.

Todas estas garantías y beneficios económicos que los empleados públicos obtienen a cambio de luchar tienen un complemento político en métodos para integrar en concreto a tal sector al Estado y asegurar así su mediatización en el sistema y su colaboracionismo. No son suficientes los beneficios económicos que permiten la integración de los trabajadores públicos. Toda política populista implica fórmulas de integración política para las clases subalternas que suelen ser totalmente diferentes para un sector social y para otro. Tales fórmulas políticas pueden ser un buen complemento de las reivindicaciones económicas, pero no son en sí suficientes para integrar al sector burocrático al Estado.

<sup>26</sup> El Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal registra que del total de empleados de la Administración Central, el 54.37% era objeto de atención médica, el 44.04 recibía seguro de vida y el 39.14 era objeto de préstamos (*ibid.*, t. 1: 315-335).

Bajo este populismo político o políticas de integración se permite en 1956 a los comités nacionales federales de la FSTSE participar en la formación de los proyectos de presupuesto de cada dependencia gubernamental (Parra, s.f.: 155) con la idea de hacer sentir a los empleados públicos que puede tener cierta realidad su aspiración a la cogestión, o a la participación en los asuntos políticos y administrativos de cada secretaría de Estado, demanda que los empleados públicos plantean en el inicio de su lucha revolucionaria. En 1970 también se incorpora a la FSTSE en todos los programas de Reforma Administrativa, es decir se le hace parte, socia de tal iniciativa para asegurar su colaboración en el sistema. La integración política de los trabajadores públicos se logra por medio de la federación burocrática.

Pero con el populismo político también se integra a los líderes burocráticos a cargos públicos, lo que les permite ascender en la escala social y es una forma de comprometerlos con un manejo adecuado de los trabajadores burocráticos, que asegure por parte de éstos la lealtad hacia el Estado. Cada sexenio, líderes de los sindicatos burocráticos ocupan escaños en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Como regla, los secretarios generales de la FSTSE son premiados con la dirección del ISSSTE y ocupan como excepción —dos veces en la historia de la Federación— los puestos directivos de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, o sea que a partir de la integración política de los líderes y su corrupción política, se logra una mediatización real del movimiento burocrático.

Hay una cierta demagogia que se aplica también como parte de una política populista hacia los trabajadores públicos y que es complemento o cobertura del populismo político y económico. No hay duda que la demagogia es instrumento básico del Estado Moderno de Occidente (Weber, 1964: 1058) y el Estado mexicano no puede hacer a un lado tal instrumento para mediatizar a cualquier sector y a sus líderes. Tal demagogia implica ya desde el cardenismo presentar a los empleados públicos como un solo cuerpo con toda la burocracia. No hay duda que tal bumerán ideológico tiene un cierto impacto en la conciencia conservadora de los empleados públicos, o sea que no carece de influencia. La ideología no implica sólo engaño o mistificación, implica siempre una guía de conducta.

De lo visto o examinado se puede concluir que el populismo y el corporativismo son las dos políticas estatales que tienen un gran peso en la transformación política de los empleados públicos; pero el éxito de tales políticas sólo se puede comprender en su totalidad por un cierto condicionamiento y peculiaridad tanto del movimiento burocrático como de la burocracia como categoría social. Es relevante examinar qué parte tiene el movimiento burocrático o la burocracia

en el condicionamiento y éxito de tales políticas para completar el diagnóstico. A partir de una reciprocidad entre la movilización de un sector social y la sabia estrategia de los líderes políticos es que se puede comprender el misterio y la eficacia de las políticas estatales. Los movimientos sociales en la sociedad civil<sup>27</sup> son por tanto una perspectiva adecuada para comprender las políticas públicas.

### **El movimiento burocrático y la burocracia como categoría social: su parte o responsabilidad en el viraje político**

Si bien el movimiento de los empleados públicos nace como un movimiento de la base, un movimiento en gran medida autónomo de la iniciativa de los empleados públicos<sup>28</sup> para integrar a las distintas organizaciones, a partir de un estatuto jurídico, en una central, cuando sólo habían existido hasta ese entonces organizaciones aisladas de trabajadores o uniones efímeras sin dirección ideológica, unidad y tácticas de lucha, no tarda tal movimiento burocrático en buscar la aprobación y la incorporación al Estado. Pero éstas tienen un alto precio para el movimiento burocrático: a cambio de tal incorporación y de asegurar su integración en el Estado los empleados públicos dejan atrás su actitud revolucionaria y se convierten en fuerza mantenedora del Estado, al que manifiesta una lealtad incondicional.

El movimiento burocrático por esta búsqueda de reconocimiento oficial da pie al viraje de los trabajadores públicos como fuerza social o desempeña un papel esencial en tal transformación política de la baja burocracia. Esta transformación política no se debe en este sentido únicamente a las políticas estatales sino a que el movimiento bu-

<sup>27</sup> Las políticas estatales se estudian a veces bajo otra óptica: se hace el diagnóstico de la situación nacional e internacional que priva en el momento en que se formulan y ejecutan las políticas estatales.

<sup>28</sup> Hay más organizaciones que individuos que integran en 1938 la Federación Nacional de Trabajadores del Estado. En el Congreso Pronunidad de la FNTE participan las siguientes organizaciones de trabajadores al servicio del Estado: Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Único de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Único de Trabajadores de la SOP, Unión Nacional de Empleados de Gobierno, Ala Izquierda de Empleados Federales, Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda, Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación y Frente Único de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central (Parra, s.f.: 83).

rocrático busca la aprobación oficial desde su gestación; aprobación que se manifiesta en que, apenas se integra la Federación Burocrática (o la conocida FSTSE), un grupo de comisionados va a ver a Cárdenas para avisarle de la integración de la Federación, mientras otra comisión de trabajadores acude a una entrevista con los secretarios de Hacienda y Gobernación (Parra, s.f.:120-121) y con el primer secretario se negoció que la FSTSE pudiera intervenir en la formación de los presupuestos secretariales del año siguiente, así como la concesión de un local y el reconocimiento del Comité Ejecutivo como representativo de los trabajadores del Estado. La organización burocrática nace pidiendo legitimidad y un espacio político donde poder actuar.

No es empero ilógico ni azaroso que el movimiento burocrático nazca demandando una aprobación del Estado o buscando a la vez legalidad y legitimidad, y que tal movimiento aproveche la coyuntura que abre Abelardo Rodríguez cuando renuncia a nombrar y remover funcionarios para crear conciencia entre los trabajadores públicos de que es el momento de legalizar su situación, dejar sentado su derecho a la inmovilidad; pero también dejar constancia de su derecho a organizarse y a la huelga. Un movimiento social no germina en el aire, sino que aprovecha las coyunturas que plantea el Estado<sup>29</sup> para abrirse paso. Esto es un imperativo esencial cuando, como en el caso del movimiento burocrático, la división interna o el fraccionamiento amenazaba el nacimiento de tal organización, donde cristaliza paradójicamente el movimiento burocrático y se detiene a la par tal movimiento social. En 1935 o en el momento del nacimiento de la organización burocrática, facciones conservadoras de empleados públicos integrados básicamente por oficinistas y personal administrativo, abogan por una Ley de Servicio Civil que sólo conceda a los empleados públicos seguridad económica e impugnan la alianza de la CTM, mientras otra facción revolucionaria —que es en ese momento la triunfante— lucha por un estatuto (Parra, s.f.:11) que permita a los empleados públicos una organización duradera y el derecho a la huelga. Es mediante el Estatuto Jurídico y aprovechando el momento político, que se logran dirimir las diferencias en el movimiento burocrático y entusiasmar a los empleados públicos para luchar y consolidar una sola central o una sola organización oficial.

Pero no hay en tal búsqueda de una aprobación por parte del Estado una traición inicial por parte del movimiento burocrático, si recor-

<sup>29</sup> También los partidos políticos y no sólo los movimientos sociales aprovechan las coyunturas en que el gobierno abre un espacio político. El Movimiento de Liberación Nacional se crea así aprovechando el momento neopopulista que muestra el gobierno de López Mateos en su primera etapa (Lerner y Ralsky, 1976: 327-363).

damos la coyuntura cardenista en que se busca tal integración: se intentaba y hasta había la fantasía —fantasía promovida por el Estado— de que se iba a poder integrar primero un frente nacional de trabajadores, para después constituir una democracia de trabajadores. No sólo participan de tal fantasía el movimiento burocrático, sino el movimiento obrero y el movimiento campesino organizado. En la integración del movimiento burocrático al Estado, en la coyuntura cardenista, hay de hecho un acto en principio revolucionario, aunque, paradójicamente, con la integración se va a ir orillando a los empleados públicos a dejar atrás su ofensiva revolucionaria y pasar al conservadurismo.

Pero no sólo es propicia la coyuntura cardenista, o el escenario y la efervescencia popular que hay en el país a tal integración del movimiento burocrático, sino que es un momento en que la administración de la cosa pública requiere de burócratas y mediadores. Cárdenas expresa esta necesidad que la alta burocracia siente de controlar a sus empleados públicos aunque coloca esta necesidad en las masas obreras y campesinas, cuando dice:

Las mayorías obreras y campesinas y el pueblo en general están necesitando de trabajadores públicos que cumplan estrictamente con la ley, que vayan por todo el territorio de jurisdicción para darse cabal cuenta de los problemas que surgen a diario en la vida de los pueblos, a fin de que por oficio, sin esperar las demandas de los mismos, apliquen las soluciones que exija el interés social y nacional. Sólo así se logrará la paz orgánica a la que aspiran no sólo las clases patronales, sino muy especialmente las obreras y las campesinas que son las que más lo necesitan (Parra, s.f.: 87).

La integración y sometimiento al Estado por parte del movimiento burocrático parte también de un momento del Estado y no sólo de un escenario revolucionario.

Pero ya en la burocracia como categoría social y no sólo en el movimiento burocrático que busca aceptación, legalidad y legitimidad hay otros elementos que explican su viraje político al conservadurismo después de tener una posición revolucionaria, viraje que es abrupto pues ya en 1940 la facción triunfante de tal movimiento apoya el camino de la conservación —a Ávila Camacho— y se impone sobre la facción que se inclina por Mújica, o sea la prolongación del mito cardenista (Lerner y Ralsky, 1976: 97-136). Hay, para decirlo en otra forma, intereses o rasgos peculiares en la baja burocracia o en los empleados políticos que hacen que esta fuerza social sea independiente de su historia y del contexto en que se desenvuelve una fuerza mantenedora del Estado (Poulantzas, 1969: 438 s).

No hay duda de que en toda burocracia, o en general en los em-

pleados públicos de todo contexto, se conjuga una doble dependencia hacia el Estado que da pie a que esta categoría social sea fuerza mantenedora del Estado y casi en cualquier sociedad fuerza conservadora. La baja burocracia o los empleados públicos dependen para su sobrevivencia económica del Estado, pero asimismo de la legitimidad política de esta instancia. Esta doble dependencia da lugar a un apoyo incondicional hacia el Estado que es el origen del conservadurismo de esta fuerza. O para decirlo en términos sencillos: no quiere la baja burocracia atentar contra un Estado que es su sostén, de allí que opte por el conservadurismo.

Pero en la baja burocracia, no sólo de México sino de muchos contextos y por su misma dependencia, hay otra modalidad de presentar cierto margen de inconformidad hacia el Estado, no sólo mediante la acción o praxis revolucionaria sino mediante el burocratismo o sabotaje al Estado o una especie de protesta pasiva. Peculiar de los empleados públicos es esta modalidad de expresión de una protesta pasiva, ya que no se presenta en otros sectores sociales, así como universal, ya que se reproduce en muchos contextos sociales, y por esta modalidad de protesta se explica que los empleados públicos sean fuerza conservadora o mantenedora del Estado.

Mediante el burocratismo, o haciendo el funcionamiento del aparato de Estado más patológico, lento o ineficaz mediante una protesta pasiva o un sabotaje incesante al Estado, la baja burocracia o los empleados públicos expresan su ambivalente y conflicto profundo hacia el Estado. O es mediante esta protesta como la baja burocracia o empleados públicos deja de ser fuerza revolucionaria para convertirse en fuerza conservadora del Estado. En muchos contextos sociales es propio de la baja burocracia constituirse en una lacra de la sociedad burguesa, lacra que tapona todos sus poros y así deja de ser la fuerza de empuje revolucionario que fue en más de un contexto capitalista.

Tal burocratismo o protesta pasiva de los empleados públicos se manifiesta en el México actual en forma cotidiana y en la forma como la burocracia ejerce su poder ordinario, cuando en concreto los empleados públicos hacen un uso inadecuado de los medios del Estado, trabajan en forma parasitaria o anacrónica, hacen uso y abuso del expediente para ser ineficaces o de la misma jerarquía burocrática para delegar órdenes y no ser realmente eficientes.<sup>30</sup> Tal burocratis-

<sup>30</sup> Común en la administración pública mexicana es el abuso en el papeleo o que intervengan muchas instancias en el proceso de decisiones, o que los discursos políticos sustituyan a políticas prácticas; también la ineficacia se muestra en el manejo irracional de los medios del Estado, lo que da pie a un gran desperdicio de recursos. La ineficacia de la baja burocracia ha dado pie a que una de las metas sustanciales del gobierno actual sea la modernización del aparato de Estado.

mo o protesta pasiva de la baja burocracia no sólo es el sustituto sino realmente una antítesis de la lucha política y revolucionaria que los empleados públicos desempeñaron en la mitad de la década cardenista, pues el burocratismo es una modalidad de praxis individual que no supone conciencia sino inconsciencia, no implica organización sino desorganización, no amenaza la estructura o la misma estabilidad del sistema sino que fomenta su conservación, aunque sobre una base realmente patológica. El burocratismo coadyuva a la conservación del sistema capitalista en general y del sistema político mexicano en lo particular.

En el México de los últimos 40 años, cuando la baja burocracia o los empleados dejan de ser fuerza revolucionaria, tal burocratismo cobra auge, síntoma de que un tipo de expresión de la burocracia es sustituto del otro. Pero, pese a tal burocratismo o protesta pasiva, el Estado mexicano se desarrolla —aunque con gran desperdicio de recursos. El burocratismo es empero un fenómeno vigente. No es extraño que Miguel de la Madrid defienda como una de las banderas esenciales del gobierno la eficacia en la gestión administrativa (Madrid, 1982: 21-22), forma de enfrentar pero también de contrarrestar el burocratismo o la protesta pasiva de la baja burocracia.

No sólo cabe atribuir a la baja burocracia tal burocratismo una vez que renuncia a su posición revolucionaria. No cabe la menor duda que el corporativismo burocrático fomenta el burocratismo y la renuncia a una conducta revolucionaria por parte de los empleados públicos, cuando precisamente el sindicalismo burocrático protege más bien a los leales, a los del mismo grupo político, aunque sean ineficientes y cuando tal organización burocrática adopta como meta o mira fundamental el control político sobre los trabajadores del Estado y la no eficacia de tales trabajadores.

Hay políticas estatales —como la Reforma Administrativa— (Carrillo y Caso, 1975: 47-67) que nacen precisamente bajo la meta o mira de contrarrestar el burocratismo o la protesta pasiva de los trabajadores públicos, pero que por la forma como se instrumentan desde el otro día de su promulgación oficial fracasan o no pueden contrarrestar el burocratismo o la protesta pasiva por parte de los trabajadores públicos. Y es que en la Reforma Administrativa no hay un diagnóstico de los males del aparato o de las causas que originan el burocratismo de la burocracia y por tanto no se puede contrarrestar tal mal. También afecta a la Reforma Administrativa el que en tal iniciativa, aparentemente técnica, se haya visto sometido todo tipo de intereses políticos, de gobernadores, secretarías de Estado, técnicos y de la misma Federación Burocrática, a quien se le hace socia de la Reforma pese a que tal sindicato ha coadyuvado a la protesta básica o burocrata-

tismo de la burocracia. Más bien una racionalidad política impera sobre una racionalidad técnica y es lo que hace fracasar a la Reforma Administrativa.

En el movimiento burocrático que nace buscando la aprobación del Estado y en la burocracia que a su vez se muestra fuerza leal y mantenedora del Estado por su doble dependencia al Estado y porque tiene otra forma de expresar su lucha, es donde finalmente reside otra explicación de la metamorfosis de los empleados públicos: fuerza revolucionaria en el cardenismo y fuerza que se orienta cada vez más hacia el conservadurismo. No hay duda de que el Estado mexicano es un Leviatán, pero no cabe atribuir a éste en exclusiva o a las políticas estatales la explicación de la transformación política de la burocracia de los empleados públicos.

### Los empleados públicos y su viraje: ¿un estudio de caso?

En el México contemporáneo, quizá desde el México de los años cuarenta, no son los empleados públicos la única fuerza que tiene un viraje, o que pasa de una posición revolucionaria a una conservadora. La clase obrera liderada por Lombardo Toledano también manifiesta en el cardenismo un cierto viraje de una posición revolucionaria a una postura conservadora. Los campesinos, desde la Revolución son la clase revolucionaria por excelencia, pues participan en el movimiento armado con mucha más fuerza y beligerancia que los obreros y también lentamente se van transformando en una fuerza conservadora. Propio de las clases subalternas, aunque no de la burguesía mexicana como clase dominante, es que asumen una posición revolucionaria después de la Revolución. Es más, en el caso de México, la burguesía mostró desde sus inicios menos iniciativa en su desarrollo, no se diga radicalidad. El viraje de los empleados públicos tiene una relevancia especial pues indica una pauta general a nivel de todas las clases subalternas.

Pero también el caso de los empleados públicos es relevante, pues las políticas estatales que se instrumentan hacia los empleados públicos o baja burocracia sirven, aunque con matices distintos, para mediatizar a las otras clases subalternas —obrerros y campesinos— y coadyuvar a su viraje de una posición revolucionaria a una posición conservadora. En el corporativismo hay en realidad una de las claves del sistema político mexicano. El corporativismo implicó una organización de las clases sociales en corporaciones, lo que permite al Estado

mexicano negociar con líderes y tener un cierto apoyo político en las masas; pero para las masas también significó beneficios económicos concretos. Por eso el populismo es la otra carta de tal corporativismo político, que se emplea tanto frente a los empleados políticos como frente a otras clases.

Si —en síntesis— es cierto que la transformación política de los empleados públicos no es única sino común a otras clases subalternas y que también son comunes las políticas estatales que operan sobre los empleados públicos, hay rasgos *sui generis* en la burocracia, en el movimiento burocrático y en las políticas frente a tal sector social. El movimiento burocrático es *sui generis* por su explosión tardía frente a las movilizaciones de otras clases subalternas. La burocracia es fuerza peculiar por su carácter mantenedor del Estado. El corporativismo u organización política que se concede a la burocracia es más estrecho y represivo por el sindicalismo vertical, por la restricción a la huelga y por el veto legal a la disidencia en este sector. El populismo hacia este sector se inclina a crear hondas diferencias en la burocracia y a conservar una lealtad de tal fuerza hacia el Estado que deja a una capa de burócratas en niveles ínfimos de subsistencia peores que los de los obreros. Por tales rasgos *sui generis* que se presentan en el movimiento de los empleados públicos y en las políticas estatales que se instrumentan hacia ellos es válido un estudio de caso por separado de cada fuerza social, pero no invalida plantear la similitud que puede existir en la praxis de distintos grupos sociales.

Pero hay también procesos fundamentales de la sociedad mexicana que se pueden comprender si se reconsidera o analiza el caso de los empleados públicos como un caso prototípico de lo que sucede a nivel de las clases subalternas. Y es que tales clases subalternas desempeñan un papel determinante en el contexto nacional.

La misma metamorfosis o transición en México de una sociedad revolucionaria o convulsionada que se estructura alrededor de los años cuarenta en una sociedad conservadora e institucionalizada se puede comprender si se ve la transición de los empleados públicos. Tal transición se debe en gran medida a que la alta burocracia no es ajena a los movimientos sociales, más bien intenta controlar o detener tales movimientos sociales mediante políticas estatales, como sucede con los empleados públicos.

Pero la crisis actual de la sociedad mexicana, que sin duda es más tenue que en otros contextos, se puede comprender mejor si se considera que no funciona ya la lógica anterior y las políticas estatales ya no son receptivas ante los movimientos sociales. Ya no se puede echar mano del populismo por la crisis internacional, la crisis nacional y el modelo de desarrollo adoptado por el gobierno. Y tam-

poco se puede avanzar en el corporativismo, pues no tiene caso organizar a las masas cuando no hay qué ofrecerles a cambio de su disciplina y organización. No hay forma de contrarrestar ni de oponer nada frente a los movimientos sociales o la inconformidad de una población y esto puede dar lugar a una crisis de legitimidad para el Estado.

En síntesis, el caso de los empleados públicos es relevante, pues alude a otras clases sociales, al mismo Estado y a la sociedad. Los empleados públicos como conjunto, o lo que en términos académicos se conoce como la baja burocracia, no es además fuerza común de análisis en la sociología nacional. Quizá por no ser la baja burocracia una de las clases fundamentales. También guía este ensayo la tentativa de revalidar a la baja burocracia como sujeto de estudio. La sociología no debe limitarse a analizar las clases fundamentales, hay sujetos sociales que sin ser clases tienen un papel social fundamental, como la burocracia que es fuerza mantenedora del Estado, es decir por tal categoría funciona el aparato de Estado, aunque hay otras clases, como la burguesía, de las cuales depende la marcha de la economía. Metodológicamente, este ensayo intenta probar que la burocracia debe ser estudiada como movimiento y superar así el enfoque estático como se estudia en lo general a la burocracia. Toda fuerza social debe verse en acción, es decir combinando historia y política, lo cual implica renunciar a enfoques organizativos y estáticos a la luz de los cuales se estudia a la baja burocracia o a los empleados públicos. Más bien el marxismo es la base para comprender a los empleados públicos —en forma dinámica— como movimiento retrógrada en lo general y excepcionalmente como fuerza pujante; la teoría weberiana es en cambio la que devela la concepción de burocracia como organización, perspectiva útil para mejorar al Estado y a su personal, no empero para comprender el dilema de la baja burocracia: parte de una sociedad civil y a la vez de un aparato de Estado, y expresión fiel de las contradicciones entre las dos instancias.

## Bibliografía

- Alcázar, Marco Antonio: (1970), *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México.
- Carrillo Castro, Alejandro y Andrés Castro: (1975), "La reforma administrativa en México", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Reformas Administrativas: Experiencias Latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIDOC, Tarcisio Ocampo (compilador): (1968), *Los médicos y la socialización de la medicina*, México, Documentos y reacciones de Prensa, *Dossier* núm. 18.
- Di Tella, Torcuato: (1965), "Populismo y reforma en América Latina", en *Desarrollo económico*, vol. IV, núm. 16, Buenos Aires, abril-junio.
- Gellmer e Ionescu: (1970), *Populismo; sus significaciones y características nacionales*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gill, Mario: (1971), *Los ferrocarrileros*, México, Extemporáneos, serie Teoría y práctica política.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha: (1983), "1983: la ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha y Susana Ralsky de Cimet: (1976), *El poder de los presidentes. Avances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios políticos, A. C.
- Loyo, Aurora: (1979), *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, colección problemas de México.
- Madrid, Miguel de la: (1982), *Mensaje de toma de posesión*, México, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1 de diciembre.
- Medin, Tzvi: (1972), *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI.
- Parra, Manuel Germán: (s.f.), *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, México, FSTSE.
- Parra, Manuel Germán: (1983), *Testimonios Históricos*, México, FSTSE.
- Poulantzas, Nicos: (1969), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- Ricord, Humberto E.: (1972), "El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran", en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, vol. V, núm. 13-14, México, enero-agosto.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, Comisión de Recursos Humanos de Gobierno Federal: (1976), *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, tomo 1: Administración Central, tomo 2: Administración descentralizada y de Participación estatal mayoritaria.
- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera: (1975), *Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia, Disposiciones Complementarias*, México, Editorial Porrúa.
- Weber, Max: (1964), *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.