

1
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL CORPORATIVISMO EN MEXICO

LOS MOVIMIENTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID
Y SU PERSPECTIVA FUTURA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR LA LICENCIATURA EN:

S O C I O L O G I A

P R E S E N T A :

MARCELA BOBADILLA MIRANDA

Acatlán, Edo. de México

junio de 1992



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

A MODO DE INTRODUCCION	I
1. DESARROLLO DEL ESCENARIO TEORICO-CONCEPTUAL	1
1.1 Sobre el Estado y otros conceptos	
1.2 Características generales del corporativismo	
1.3 La burocracia y la tecnocracia	
1.4 Los trabajadores de base del gobierno central	
1.5 Organización sindical de los empleados públicos	
2. EL MARCO JURIDICO DE LA CORPORATIVIZACION DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS	22
2.1 Los años de formación del Estado mexicano	
2.2 El Servicio Civil, las primeras normas protectoras para los servidores públicos	
2.3 Organizaciones anteriores a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE	
2.4 La Primera Ley Tutelar: el Estatuto Jurídico	
2.5 La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	
2.6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	

3. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE 1940 A 1980	45
3.1 Los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán	
3.2 El arribo a la fase del capitalismo intensivo	
3.3 El desarrollo compartido: los años 70	
3.4 El boom petrolero, preámbulo de la crisis de los 80	
4. EL CUESTIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA CORPORATIVA. 1982-1988	61
4.1 La nueva política económica del equipo de los tecnócratas	
4.2 El proyecto de descentralización administrativa	
4.3 Situación económico-social de los trabajadores	
5. LOS TRABAJADORES DEL PODER EJECUTIVO EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID: SUS CONDICIONES LABORALES	72
5.1 El programa de modernización en el aparato estatal: el Servicio Civil de Carrera, SCC	
5.2 Las repercusiones de la modernización en el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado	
5.3 La respuesta de la disidencia al interior de la FSTSE	
5.4 Cronología de un movimiento reciente: la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado	
A MODO DE CONCLUSION: EVALUACION DEL MOVIMIENTO DE COTRASE. SUS PERSPECTIVAS FUTURAS	96

BIBLIOGRAFIA

A MODO DE INTRODUCCION

Esta investigación de tesis de licenciatura, tienen como objeto de estudio los movimientos de los trabajadores al servicio del Estado en el sexenio de Miguel de la Madrid y su perspectiva futura.

Se centra en los 80 porque consideramos que es en esta década cuando se observan importantes cambios y reacomodos a nivel mundial, derivados de la crisis económica - recurrente y desigual en cuanto a intensidad y efectos en cada región - y de la impostergable necesidad de replantear las estructuras productivas y la inserción en el contexto internacional de los países en desarrollo. México por supuesto se ubica en dicho contexto.

Consideramos que la política económica de México en el sexenio que nos interesa conocer, es ante todo una estrategia anticrisis de acción coyuntural, pero es también la que establece los ejes básicos de la modernización del país a largo plazo.

Podemos intentar una definición de la crisis que ha vivido el país los últimos 15 años, situándola en dos planos:

- 1.- Crisis productiva: de la base tecnológica y de las relaciones industriales.
- 2.- Crisis de la forma estatal: del Estado como sistema corporativo.

En el primer plano, se intenta implementar una estrategia de reestructuración productiva y reconversión industrial; en el segundo, se cuestiona la maraña de relaciones patrimonialistas del Estado, al crecer la concepción de que éstas son obstáculo para el desarrollo de la productividad y la competitividad. De ambos planos, nosotros seguiremos el análisis en base al segundo.

El redimensionamiento del Estado mexicano - con la reducción del déficit público y la privatización de empresas paraestatales como principales acciones - podemos pensarlo como parte de un proyecto de viraje definitivo de la relación Estado-aparato económico, donde no podemos obviar (aunque no se desarrolla en este trabajo) el papel que juega la banca internacional y el sector privado, financiero e industrial

Siendo la redefinición del Estado al mismo tiempo de las relaciones y proyectos de la sociedad mexicana, - concepto demasiado amplio que rebasa nuestras posibilidades de abordaje - nos hemos centrado únicamente al estudio de las relaciones que establece el gobierno - como parte del Estado - con uno de sus sectores: los trabajadores al servicio del Estado.

Este concepto también podría ser muy amplio si pensamos en el conjunto de las instituciones gubernamentales (representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en el cuerpo de trabajadores que lo conforma. Por ello, lo que básicamente inspiró esta investigación fue el movimiento de una parte de los trabajadores de las Secretarías del poder Ejecutivo que tuvo el nombre de **Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado, COTRASE**. Dicho movimiento, a nuestro modo de ver, es una de las más importantes expresiones de organización de los empleados de gobierno para exigir sus derechos laborales, movilización que se da al margen de su órgano oficial de representación: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, **FSTSE**.

En el caso específico de estos trabajadores, los reajustes de personal, el programa de renuncias voluntarias, la disminución de partidas presupuestales y el cierre o fusión de diversas dependencias, como parte de las políticas del gobierno para controlar el déficit público, han menguado considerablemente su nivel de vida, obligándolos a salir a la calle y organizar sus demandas salariales por encima de la institucionalidad establecida.

Para desarrollar los puntos señalados arriba, nos hemos fijado algunos objetivos:

- 1.- Conocer en términos generales, el sistema corporativo mexicano.
- 2.- Establecer las características generales de los trabajadores que, de acuerdo al Artículo 123 Constitucional, pertenecen al Apartado B.
- 3.- Estudiar la historia del surgimiento y desarrollo de la FSTSE, como uno de los pilares del sindicalismo oficial.
- 4.- Examinar la coyuntura nacional del surgimiento de la COTRASE y sus planteamientos básicos.
- 5.- Intentar la evaluación del papel que juega la COTRASE dentro de la historia del movimiento laboral mexicano, así como de su importancia en la configuración del sindicalismo mexicano, en los albores del siglo XXI.

De modo que el estudio gira alrededor del movimiento laboral de los empleados públicos, considerando las condiciones que les permite el sistema corporativo, y analizando de éste sus modificaciones - fortalecimiento o debilitamiento - para intentar en lo posible, estimar las perspectivas de este sector de trabajadores, en la década de los 90, si es que efectivamente se observa una redefinición de las relaciones del gobierno con sus trabajadores.

La hipótesis central del trabajo a demostrar es que la crisis económica del país que agudiza los problemas laborales, ha llegado hasta los cimientos del Estado, cuestionando el sistema corporativo y propiciando su transformación.

Dos son las razones que consideramos justifican la elección y desarrollo del tema:

- Primero, que al parecer es uno de los sectores menos estudiados en su problemática laboral y sindical, a pesar de su larga trayectoria histórica como sector organizado.

- Segundo, en el sexenio de Miguel de la Madrid, la base de los trabajadores estatales dio amplias muestras de inconformidad por las políticas que el gobierno implementó para resolver su crisis interna, realizando frecuentes manifestaciones callejeras que por mucho rebasaron la capacidad de negociación de su dirigencia sindical, movilizaciones nunca antes vistas, al menos con ese matiz de protesta, en la historia de nuestro país.

Es importante que a lo largo de la lectura de este estudio se tenga presente la histórica heterogeneidad económico-social de los trabajadores del Apartado B, aunada a sus distintos niveles técnico-profesionales, puesto que este factor ha sido clave en el desarrollo de sus acciones sindicales.

En una primera parte del trabajo, intentaremos establecer las categorías que puedan auxiliarnos en la delimitación del problema de estudio, para establecer las características del sector de estudio.

En los siguientes dos capítulos haremos un breve recuento histórico de las organizaciones sindicales de los empleados públicos hasta la FSTSE, y los instrumentos normativos que les rigen como trabajadores, desde la época posrevolucionaria hasta los albores de la década de estudio.

En la última parte se desarrollan dos capítulos sobre el sexenio de estudio, para concluir con una cronología del movimiento de COTRASE.

A modo de conclusión, intentaremos una evaluación de este movimiento y en lo posible establecer las perspectivas que tiene a la luz de los 90.

Espero en lo posible conservar la fidelidad de los acontecimientos al intentar una interpretación objetiva de los

mismos, para que este trabajo no se convierta en confusa información, y sí en cambio contribuya como material de apoyo en el estudio del tema. Sobre todo, considerando que se trata de un problema que ya puede mirarse a la distancia de los 4 años que han transcurrido desde esa crisis; no era nuestra intención cuando elegimos el tema, alejarnos tanto en la historia, ofrecemos disculpas por ello.

Finalmente, agradezco de infinito la gran cantidad de apoyos que he encontrado a lo largo de mi investigación, desde la taza de café en la biblioteca del Instituto Mora, hasta el auxilio con materiales y copias de diversos compañeros. Por supuesto fueron de gran valor los comentarios de los amigos, profesores y especialistas del tema, que se han interesado por mi trabajo y de alguna manera también contribuyeron a su realización.

1. DESARROLLO DEL ESCENARIO TEORICO-CONCEPTUAL

1.1 Sobre el Estado y otros conceptos¹

En todo grupo humano, la sociedad civil comprende, por un lado, el conjunto de las relaciones materiales y, por el otro, las instituciones y asociaciones privadas que expresan intereses particulares frente a otras instituciones; en este contexto, el fenómeno del poder supone la existencia de un conflicto entre los bandos de la sociedad que aspiran a dominar o dirigir. El Estado, podemos decir, en tanto núcleo de la organización política de dicha sociedad civil, es la unidad institucional de dominación y dirección, que con diversos grados de autonomía expresa sus relaciones y proyectos.

Max Weber ha traducido acertadamente la tendencia a superar el policentrismo del poder en favor de la concentración del mismo en una instancia parcialmente unitaria y exclusiva, al hablar del 'monopolio de la fuerza legítima': un estado territorial centralizado y unitario, alcanzado a través de la racionalización de la gestión del poder.

Este proceso se cumple bajo los principios de espacialidad, - de un territorio o extensión física de terreno suficientemente amplia para permitir el creciente intercambio de intereses - y de relaciones económico-sociales entre grupos cercanos (que constituyen su población) y que reciben, y acatan, reconocimiento y disciplina institucional. El orden estatal se convierte en un 'proyecto racional' de la humanidad en torno a su destino

¹ Véase a Norberto Bobbio, Diccionario de Política, pp.189, 431, 626 y 743

terreno: el contrato social, paso del estado de naturaleza al estado civil.

Se habla también del Estado-aparato o del Estado-administración, como la "organización de las relaciones sociales (del poder) a través de procedimientos técnicos preestablecidos (las instituciones, la administración) útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero".² La unicidad del mando, su carácter de última decisión, su posibilidad de aplicación a través de un sólido aparato profesional de órganos ejecutivos y coactivos - todo esto dirigido a la instauración y mantenimiento del orden - , como fin último de la organización de la sociedad.

El Estado social reasume la función de gestión directa del orden social, pero sobre todo del orden económico, teniendo a la vista el progresivo e indefinido proceso de integración social.

A un tipo de dominación social específico pueden corresponder formas políticas diferentes que repercuten en la vida de la población y, desde luego, en las opciones y estrategias políticas de las distintas fuerzas sociales. Estas formas de gobierno y métodos por medio de los cuales la clase dirigente ejerce su poder económico y político, es lo que denominamos sistema político: las instituciones gubernamentales - poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y las no gubernamentales - partidos políticos y grupos de presión (sindicatos y asociaciones civiles) - , así como el personal político que las dirige, es decir, las personas que ejercen el poder político, que determinan la orientación política de una cierta sociedad; que determinan el tipo de régimen.

El gobierno, como aspecto fundamental del Estado, constituye una parte de lo que ordinariamente se define como régimen

² Ibidem, p.629

político, en cuanto instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad. Se organiza en dependencias administrativas llamadas Secretarías de Estado.

La función del gobierno es precisamente la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo, esto debido a que no se conoce en la historia universal sociedad alguna que se haya adaptado espontánea y automáticamente a las normas en que se desenvuelven las relaciones sociales.

La supremacía del gobierno sobre la sociedad entera y sus diferentes grupos sociales está garantizada por el monopolio que ejerce sobre el uso de la fuerza (ejército y policía).

Si especificamos las determinaciones del concepto, encontramos que, de acuerdo a la doctrina de la división de poderes, el gobierno coincide con el poder ejecutivo; o mejor aún, con los órganos de la cúspide de ese poder, excluyendo a la administración pública (aparato de funcionarios y personal que laboran en el funcionamiento de los servicios públicos).

El presidencialismo es el régimen político dominante en México. El Estado resultante de la Revolución Mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por la concentración de facultades constitucionales en la institución presidencial; es el Ejecutivo un poder unipersonal, convertido en institucional.

Podemos aventurarnos a afirmar que el actual régimen es obra del Cardenismo, de la organización de la sociedad a través de la política de masas, donde la lucha de clases se convertiría (hasta nuestros días) en lucha de clases organizadas, bajo el arbitraje del Estado de la Revolución y, en realidad, de su presidente. Este régimen se conoce como régimen corporativista.

El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones que buscan la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los

proyectos de la sociedad civil ... es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado.³

1.2 Características generales del corporativismo

O'Donnell⁴ define tres tipos de corporativismo - que en un momento dado podemos retomar para analizar la realidad mexicana - partiendo de que éste es un conjunto de estructuras que vinculan de cierta forma al Estado con la sociedad, a saber:

- a) De periodos populistas.
- b) Estado burocrático-autoritario.
- c) De democracias constitucionales capitalistas.

El primer tipo no lo considera propiamente como una nueva forma de Estado o de sociedad civil, sino una nueva manera de organizar al sector popular mediante su vinculación vertical y subordinada al Estado, en un periodo de rápidos avances de la industrialización y la urbanización. Podemos considerarlo como transitorio hacia el corporativismo burocrático-autoritario, y en el caso de México podría corresponder al periodo cardenista.

En cuanto al corporativismo característico de las democracias constitucionales, también llamado corporativismo privatista, lo define como el avance de sectores de la sociedad civil hacia el Estado, donde ésta supuesta apertura, lejos de incluir a todas las clases y al conjunto de sus actividades, queda tan sólo al nivel de la 'representación' o 'asesoramiento' de algunos grupos ante el Estado y no en la participación directa o en la adopción de decisiones públicas.

Para los fines del presente trabajo, definiremos las características del corporativismo burocrático-autoritario, por

³ Manuel Camacho Solís, El futuro inmediato, p.25

⁴ Guillermo O'Donnell, Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado, pp. 1-70

ser, a nuestro modo de ver, el régimen que se consolidó en el país después de los años 40:

- 1) Corporativismo 'bifronte' en tanto, por un lado, conquista y subordina a las organizaciones de la sociedad civil (estatizante), y por el otro realiza la apertura de áreas institucionales del Estado mismo a la representación de intereses organizados de la sociedad civil (privatista).
- 2) Es de tipo represivo, burocratizado, tecnocrático, estrechamente vinculado al capital nacional e internacional.
- 3) Importancia creciente de las unidades asociativas formales de representación.
- 4) Emerge después de que se ha producido una industrialización o por una creciente activación política del sector popular: para eliminar y/o controlar dicha activación, estatizando los sindicatos y desmontando las bases organizacionales y el liderazgo de esa movilización, a fin de conservar la 'paz social' y el orden.
- 5) Instrumento para la profundización de la economía capitalista, pero también parcial obstáculo por los intereses burocráticos que genera.
- 6) Es Estado-empresario, en tanto participa crecientemente de las actividades productivas y de servicios.
- 7) Reactivación de la burguesía nacional en sectores estratégicos, en ocasiones vinculada a la burguesía internacional, indispensable para el desarrollo o crecimiento del capital de los países de menor desarrollo.
- 8) Reconstitución de los mecanismos de acumulación en beneficio de grandes organizaciones públicas y privadas.
- 9) Emergencia de una nueva coalición que tiene sus principales integrantes en personal del Estado - clase política y tecnócratas civiles, poseedores estos últimos de información

especializada y pericia técnica -, el capital internacional y la alta burguesía nacional.

- 10) Mecanismos que utiliza el Estado para ampliar y consolidar su expansión: supresión de canales electorales, sustituidos por un sistema de partido único; represión; manipulación ideológica; corporativización de organizaciones de clase y sus líderes; despojo de los recursos alternativos, como podría serlo la legislación laboral; otros.
- 11) El partido de Estado es un aparato de control político, impersonal, integrado por las grandes agrupaciones de la sociedad civil.

De modo que, viniendo de una fuerte activación política (en el primer tipo de corporativismo que caracteriza O'Donnell), el sector popular sufre, en primera instancia, de una abierta "represión orientada a desmontar las bases organizacionales y el liderazgo de esa activación, y más tarde, la implantación del control preventivo y menos visible de la corporativización estatizante."⁵

Otra forma de definir a este tipo de corporativismo que nos interesa conocer es como corporativismo estatal, también llamado corporativización forzosa de la representación de intereses desde arriba; algunos autores señalan que su elemento definitorio no es otro que la necesidad estructural del Estado neomercantilista, antiliberal, capitalista atrasado y autoritario, de consolidar su desarrollo. Schmitter⁶ por su parte, plantea que en el corporativismo estatal existe un desarrollo tardío, capitalista dependiente y de relaciones de clase hegemónicas; que obedece a la necesidad de este sistema económico de reproducir las condiciones de su existencia y de seguir acumulando recursos; de contar con regímenes estables dominados por la burguesía, donde se observa la concentración de la propiedad, expansión del rol de

⁵ Ibidem., p. 69

⁶ Véase a Phillippe Schmitter, "Más allá del corporativismo", 1986

la política y racionalización de la toma de decisiones al interior del Estado.

De manera sintetizada este autor define el corporativismo

...como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos.

De este modo, Schmitter nos dice que el corporativismo estatal se presenta como una respuesta institucional a las nuevas exigencias del siglo XX: se reestructura la división internacional del trabajo y la distribución de beneficios; se llena una jerarquía de autoridad en los aspectos económico, político y moral; al mismo tiempo, actúa como un instrumento de rescate y consolidación del capitalismo en lugar de sustituirlo, aún en los casos de un capitalismo periférico, tardío y dependiente.

Sin embargo, el corporativismo estatal en México se muestra cada vez más costoso de mantener. Su vértice, el presidencialismo, entró en crisis con el concurso de al menos 3 de los elementos principales que se desgastaron y que rebasaron la diversidad y complejidad del país, a saber:

1. En las relaciones del sistema con la sociedad civil se han erosionado las instancias para la participación de sus principales agrupamientos (obreros, campesinos, asociaciones profesionales, universidades, clase media, corporaciones privadas).
2. Existe una alta concentración de decisiones por parte del poder Ejecutivo.

7 Phillippe Schmitter, "Continuamos en el siglo del corporativismo", p.145

3. Han menguado los criterios de moralidad y de responsabilidad social en la clase política (conformada por los altos dirigentes de las instituciones gubernamentales), así como los medios institucionales correspondientes.

La crisis del presidencialismo tradicional, en lo político; de las cúpulas empresariales, sus clases medias afines y las clases laborales, en lo socioeconómico, ha tenido en la sociedad civil mexicana consecuencias graves, que comentaremos en su momento.

1.3 La burocracia y la tecnocracia

Otro concepto importante para el desarrollo de esta investigación es el de aparato de Estado o aparato administrativo. Se refiere ante todo a la necesidad orgánica de establecer un trabajo administrativo, separado de otras funciones. Es, según Weber, un sistema objetivo de gestión y administración, mediante la delimitación rigurosa de competencias entre las distintas ramas que lo integran. Es la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, regulada por normas y reglas objetivas e impersonales.

Esto es, para el logro de metas colectivas concretas se crea una organización compleja bajo una autoridad como es el gobierno, dividiéndose a su vez en agencias administrativas de acuerdo con un orden jerarquizado de servidores públicos o burócratas, que se dedican a atender, con especialidad, las finalidades anteriores.

Marx consideraba que la actividad del aparato burocrático se realizaba a través de un cuerpo de funcionarios seleccionados entre la gente más culta y conciente de la clase media; junto con Engels plantearon que dicha clase era un agente positivo de desarrollo histórico, en la transición al capitalismo. El funcionario es un elemento que se sitúa como eslabón intermedio entre los gobernantes y los gobernados, en rigurosa dependencia de los primeros y constituyendo la clase política.

Para que el cuerpo de funcionarios pueda cumplir su misión y entregarse completamente al servicio del Estado ha de tener carácter estable y verse libre de la necesidad de subvenir a la satisfacción de sus necesidades económicas entrando en el sistema de relaciones competitivas propias de la sociedad civil, y tal liberación sólo puede actualizarse si el Estado le proporciona los adecuados recursos económicos para su vida.⁸

Al ser la burocracia política medio ineludible entre el poder y la sociedad, es también, zona de fricción donde los intereses de ambos lados tendrán siempre que ser equilibrados por ésta, aunque sólo sea para mantener la paz.

El proceso de burocratización ha sido históricamente una consecuencia de la amplitud y complejidad de la pluralidad de los recursos a manejar para lograr un objetivo unitario. Es, en un momento dado, un sistema social que predomina sobre la civilización, acumulando los poderes de decisión política y ejecución administrativa.

...existe una relación inversa entre la fortaleza de los estratos y grupos espontáneos de la sociedad, ... , y la autonomía y fortaleza de la burocracia, ... , cuanto menos inmanentemente este estructurada una sociedad, tanto mayor será el poder de la burocracia.⁹

En el Estado, destacan los trabajadores de gobierno: el personal se emplea bajo un contrato y en virtud de calificaciones técnicas específicas; tienen un sueldo fijo y una carrera regular; consideran el trabajo como una ocupación de tiempo completo. De modo que la burocracia política es una

categoría formada por el conjunto de trabajadores o empleados del gobierno o sociedad política, que desempeñan una actividad de dirección, y que reciben su ingreso por una transferencia de excedentes de la estructura económica al sector público, principalmente a través de los impuestos.¹⁰

⁸ Manuel García-Pelayo, *Burocracia y tecnocracia, y otros escritos*, p.136

⁹ *Ibidem.*, p.138

¹⁰ Carlos Sirvent, *La burocracia*, p.36

Se trata pues de trabajadores asalariados que tienen en sus manos la administración de toda organización pública, federal o estatal, ejerciendo dirección y dominio.

Marx señala que el trabajador del Estado produce bienes de uso - enseñanza, seguridad, cultura, medicina, bienestar económico -, pero no plusvalía (en este estudio dejaremos fuera la situación particular de las empresas paraestatales); por lo tanto, se trata de trabajo improductivo, siendo los sueldos, como ya lo señala Sirvent, una parte de los impuestos de los sectores productivos (generadores de excedente de capital) que pagan por los servicios estatales. De esta forma, el sueldo del empleado es la mayor o verdadera identidad entre la sociedad civil y el Estado; es la transformación de las funciones o actividades del Estado en empleos, estando presupuesta la separación del Estado de la sociedad.

Hegel por su parte, considera que "los miembros del gobierno y los funcionarios del Estado constituyen la principal parte de la clase media, en la que se encuentra la inteligencia culta y la conciencia jurídica de la misma masa de un pueblo."¹¹

Es oportuno señalar que aun dentro de esta burocracia política se observan dos niveles: el mando propiamente político (o clase política) y la burocracia subalterna, constituyéndose el primero por los funcionarios y el segundo por los empleados de menores salarios y reclutados de los sectores medios, pero pertenecientes, generalmente, a la clase trabajadora.

Algunos funcionarios suelen ser despóticos, en tanto se consideran a sí mismos como un grupo privilegiado, cerrado y superpuesto a los demás ciudadanos a quienes administran, por carecer éstos de pleno conocimiento de las circunstancias que les incumben.

¹¹ Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, p.57

La llamada 'cultura burocrática'¹² se puede encontrar presente en cualquier régimen de gobierno, y algunas de sus características pueden ser aplicadas a México, amén de no perder de vista la heterogeneidad misma de nuestra burocracia:

- 1.- Los burócratas carecen de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de su gestión.
- 2.- No son elegidos por los administrados, sino que son nombrados por la autoridad superior.
- 3.- Están dotados de un específico saber y de un estatus jurídico y social.
- 4.- Cumplen tareas despersonalizadas y rutinarias, cuya función les es desconocida.
- 5.- Reciben salarios determinados por reglas generales, más que por su rendimiento individual.
- 6.- Tienen como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.
- 7.- Actúan leal y metódicamente, bajo normas establecidas, aunque ello contradiga sus criterios.

Hacia los años 30 surge, en los Estados Unidos, un concepto que, apelando a la razón técnica, involucra elementos tales como: Estado, sociedad global y sociedades sectoriales, como sistemas técnicos; este movimiento se conoce como tecnocracia. De lo que se trataba era de adaptar la estructura político-institucional a las exigencias estructurales de la razón técnica y a la dialéctica de los sistemas.

García-Pelayo, apoyándose en Roszak, define la tecnocracia, en tanto régimen político, como aquella sociedad en la cual quienes la gobiernan justifican sus actos apelando a los expertos

¹² Manuel García-Pelayo, op. cit., p. 136

técnicos, que a su vez, se justifican a sí mismos apelando a las formas científicas de conocimiento.

De esta forma podemos considerar como tecnocrático un sistema de dirección y de gestión política, sustentado total o parcialmente sobre supuestos técnicos. De modo que los 'técnicos-administradores' aparecen como una nueva clase política, constituyendo la mentalidad y la praxis tecnocráticas un nuevo componente de la cultura y la estructura políticas de nuestro tiempo, desplazando, en tanto sistema, a la burocracia y a su clase política, heredera de la tradición revolucionaria.

Su ideología podemos resumirla como la tendencia a desintegrar la totalidad de la personalidad en una serie de roles, proclamando la muerte del humanismo y del hombre al considerarlo como un componente abstracto y cambiante de unas estructuras o sistemas definidos por relaciones manipulables. Lo real es lo comprobable, funcional, cuantificable; los valores, normas e ideas están fuera de realidad.

Al igual que los burócratas, los tecnócratas son designados por una autoridad superior y se encuentran separados de la propiedad de los medios de que se valen para realizar su función, siendo ésta igualmente impersonal. Sin embargo, en este nuevo sistema las cualidades personales son las importantes, las reglas son flexibles en tanto se adaptan al progreso tecnológico. Por otro lado, mientras la asignación de papeles en la burocracia toma la forma de institución de cargos permanentes delimitada su competencia por rigurosas normas jurídicas, en la tecnocracia se constituyen equipos 'ad hoc' con funciones y atribuciones acordes a las necesidades cambiantes y a la competencia técnica de los funcionarios.

En México existe una mezcla de burocracia y tecnocracia, donde la primera resulta aún predominante. Incluso nos atrevemos a señalar que la llegada de los tecnócratas a los puestos de dirección en el gobierno, es más notoria en la presidencia de

Miguel de la Madrid, cuando algunos Secretarios de Estado poseen el más alto grado académico y son los forjadores de la nueva política económica.

1.4 Los trabajadores del gobierno central

Trataremos ahora de definir las características de las personas que realizan las funciones de gobierno, acercándonos particularmente a la base de trabajadores de escalafón, por ser éstos nuestro objeto de estudio.

Desglosaremos una primera morfología general de la burocracia:

- = Alta burocracia: carácter político; inestable.
- = Directiva o de confianza: extracción política y académica; inestable; gran profesionalización.
- = Burocracia de escalafón: desde profesional hasta parasitaria; posee cierta estabilidad en su estructura.

Ahora, con ayuda de Mendieta y Nuñez trataremos de establecer las características generales de la burocracia de escalafón, sin perder de vista que ya hemos mencionado la marcada heterogeneidad de este grupo de trabajadores¹³:

- a) Estructuralmente podemos ubicar a los empleados públicos en la clase media.
- b) La naturaleza intelectual de su trabajo les exige un mínimo de cultura general. Incluso existe entre sus filas un gran número de profesionistas y técnicos.
- c) Concibe la existencia a sueldo fijo, acomodando las necesidades familiares y personales a éste, tendiendo a realizar un ideal de vida parecido al de las clases acomodadas. Son los mejores clientes de todo tipo de

¹³ Véase a Lucio Mendieta y Nuñez, *Sociología de la burocracia*, 1961

comercios y su crédito les permite gozar de un presente aceptable, empeñando el porvenir.

- d) Falta de interés personal en el trabajo, con sus excepciones, (la burocracia científica, técnica y docente, por ejemplo). Este factor psico-social se traduce en rutina, lentitud, baja calidad de los servicios públicos, etc. Entre las causas de este desinterés podemos mencionar las siguientes: puestos inapropiados, falta de estímulos y compadrazgos.
- e) La reglamentación que lo obliga a ser metódico, prudente y disciplinado, lo conduce a la despersonalización de sus relaciones con el público, imprimiéndole un comportamiento estereotipado. Aquí se presenta una contradicción entre la actitud indiferente hacia el público y la alta eficiencia en el trabajo, que en un momento dado no le permite resolver casos específicos que se salen de las normas generales.
- f) Sus actividades administrativas son de carácter improductivo, pero sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva.

El mismo autor señala que la movilidad de la burocracia de base es principalmente horizontal (de funciones u oficina), adaptándose de inmediato al nuevo grupo. Si no tienen protección jurídica el ascenso es lento y obedece más a influencias personales y favoritismos, que al tiempo de servicio y capacidad personal; aún así, se puede llegar a cierta altura, pero el rebasarla sólo es posible con valimientos políticos. No se contemplan, de manera legal, los descensos.

Su trabajo es de carácter enajenante, en cuanto no hace otra cosa que poner en marcha los ordenamientos legales, sin estar involucrados más que en una pequeña parte de un todo más complejo, adquiriendo su trabajo el carácter de abstracto.

comercios y su crédito les permite gozar de un presente aceptable, empeñando el porvenir.

- d) Falta de interés personal en el trabajo, con sus excepciones, (la burocracia científica, técnica y docente, por ejemplo). Este factor psico-social se traduce en rutina, lentitud, baja calidad de los servicios públicos, etc. Entre las causas de este desinterés podemos mencionar las siguientes: puestos inapropiados, falta de estímulos y compadrazgos.
- e) La reglamentación que lo obliga a ser metódico, prudente y disciplinado, lo conduce a la despersonalización de sus relaciones con el público, imprimiéndole un comportamiento estereotipado. Aquí se presenta una contradicción entre la actitud indiferente hacia el público y la alta eficiencia en el trabajo, que en un momento dado no le permite resolver casos específicos que se salen de las normas generales.
- f) Sus actividades administrativas son de carácter improductivo, pero sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva.

El mismo autor señala que la movilidad de la burocracia de base es principalmente horizontal (de funciones u oficina), adaptándose de inmediato al nuevo grupo. Si no tienen protección jurídica el ascenso es lento y obedece más a influencias personales y favoritismos, que al tiempo de servicio y capacidad personal; aún así, se puede llegar a cierta altura, pero el rebasarla sólo es posible con valimientos políticos. No se contemplan, de manera legal, los descensos.

Su trabajo es de carácter enajenante, en cuanto no hace otra cosa que poner en marcha los ordenamientos legales, sin estar involucrados más que en una pequeña parte de un todo más complejo, adquiriendo su trabajo el carácter de abstracto.

El mecanismo burocrático general funciona de acuerdo a dos principios:

- Inercia: Al alcanzar cierta estabilidad tiende al hábito, la línea del menor esfuerzo. Los trámites se encuentran enlazados, renovar significaría cambiar todo el sistema y eso no está permitido.
- Dinámica: El cambio se da desde arriba; no se desarrolla sistemáticamente pues depende de la alta burocracia, de los acontecimientos políticos, de las necesidades sociales, del presupuesto y de otros elementos.

En la dinámica del mecanismo burocrático se observan a su vez dos conceptos fundamentales:

- Desarrollo: En cuanto al aumento de su volumen perfeccionando sus funciones.
- Burocratización: Crecimiento desmedido y sin control de las instituciones gestoras de Estado, invadiendo campos de la sociedad civil.

1.5 Organización sindical de los empleados públicos

Ahora veamos otro ángulo del problema, la organización sindical de los trabajadores al servicio del Estado, su condición de asalariados frente al gobierno-patrón. Los sindicatos, son "las asociaciones de los trabajadores que se constituyen para el estudio, mejoramiento y defensa de sus derechos e intereses, con atención particular a los salarios, horas y condiciones de trabajo".¹⁴ En general, podemos hablar de dos tipos de sindicalismo: el oficial y el no oficial. El primero se refiere a las organizaciones de trabajadores agrupados en las centrales reconocidas por el gobierno; el segundo son asociaciones que, aunque pueden contar con registro legal, no están en las centrales de sindicatos oficiales y además comulgan con

¹⁴ Diccionario de Sociología, p.275

principios considerados de oposición. Los empleados de gobierno pertenecen al primer tipo.

En teoría, no se puede aceptar la sindicalización o cualquier forma de unión de los empleados públicos frente al gobierno, puesto que se considera que si llegaran a ejercer su derecho de huelga, por ejemplo, provocarían la anarquía social. Su agremiación entonces, se presenta como ficticia, en tanto no existe un contrato de trabajo, sino un estatuto legal y reglamentario, donde se contempla que los empleados están por derecho asociados a un servicio público. Vistas así las cosas una huelga sería una falta de disciplina y se podría aplicar la 'supremacía del interés general'.

Existe por otro lado, la ley de hierro en el escalafón; esto es, mantiene al empleado público en un estatus económico y social en el que lo sujeta el presupuesto anual (gastos autorizados al gobierno); no suele haber estímulos extra-salarios; su movilidad vertical depende de las vacantes que vayan quedando (aunque la asignación de éstas se realiza generalmente en medio de corrupción, compadrazgos, intereses políticos, etc.).

Pese a ser el de los empleados públicos uno de los grupos laborales más heterogéneos e inestables - consecuencia de los años de formación y consolidación del Estado mexicano; el paso de su dinámica-desarrollo a la inercia-burocratización en que lo sorprende la crisis de los 80 - , podemos encontrar a lo largo de su historia testimonios de sus demandas salariales y de mejoras en sus condiciones de trabajo, frente al gobierno.

Con el arribo de la tecnocracia a puestos clave del gobierno de Miguel de la Madrid, los empleados públicos se enfrentan hoy día a las orientaciones que el aparato administrativo intenta dar al sistema; a saber:

- Racionalización de la estructura burocrática.
- Simplificación de trámites y procedimientos.

- Mecanización de dichos trámites.
- Perfeccionamiento de controles; disciplina.
- Selección de los empleados según profesionalización.
- Equidad del escalafón, considerando competencia antes que antigüedad.

La burocracia sindical que dirige el sindicato de los empleados públicos es la organización gremial que reproduce en su estructura y funcionamiento la división social, técnica y particular del trabajo existente, con una representación permanente. Su actividad depende del funcionamiento concreto de la organización sindical (de su nexa con los trabajadores), pero desarrolla intereses propios (a veces contrapuestos a la base que representa) y que le dan cierta autonomía, creándose con ello una unidad contradictoria entre dependencia y autonomía.

Los dirigentes sindicales son reclutados de las filas de los propios trabajadores organizados, por vía de 'elección popular'. Se retribuyen con sueldos fijos (cuotas sindicales, licencias laborales); se insertan en el seno de una jerarquía definida, sujetos a una disciplina estatutaria y competencias fijas, disociados de los medios de representación y administración que manejan. Sin embargo, en los hechos están investidos de una autoridad legal y legítima, con un ámbito de competencia mayor al que señalan los ordenamientos e incluso haciendo uso de los recursos y bienes materiales del sindicato, en beneficio personal (automóviles, locales sindicales, mobiliario) y por supuesto con el peligro latente del burocratismo. Según Juan Felipe Leal¹⁵, sociológicamente la burocracia sindical puede situarse en tres esferas operativas distintas, y aunque el autor lo plantea explícitamente para sindicatos obreros, nosotros lo haremos extensivo a los sindicatos de los burócratas, por ser su

¹⁵ Véase a Juan Felipe Leal, *Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938, 1985*

organización interna semejante a la de un sindicato de empresa, y donde ambos responden a la dinámica corporativa del sistema:

- 1.- La del procesamiento, gestión y satisfacción de los intereses de sus representados.
- 2.- La de las mediaciones entre la organización que encabeza y otras instancias (en el plano económico, social y político).
- 3.- La de la realización de sus intereses particulares (grupo de presión: reivindica su posición de poder).

Particularmente, la burocracia sindical en los sindicatos de empleados públicos desarrolla una contradicción con la dinámica misma del sistema en el que se mueve: los vicios en el aparato administrativo frente a los vicios en el aparato sindical, materializan dicha contradicción. En tanto servidores públicos y en un momento de crisis nacional como el actual, al defender sus derechos sindicales, se topan con que la inercia-dinámica de su actividad termina anulando cualquier dinámica mayor a la inercia de su organización gremial.

En términos generales, el sindicalismo en la burocracia se ha desarrollado como un sindicalismo oficial antidemocrático, dependiente e incondicional del gobierno, manipulador y corrupto; apoyado su dominio en unos trabajadores heterogéneos y dispersos, como un abigarrado mosaico de sujetos que a través de la lucha se unen, pero que mantienen una gran variedad de proyectos e intereses.

Entre los indicadores laborales que sobre el terreno de la lucha sindical de los 80, son considerados de los más importantes, tenemos:

- 1.- Lucha reivindicativa: salarial y ocupacional.
- 2.- Incorporación de burócratas en el escenario de la lucha laboral más general.

3.- Espacios cerrados y espacios posibles.

- =Lograr el tope salarial.
- =Mantener la legalidad de la huelga.
- =El uso de la negociación contra la fuerza.

Concheiro¹⁶ observaba, hacia 1984, cuatro tendencias en los proyectos generales del sindicalismo mexicano en general:

- a) El oficial: Con la CTM al frente, busca puestos en el poder público y voto cautivo; intervención más amplia en la economía a través del 'sector social'; su posición privilegiada se tambalea, sin mostrar aún la posible ruptura, (al menos hasta el sexenio al que se refiere este trabajo de tesis).
- b) La izquierda: Continúa en descenso al ocuparse más del proceso electoral y de los movimientos populares, que de cuestiones laborales.
- c) Unidad de frentes sociales: Algunas formaciones sindicales lo proponen para el fortalecimiento político de los trabajadores.
- d) Unidad y alianza sindical: Cuantitativa y cualitativamente diversa para posibilitar la ampliación de los márgenes de negociación o de confrontación con el gobierno.

La capacidad corporativa lograda por el consenso en los años 30, se manifiesta en los 80 a través de la coerción, constituyéndose el sindicato corporativo en una institución de diseño y gestión de políticas estatales antes que en organización atenta a asuntos tales como la contratación o las condiciones laborales. De esta forma, Concheiro opina que el sindicato corporativo ha tenido una maduración incompleta, pues sólo juega un papel de carácter ritual y legitimador, convirtiéndose en anti-democrático y autoritario, quizá con cierto consenso, pero pasivo.

¹⁶ Véase a Luciano Concheiro y José Luis Rhi Sausi, "Adiós a los sindicatos... corporativos...", 1984

Entre las funciones normales del sindicato corporativo se encuentran: regular las diversas naturalezas de la fuerza de trabajo y prolongar su escisión (ocupados-desocupados); privilegiar la cooperación sobre la negociación o contratación (ser mediador entre la clase trabajadora, el gobierno y el capital), mediación vertical y centralizada en las cúpulas sindicales, convirtiéndose, por un lado, en sindicato mediador y, por el otro, en sindicato de Estado.

La crisis del Estado mexicano corporativo, como sistema, se manifiesta en la restricción del espacio tradicional de negociación y mediación y, por lo tanto, en una crisis del sindicalismo corporativo; éste, al perder su base material, deja de funcionar como mediador y copartícipe, cuestionándose su capacidad de respuesta - como ocurre en el caso de los empleados públicos a finales del sexenio pasado -, quedando sólo como garante del control masivo por medio de la violencia, tanto física como jurídica.

Ante esto, las cúpulas sindicales aun intentan su recomposición, según Concheiro por dos vías:

- Búsqueda de mayor politización reforzando la fórmula sindicato-partido, dentro del PRI.
- Búsqueda de participación activa en la economía que consiga, por un lado, reforzar su capacidad de negociación con el gobierno y, por el otro, legitimación frente a los trabajadores-consumidores. Esto es, fomentar el desarrollo del 'sector social'.

Si bien no hay algo muy acabado respecto a los caminos a seguir por el movimiento sindical - sea éste de obreros o de empleados públicos -, sí podemos observar algunos ejes de lucha como referencia de la organización del sindicalismo, hasta finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, a saber:

- 1) Demandas salariales y de prestaciones.

- 2) Defensa del empleo y de las fuentes de trabajo.
- 3) Defensa de los contratos colectivos y las condiciones de trabajo.
- 4) Defensa de los sindicatos.
- 5) Lucha por la legalidad, tanto de las demandas como de los métodos de lucha.

Y es con estos elementos que intentaremos seguir la trayectoria histórica del sindicalismo en la burocracia hasta el sexenio de Miguel de la Madrid, donde se ha dado, a nuestro modo de ver, una de las más importantes movilizaciones reivindicativas de este sector.

2. EL MARCO JURIDICO DE LA CORPORATIVIZACION DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

La primera agrupación de lucha laboral conocida en la historia de México, la organizaron en el año de 1853 los obreros del ramo de sastres. Veintidós años después surge la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, AMEP, cuyo objetivo fue crear un cuerpo fuerte que pusiera a sus agremiados al abrigo de la miseria. Se mantenía con las cuotas que los mismos trabajadores aportaban, para que por igual recibieran el auxilio en caso de necesidad.

Es entre los años 1850 y 1905 que en México se da la creación de diversas mutualidades y cooperativas para la ayuda común de los trabajadores, caracterizadas porque no buscan el enfrentamiento entre éstos y los patronos.

En la AMEP destacaban los trabajadores de los Ministerios de Relaciones y de Hacienda, junto con los del Distrito y del Congreso.

Para ellos las condiciones de trabajo eran sumamente deficientes, puesto que no contaban con seguridad social, escalafón, tiempo extra y vacaciones, por mencionar algunas prestaciones. Tampoco tenían la seguridad de permanecer en el empleo, pues cada vez que se renovaba el gobierno, sufrían despidos masivos y reducciones de salario. A pesar de ello, la función de la AMEP distaba mucho de ser combativa, y en cambio se limitaba a ser un apoyo económico y moral, en los casos más apremiantes.

Ya en los albores del movimiento armado de 1910, se marca un paso importante en la lucha de clases, con el tránsito de las agrupaciones de simple supervivencia, las cooperativas, a los grupos de resistencia a la explotación, más tarde los sindicatos.

En 1911, viviendo la época de plena efervescencia revolucionaria, se realizan diversos movimientos de trabajadores:

huelga de tranviarios; paro de las cigarreras de la fábrica El Buen Tono; suspensión de actividades en las cerilleras de la fábrica La Central; fundación de la Confederación Tipográfica de México (más tarde Confederación Nacional de Artes Gráficas), y particularmente, la organización de la liga de profesores.

Entre 1911 y 1916, se desarrollan centros promotores del sindicalismo, destacando la labor magonista, para afianzarse los sindicatos gremiales, de oficios varios y por empresa.

La lucha de los trabajadores al servicio del Estado no fue fácil, se prolongó por muchos años y comprende un largo periodo, parte de la terminación de la etapa revolucionaria y continúa cuando se llega al periodo de reconstrucción y consolidación de los gobiernos revolucionarios.

...los constituyentes de 1917, implantaron artículos proteccionistas para los trabajadores asalariados, y aun cuando quedaron excluidos de dicha protección los servidores del Estado, ya se señalaba en la Constitución la conveniencia de reglamentar en forma especial las condiciones de los trabajadores del Estado.¹

2.1 Los años de formación del Estado mexicano

Con la caída de Porfirio Díaz y el ascenso de Madero, los trabajadores logran negociar con el gobierno un marco de tolerancia a sus acciones, reguladas inmediatamente a través del Departamento del Trabajo, establecido en diciembre de 1911.

En septiembre de 1912 surge la Casa del Obrero Mundial, COM, en un ambiente de efervescencia asociacionista, de caos unionista y de pequeñas y medianas organizaciones dispersas y ambiciosas. Más que organización de tipo sindical, se le considera centro de reuniones y discusiones en intercambio de ideas filosóficas y sociales que, bajo bases teóricas anarcosindicalistas, prepara la propaganda a nivel nacional para organizar un movimiento sindical coherente, pues nace con un programa estructurado, radical y revolucionario. Agrupa a un sector del artesanado urbano

¹ Manuel Parra, Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, p.36

proletarizado; a un pequeño núcleo del proletariado industrial y a ciertos asalariados de los servicios.

A partir de 1913 las uniones de resistencia se transforman definitivamente en organizaciones sindicales; la Gran Liga Obrera vendrá a ser el primer intento de organizar a los trabajadores por parte del Departamento del Trabajo. El proyecto era crear una confederación mexicana del trabajo, pero nunca se llevó a cabo.

La Casa del Obrero Mundial por su parte, se opone al proyecto de una Confederación organizada desde el gobierno, y lucha contra éste y la dictadura de Huerta, con la consiguiente represión y clausura de su local.

Con el triunfo del constitucionalismo en 1914, la COM reabre sus puertas y comienza una nueva fase como organización laboral, marcando al mismo tiempo, el inicio de un paulatino acercamiento al poder público apoyado por Obregón. La firma de un pacto entre constitucionalistas y COM en febrero de 1915, significa el primer paso concreto y oficial hacia la pérdida de su independencia respecto del gobierno y el inicio de la fusión entre el aparato estatal y las organizaciones sindicales. Ejemplo de ello es la formación de los Batallones Rojos.

A mediados del mismo año la corriente inflacionaria y la crisis general de la economía nacional, provoca que estallen muchas huelgas, con la consiguiente represión. Entre estos movimientos destaca el magisterial, que por la represión que sufre, trae consigo una huelga general de las agrupaciones obreras en el mes de mayo.

Ante los hechos, Carranza opone el argumento del perjuicio causado a los hijos de la clase media y pobre por el movimiento magisterial (tesis muy familiar para nosotros hoy día), pero "... lo cierto es que Carranza se oponía a todo intento de organización de los empleados gubernamentales, declarando por conducto de la Secretaría de Gobernación que reconocer este

derecho sería tan absurdo como reconocer la huelga del Estado contra el Estado."²

Esto demuestra que desde esa época se consideraba a los trabajadores de gobierno parte del mismo; es decir, no se distinguía entre los funcionarios que toman decisiones y los empleados que las ejecutan. Al parecer las categorías laborales desaparecían al momento de los conflictos económicos.

En 1916 se agudiza la crisis nacional: desempleo abierto, reducción de la producción agrícola, cierre de fábricas y minas, incremento desorbitante de precios, etc. Por supuesto, ello trae consigo una gran ola de huelgas que son reprimidas, inclusive Carranza modifica la ley juarista de 1862, y decreta que se castigará con la pena de muerte a los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos, encargando de ello a la autoridad militar.

La primera gran central sindical de carácter nacional se crea en 1918; la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, vendría a constituirse en una burocracia sindical cerrada, impulsora de un cuerpo político adherente, el Partido Laborista, PLM, tornándose en un factor real de poder dentro del nuevo gobierno. Simplemente, en sus años de esplendor se asegura que cerca del 80% de los trabajadores de los grandes centros industriales - de la ciudad de México, Orizaba y Puebla principalmente - se encuentran en dicha central.

La actividad de la CROM fue prácticamente de acciones antiobreras, como es el caso de la organización de grupos de choque formados por empleados de algunas dependencias públicas (por ejemplo, el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares), que fueron utilizados por Morones para contener a la disidencia, tanto de afuera como del interior de la CROM. Otros sectores de empleados públicos que destacaban

² Jorge Basurto, El proletariado industrial en México, 1850-1930, p. 175

dentro de esta central fueron los del Departamento del Trabajo y del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

De las disyuntivas del movimiento de trabajadores de esta época (caracterizado por desarrollarse en un ambiente revolucionario) sobresale la de elegir entre apoyar a los gobiernos que derrotaron a la dictadura, dejando del lado las reivindicaciones urgentes y que hasta cierto punto daban razón a su existir, pero que obstaculizaban el triunfo total y la estabilización de esos gobiernos; o emprender la lucha dentro del marco capitalista, con plena conciencia de sus intereses de clase y dejando del lado los problemas internos y externos que afectaban al país (que de alguna manera podían implicar el avance hacia formas semejantes a las del porfirismo o la amenaza norteamericana).

La realidad demuestra que la agrupación de los trabajadores en sindicatos y su participación en la lucha política estuvo condicionada desde sus inicios por las relaciones que establecen con la fracción triunfante en la Revolución de 1910: el constitucionalismo, priorizándose la reconstrucción nacional y la institucionalización de la Revolución.

El carácter y sentido final del gran movimiento social desencadenado en 1910, quedaron plasmados en las bases constitucionales de 1917, delineando al mismo tiempo, "el espacio organizativo de las distintas fuerzas sociales y las pautas para la inserción de éstas en la vida política institucional."³

En el gobierno de Obregón (1920-1924), y luego con Calles (1924-1928) la CROM vive su época de esplendor, observándose claramente el control del movimiento obrero y la captación de sus líderes en el aparato del gobierno - como es el caso de Morones, quien

³ Leal y Guadarrama. Estado y burocracia sindical, p.32

es secretario de Industria y Comercio, sin dejar de ser dirigente de la CROM, durante el gobierno de Calles - ; es en esta época cuando, podemos decirlo, se impone la dirección de la burocracia sobre el conjunto de la sociedad de una manera más coherente y directa, dándose posiblemente los cimientos de un proyecto de organización corporativa de la sociedad.

Los empleados públicos que formaban parte de la CROM, además de constituirse en grupos de choque - pues parte de las actividades de este organismo, ya lo mencionamos, era controlar, incluso por medio de la violencia, a los trabajadores que no estuvieran de acuerdo con las políticas del gobierno - , estaban obligados por esta organización y el PLM a entregar una cuota que de manera global ascendía a 2 mil pesos mensuales. Este derecho lo detentó la CROM hasta la caída de Morones en 1928, pero fue rescatado por el gobierno de Portes Gil, en un sistema por el cual Hacienda deducía automáticamente de los salarios de los empleados públicos, ciertas sumas con las que se financiaban las operaciones del recién formado Partido Nacional Revolucionario, PNR, (1929).

En agosto de 1925 Calles establece la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro - antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE - que ofrece a los trabajadores la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicios; préstamos a corto plazo de 3 meses de salario y un plazo de 12 meses para pagar, así como créditos hipotecarios.

A pesar de que estas prestaciones significaban importantes conquistas, carecían de una aplicación generalizada.

Es por ello que esta primera tentativa del régimen de gobierno revolucionario, de dar un cuerpo organizado a sus

trabajadores fracasa, por no constituir un sistema integral de seguridad social y del empleo.

Entre las cosas más nefastas que este periodo heredó al movimiento laboral, se encuentra "la formación de una selecta oligarquía de líderes sindicales, enriquecidos por vía oficial y diestros en el arte de manipular a sus partidarios en beneficio de los grupos políticos dominantes"⁴; consolidadas ambas cosas, dependencia del gobierno y burocracia sindical, con el gobierno de Cárdenas.

De esta manera podemos sintetizar que entre 1917 y 1931 la tendencia de la sociedad apunta "hacia la organización, institucionalización y legitimación de las nuevas relaciones sindicales, políticas y económicas, fruto del reciente movimiento armado"⁵. Esto se puede corroborar al observar que "las nuevas organizaciones sociales y políticas desplazan paulatinamente al ejército y sus caudillos del centro del poder político"⁶.

En cuanto a las estructuras sindicales específicamente, se avanza hacia la organización institucional, base funcional donde florecía un cada vez más numeroso cuerpo directivo permanente: la burocracia sindical.

2.2 El Servicio Civil, las primeras normas protectoras para los servidores públicos

En 1931, con el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se aprueba la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional. En el "artículo segundo de dicha ley se estipula que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes de Servicio Civil que se expidan".⁷

⁴ Barry Carr, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, p. 179

⁵ Leal y Guadarrama, *op. cit.*, p. 66

⁶ *Ibidem.*, p. 67

⁷ Manuel Parra, *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, p.57

Es entonces que en abril de 1934, Abelardo Rodríguez expide el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, donde se consigna la primera reglamentación para los empleados de gobierno, después del poco impacto de la Dirección de Pensiones.

Justifican su creación la falta de leyes protectoras, las pésimas condiciones de trabajo y la no seguridad social y del empleo. De hecho, cada cambio de gobierno se realizaban despidos masivos y congelación de salarios (o peor aun, con fluctuaciones descendentes). No se consideraba el tiempo extra, ni tampoco había límite a la jornada de trabajo; no disfrutaban de vacaciones y no se les pagaba el descanso obligatorio.

Por otro lado, carecían de servicio médico y, en caso de fallecimiento, los familiares quedaban desamparados.

En principio, con ese decreto Abelardo Rodríguez abdica a la facultad constitucional del Ejecutivo para nombrar libremente a los funcionarios y empleados que dependan de su poder, instituyendo un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de trabajadores, señalando, por otro lado, derechos, obligaciones y recompensas.

El acuerdo comprende a todas las personas que desempeñen un cargo dependiente del Poder Ejecutivo, exceptuando los militares, los cargos superiores al de jefe de oficina y quienes desempeñen servicios personales a funcionarios (choferes, servidumbre, etc.).

El documento señala que ingresarán al Servicio Civil los mexicanos mayores de 16 años y hasta un límite de 55 años. Los extranjeros sólo podrán trabajar para la Federación por contratos de un año, sin ingresar al Servicio Civil. Todos deben tener los conocimientos necesarios para el puesto que desempeñan.

Las categorías, elaboradas conforme la nomenclatura del Presupuesto de Egresos, serán según funciones, como sigue:

- Profesional: con título respectivo.
- Subprofesional: con conocimientos especiales.
- Administrativo: por examen u oposición.
- Educacional: manejo de leyes sobre la materia.
- Servidumbre: saber leer y escribir.
- Obrera: puestos eventuales; las plazas serán por acreditación de conocimientos.

Al obtener un nombramiento el empleado gozará de los beneficios del Servicio Civil hasta los 6 meses de servicio activo. El ascenso por escalafón será mediante examen de conocimientos, así sea un solo candidato.

Las vacaciones comprenderán dos períodos de 10 días cada uno, con goce de sueldo y fijadas las fechas por la Secretaría de Gobernación. Podrán gozar de licencias; es decir, tienen posibilidad de separarse del trabajo sin perder puesto ni nivel escalafonario. Salvo enfermedad, estos permisos serán sin goce de sueldo y no mayores de 6 meses. Igualmente tendrán derecho a 10 días económicos por año fiscal, con goce de sueldo. Se implantan dos modalidades de recompensas: honoríficas (otorgadas por escrito) y pecuniarias (con mayor sueldo si el jefe lo considera).

Los derechos: conservar el empleo, salvo notas negativas; ascensos, siempre que se tengan los atributos; desempeñar sólo las funciones específicas del puesto para el que fue contratado; ser indemnizado por separación del puesto sin causa imputable al trabajador (3 meses de salario); recibir pensión por retiro o inhabilitación. Pueden también los empleados y funcionarios asociarse, con aprobación de las Comisiones del Servicio Civil.

Las obligaciones: observar los reglamentos; discreción en asuntos que así lo requieran; coadyuvar a la realización, según su trabajo, de los programas de gobierno; trabajar con prontitud

y consideración en la atención del público. Los funcionarios no podrán disponer de los empleados para asuntos personales.

Se considerará ilícita toda asociación que adopte el paro del trabajo de sus miembros, entre los medios de defensa social, que en cualquier otra forma la incluya entre sus medios de acción, o cuya actuación contravenga lo dispuesto por este acuerdo o por otras disposiciones, a juicio de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas, aprobado por el Jefe Superior de la Dependencia.

Los directores de la asociación y demás responsables, en el caso que prevé este artículo, serán separados de sus puestos, sin perjuicio de exigirles las demás responsabilidades legales en que hayan incurrido.⁸

Las sanciones: extrañamiento verbal o por escrito por faltas a la ley o notas malas por reincidencia (en el expediente); multas, por 3 retardos en una quincena o falta injustificada; destitución, por 10 notas malas en un semestre o 5 multas o faltas injustificadas consecutivas, por perturbar el funcionamiento del servicio o faltas graves a la disciplina (ebriedad, negligencia, abuso del puesto); la destitución se aplicará para que el empleado no pueda laborar en ninguna dependencia.

El reingreso al Servicio Civil se considera cuando la renuncia fue voluntaria y sin obstáculos; si éste se tramita en un lapso de dos años, se considera empleado en disponibilidad; después de ese tiempo es de nuevo ingreso.

Cuando el empleado se encuentre implicado en un proceso judicial por delitos en ejercicio de funciones, se hará la separación automática del puesto que desempeñe, lo mismo para los funcionarios.

A pesar de la política salarial de incrementos, mientras los sueldos aumentaban 29% entre 1934 y 1940, el costo de la vida lo hizo en un 56%. En este contexto, los burócratas se encontraban en situación más difícil que los obreros, junto con las clases

⁸ Manuel Parra, FSTSE, Testimonios históricos, p. 45

populares y campesinas, ya que no tenían la fuerza necesaria para exigir reivindicaciones económicas. Por si fuera poco, sus salarios se mantuvieron estacionados e incluso llegaron a retroceder un 20% en relación a los que percibían en 1930.

En el aspecto político, el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, en tanto instrumento corporativo, centralizó y solidificó el control del gobierno sobre los trabajadores; unió a todos los núcleos sociales explotados que ya se encontraban organizados, pero al mismo tiempo, los dividió y los mantuvo separados entre sí, llegando inclusive al enfrentamiento mutuo.

En junio de 1935 se organiza el Comité Nacional de Defensa Proletaria con el fin, entre otras cosas, de apoyar la política de Cárdenas contra Calles. Proponen la realización de un Congreso de Unificación, del cual surgiría posteriormente la Confederación de Trabajadores de México, CTM, integrándose en un primer momento los trabajadores de la enseñanza y los trabajadores del Estado. Dada su heterogeneidad, en el artículo 13 de su reglamentación se señala que los sindicatos campesinos, las agrupaciones de trabajadores al servicio del Estado y los sindicatos de empresa de una misma rama industrial, deberán agruparse para integrar sindicatos nacionales.

Dos años después, Lázaro Cárdenas elabora un documento donde propone la sindicalización de los trabajadores al servicio del gobierno federal y la elevación a norma jurídica de los derechos de estos servidores públicos (entre los que se contaba el derecho de huelga). Esta propuesta desata una gran polémica, pues se consideraba que cualquier manifestación de inconformidad de los empleados públicos, comprometería la vida misma del Estado; sin embargo, lo que en realidad significaba elevar el derecho de huelga a una categoría jurídica, era que este tipo de protesta sólo podría conceptualizarse a través de un estatuto legal, lo cual permitiría el control de las autoridades para el restablecimiento del equilibrio económico o legal que se hubiese roto.

Mediante la sindicalización obligatoria que proponía, Cárdenas pretendía impedir la unificación de los trabajadores en la CTM - que ya contaba con mucha fuerza - y poder controlarla más rígidamente, pues en ese mismo año de 1937 esta Confederación había realizado labor para quitar los obstáculos que impedían la organización de los burócratas, integrándose al Comité de Unificación y Organización de los Trabajadores del Estado. Su intervención, pese a ello, no fue aceptada por todos los grupos y nunca logró el control general.

Entre 1937 y 1938, la CTM entra en crisis y se produce una escisión en su alta dirigencia. Las corrientes en pugna son: sindicalista radical (Partido Comunista Mexicano); sindicalista reformista (Vicente Lombardo Toledano) y sindicalista conciliadora (Fidel Velázquez)⁹. Este problema contribuye a la incorporación de la CTM al PRM.

Con ésto, se valida plenamente el esquema corporativo y se entregan las agrupaciones magisteriales y de trabajadores al servicio del Estado a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP, mientras que los campesinos son incorporados a la Confederación Nacional Campesina, consolidándose e institucionalizándose plenamente la fragmentación organizativa de los trabajadores que funciona hasta nuestros días, subordinados al Poder Ejecutivo.

Con dicha incorporación al PRM, tanto la burocracia sindical de la CTM, como de la CROM y la CGT,

... sufren una mutación radical en su ubicación, dentro de la estructura social mexicana; pues comienzan a participar, simultáneamente, de una doble posición y condición. De una parte, conservan su naturaleza de burocracias sindicales, de otra parte, desarrollan una dimensión de burocracia política pública - aunque ésta no esté siempre sancionada formalmente -, que las remite al aparato del Estado y a sus representantes políticos. De la intersección de estos dos planos surge la especificidad histórica de la burocracia sindical

⁹ Véase a Juan Felipe Leal, *Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938*, p. 121

mexicana contemporánea, que el movimiento obrero nacional se ha limitado a calificar con el término de oficial.¹⁰

Con la corporativización por sectores, el gobierno logra impedir que importantes núcleos de trabajadores reforzaran el poderío de la CTM, principalmente los trabajadores al servicio del Estado.

2.3 Organizaciones anteriores a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE

En 1934 se agravó en México la crisis causada por la recesión económica mundial de 1929, con el consiguiente cierre de fábricas y comercios. En el sector público, el fenómeno se traduce en el despido de entre el 60 y el 75% del personal en las diversas dependencias del gobierno federal.¹¹

El mes de julio de 1935 marca el surgimiento de la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, AOTE, organizada por 22 sindicatos y uniones de trabajadores, de entre los cuales destacan los empleados de Limpia, Aguas Potables, Talleres de Maestranza, Parques y Jardines, y Penitenciaría del Distrito Federal. El siguiente paso, marcado en su documento de fundación, era constituir, con otras Alianzas, Uniones y Sindicatos, una Federación de Sindicatos.

Es integrante del Comité de Defensa Proletaria (que dio paso a la CTM), separándose más tarde en el Comité de Solidaridad de los Trabajadores al Servicio del Estado, que agrupa tanto a empleados manuales como administrativos - aunque los fundadores de la Alianza, manuales todos ellos, desconfían de la participación de los administrativos, por considerarlos ajenos a los problemas laborales -.

Entre los logros que alcanza la AOTE podemos considerar la suspensión de la ola de ceses; movimiento del escalafón y

¹⁰ Ibidem., p.123

¹¹ Véase a Manuel Parra, Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, p.63

ocupación de una parte de las últimas plazas del personal de obreros e intendencia; reinstalación de despedidos; aumento del salario mínimo de 90 centavos a 1.5 pesos diarios, esto último conseguido mediante protesta pública.

No obstante la fuerza que significó la AOTE por el gran número de trabajadores de diversas dependencias que aglutinaba, carecía del aparato legal que le diera sustento a sus demandas.

Otra organización que puede considerarse antecedente de la FSTSE es la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (1936-1938), FNTE, cuyo lema era 'Por una sociedad sin clases'; surge precisamente en el primer congreso de la AOTE, realizado entre agosto y septiembre de 1936 y se consideran plenamente vinculados a la CTM¹².

Se encontraban como fundadores los telegrafistas, trabajadores postales, de Caminos, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Educación Pública, de Gobernación, de Obras Públicas y oficinistas del Departamento Central.

Sus principios mencionan que dentro del sistema capitalista los trabajadores del Estado se consideran sujetos de derecho obrero, pugnando por secundar los esfuerzos del proletariado agrupado en la CTM y comprometiéndose a facilitarle a dicho sector la conquista del poder político.

Las reivindicaciones por las que luchan son diversas y todas consideradas de carácter inmediato: igualdad jurídica en calidad de asalariados; retribuciones suficientes; estabilidad laboral mediante escalafón; pensión de retiro; ascensos; seguro social; institutos de crédito manejados por ellos mismos; intervención en la designación del Presupuesto Federal y en reglamentos y asuntos de personal; proscripción de descuentos excepto cuotas sindicales; proscripción de los ceses, multas y suspensiones;

¹² Véase a Manuel Parra, op. cit., p.91

jornada de 36 horas; viviendas; viáticos familiares; sobresueldos en lugares de mayor costo de la vida; centros infantiles cercanos a oficinas con más de 50 madres trabajadoras; igualación de salarios y derechos sin distinción de edad o sexo; licencias de 4 meses en embarazo y de 9 meses en enfermedades no profesionales; indemnización por accidente; pago de retiro en renunciaciones voluntarias; mejores condiciones de trabajo; restablecimiento del poder adquisitivo al nivel de 1926; creación de un Departamento Autónomo de Personal que organizara un escalafón de empleados de todo el país (en cuanto a ingresos, ascensos, licencias y suspensiones); disolución de asociaciones de personal de alto rango, que intentaran mantener situaciones privilegiadas; unificación total de empleados; incorporación a la CTM¹³.

Para alcanzar sus demandas utilizaban, como tácticas de lucha, la movilización de masas, las manifestaciones de respaldo o protesta, los mítines, los paros y demás medios de resistencia o de coacción que los situara como agentes de vanguardia, incorporados conscientemente a la clase obrera (al menos así se definían a sí mismos). Consideraban motivo de conflicto el fomento por parte del gobierno de grupos contrarios a dicha clase, para intentar implantar un régimen de sindicalismo obligatorio o corporativo.

La importante fuerza potencial que significa la FNTE influye para que, diversos funcionarios de los poderes Ejecutivo (miembros del gabinete presidencial) y Legislativo, plantearon por primera vez la discusión de la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A pesar de que los dirigentes de la FNTE consideraban que sus derechos como trabajadores estaban mejor garantizados dentro de la Ley Federal del Trabajo, proponen que para establecer un Estatuto Jurídico, se forme una comisión con representantes designados por el Ejecutivo y por la FNTE, para redactar el

¹³ Véase a Manuel Parra, FSTSE. Testimonios históricos, p.54-59

citado proyecto. Organizan, para ello, un mitin - el primero en su historia como trabajadores organizados - en apoyo al gobierno de Cárdenas, para elevar a la categoría de Ley, el Estatuto Jurídico.

2.4 La Primera Ley Tutelar: El Estatuto Jurídico

El proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal es enviado a la Cámara de Senadores en noviembre de 1937, por el Presidente Lázaro Cárdenas y con la contribución de una Comisión Técnica Jurídica de la FNTE, creada para el efecto.

La discusión del Estatuto Jurídico causó grandes diferencias entre los legisladores, sobre todo en la Cámara de Diputados, en diciembre del mismo 1937.

Grandes grupos de revolucionarios se oponían a su promulgación argumentando, entre otras cosas, que dicho Estatuto era contrario al texto Constitucional, que amenazaba al Estado y la soberanía nacional, que la conducta de los líderes de los burócratas obstaculizaría el desarrollo normal del despacho de los negocios públicos. Incluso una gran mayoría de diputados del Partido de la Revolución Mexicana (el partido oficial), se oponía tajantemente a la sindicalización y plenos derechos para este sector de trabajadores.

En febrero de 1938 se suceden múltiples manifestaciones de la FNTE, en apoyo a la expedición del Estatuto; al mismo tiempo, acuerdan la suspensión de cuotas que de sus salarios aportaban al PRM, señalando que en las filas de este partido se encontraban "elementos que actúan en contra de las aspiraciones de los trabajadores estatales".¹⁴

Por otro lado, los legisladores que apoyaron la iniciativa presidencial señalaban que su fundamento podía encontrarse en el

¹⁴ Manuel Parra, Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, p.99

Artículo 123 Constitucional, pues independientemente de las funciones públicas del gobierno, éste mantenía una relación laboral con sus trabajadores. Dicha relación, continuaban, debía reglamentarse para garantizar la tranquilidad y seguridad de los empleados y, por ende, la regularidad y eficacia de la función administrativa.

En junio del mismo 1938, el PRM decide apoyar el proyecto del presidente Cárdenas y es el 5 de diciembre cuando, tras algunas modificaciones, se publica el decreto de la Ley en el Diario Oficial para su observancia.

La Ley definía al trabajador estatal como toda persona que presta un servicio material y/o intelectual a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, estableciéndose entre dichos empleados y el gobierno una relación jurídica de trabajo.

Se divide a los trabajadores en: de confianza y de base; de los primeros se especifica por dependencia aquellos cargos que tendrán esa categoría. Aquí se destaca que en la Secretaría de la Defensa Nacional todos los miembros del Ejército y demás dependencias se consideran como empleados de confianza.

Fuera de esas especificaciones, la ley regiría las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, quedando algunos sectores de trabajadores de confianza regidos por estatutos especiales no especificados.

La prestación de servicios se establecerá por nombramiento (definitivo, interino o tiempo fijo por obra determinada), y el cambio de funcionarios no tendrá porqué afectar el desempeño de los trabajadores, al menos a los que quedan bajo el Estatuto Jurídico; los empleados de confianza sí podrán ser removidos y nombrados libremente por los titulares de las dependencias (artículo 41).

Entre los descuentos a los salarios se consideran: concepto de préstamos o errores de pagos excedentes; cuotas sindicales o para cooperativas y cajas de ahorro; de la Dirección General de

Pensiones y los ordenados por la autoridad judicial. Estos descuentos no podrán ser mayores del 30%.

Para otorgar los ascensos se tomará en cuenta la eficiencia, la antigüedad y la posición ideológica.

No se aceptarán los sindicatos minoritarios y sólo podrá existir uno por cada unidad burocrática; la afiliación será voluntaria, pero sin derecho a renuncia (salvo salida por expulsión). El Estado no podrá aceptar en ningún caso la cláusula de exclusión, que se refiere a la obligación del gobierno de emplear sólo al personal sugerido por el sindicato.

El Estatuto Jurídico implantado con Cárdenas tuvo una vida muy efímera, pues fue abrogado por uno nuevo en abril de 1941. Entre las modificaciones más importantes se encuentran los siguientes puntos: especificación de las bases para la formación de escalafones; prohibición de adhesión a centrales obreras, y creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en sustitución de las juntas arbitrales que existían en cada dependencia (para la solución de conflictos laborales).

2.5 La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

En octubre de 1938 se realiza el Congreso Constituyente que daría origen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE. Es la Secretaría de Gobernación la que convoca a los sindicatos a constituir la central de los trabajadores al servicio del Estado, en base a disposiciones plasmadas en el Estatuto Jurídico que señalaban como obligación de los sindicatos formar parte de la Federación una vez organizados la mayoría de los mismos, pues sería la única central reconocida por el gobierno.

En ese entonces el presidente Cárdenas señalaba sobre el peligro de constituirse en una masa conservadora al sentirse 'protegidos' por el gobierno a través de la central, y que el

Estatuto legal no debía significar la renuncia del Estado a ellos como uno de los sostenes de su actividad.

Los empleados forman parte de la organización del Estado, de tal manera que les corresponde el deber de identificarse plenamente con sus fines y de acelerar la marcha eficiente de la administración pública, por modesto que sea el cargo que desempeñen; por lo tanto, no deben olvidar, ni por un sólo momento, que todas sus actividades están encaminadas a la mejoría de las funciones administrativas que afecten a los habitantes de toda la República, y cuyos intereses deben prevalecer en todo caso por encima de los intereses particulares.¹⁵

Entre los sindicatos fundadores de la FSTSE sobresalen los de Comunicaciones y Obras Públicas; Educación; Hacienda; Gobernación; Salubridad y Relaciones Exteriores. El primero de noviembre de 1938, se declara formalmente constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tomándose protesta al primer Comité Ejecutivo Nacional, encabezado por Francisco Patiño Cruz, de la secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el primer pleno del Comité de la FSTSE se tomaron los siguientes acuerdos:

1. Enviar una comisión a notificar al presidente de la República sobre la integración de la Federación y la constitución de su Comité Ejecutivo y Comisiones Permanentes.
2. Enviar comisiones con los secretarios de Hacienda y Gobernación; con el primero para obtener la concesión de un local para sus oficinas e intervenir inmediatamente en la formación de presupuestos para el siguiente año; con el segundo, buscaban la pronta expedición del Estatuto Jurídico y el reconocimiento del Comité Ejecutivo.

¹⁵ Palabras del texto que el secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, leyó a nombre del presidente Cárdenas en el Congreso Constituyente de la FSTSE; en Manuel G. Parra, Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, p.112

3. Dirigir oficios a los sindicatos federados para que, de acuerdo con los estatutos, remitieran sus cuotas sindicales y acreditaran sus delegados para el Consejo Nacional Federal.
4. Se facultó a los secretarios para que redactaran su proyecto de actividades y presupuestos, a fin de formular luego el reglamento del Comité, de la planta de personal y de los presupuestos.
5. Se acordó la redacción de un manifiesto a la Nación, informando del nacimiento de la Central Sindical.

Con la formación de la FSTSE se les volvía a exigir que permanecieran fuera de la CTM (lo cual se traducía en aislamiento y, por lo tanto, control de sus movimientos e imposibilidad de ejercer derechos como el de huelga); se les incluye también en el Partido de la Revolución Mexicana, PRM.

Tras el congreso de fundación de la Federación, un importante sector quedaba al margen de la CTM y en dependencia directa del gobierno; el argumento, el de siempre: que los burócratas eran parte de la organización del gobierno y por lo mismo quedaban obligados a identificarse con él. Similar fue la argumentación para afiliarlos en el PRM, una maquinaria implacable de control y manejo de los trabajadores urbanos y rurales.

La política del Cardenismo se desarrolló vetiginosamente, las masas de trabajadores se politizaron aceleradamente, pero con una conciencia subordinada que las volvió dependientes del Estado, encarnado en la figura de Lázaro Cárdenas.

Con el general Cárdenas el Estado se consolidaría, perfeccionando su aparato de dominio y sentaría las bases estructurales y políticas para un aminor y más rápido desarrollo económico.¹⁶

¹⁶ A. Anguiano, El Estado y la política obrera del Cardenismo, p.65

Acentuó la intervención del gobierno en la economía, como en otros países de América Latina, ante el raquitismo de la burguesía, fungiendo como regulador de los intereses sociales y promotor del desarrollo. Los gobiernos sucesivos tendrían el camino allanado para que la legitimación y fuerza del Estado se volviera realidad.

A opinión de Arnaldo Córdova¹⁷, dentro de la organización de los diferentes sectores sociales que se realizó en aquella época, la de empleados públicos resultó ser la más demagógica, en principio porque recibieron un 'favor' por el que no luchaban, y además porque cayeron en la opresión sindical de líderes impuestos verticalmente, siendo el derecho de huelga una de las tantas farsas legales que jamás se traduciría en hechos.

Lo que sí resultaba claro es que Cárdenas pretendía liquidar la dependencia de los burócratas respecto de los grupos políticos que amenazaban con la inestabilidad, por ser un sector sometido y sojuzgado a la tradición y capricho de los diferentes gobiernos.

2.6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Para reglamentar la aplicación práctica del Apartado B del artículo 123 constitucional, se hace necesario elaborar un documento que tuviera como fundamento y antecedente el Estatuto Jurídico de 1938, y que confirmara las limitaciones de éste en aspectos tales como la libertad sindical de los empleados públicos.

Dicho documento se aplicaría,

en la relación entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales, así como de los organismos descentralizados e institucionales que tengan a su cargo función de servicio público¹⁸,

¹⁷ Véase a Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, 1983

¹⁸ Carlos Sirvent, *La burocracia*, p.59

excluyendo a los empleados de confianza, del ejército y la armada.

De este modo, después de que en 1960 López Mateos logró que se apruebe la adición del Apartado B al artículo 123, en 1963 instituye la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que viene a reglamentar su aplicación práctica.

Entre otras cosas, la Ley señala lo siguiente:

- Los puestos de base son puestos de ejecución inamovibles.
- El sindicato es una estructura de participación institucionalizada y la FSTSE (única central reconocida), un mecanismo controlado por el gobierno. Se trata, según el aparato político, de un apoyo organizado.
- En cada dependencia sólo habrá un sindicato que será reconocido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Formarán parte de él, exclusivamente los trabajadores de base; en caso de ser expulsados, perderán los derechos sindicales que la Ley les concede.
- Se podrá disolver el sindicato por el voto de las dos terceras partes de los miembros, o por la existencia de otra agrupación sindical mayoritaria.
- El derecho de huelga existe sólo si hay violación sistemática y general de los derechos del Apartado B, declarada por las dos terceras partes y legalizada por el Tribunal mencionado.

Por otro lado, la reforma administrativa que empezaba a gestarse, ya causaba sus primeros estragos en dependencias como el Departamento del Distrito Federal, donde la desconcentración administrativa traía consigo la desaparición de la casi totalidad de las secretarías generales, direcciones y jefaturas de oficina. La modificación de los horarios de atención al público, suprimiendo la jornada sabatina, lejos de ser un beneficio para los empleados y el mejoramiento de la atención del público (como

pretendieron manejarla los medios de información), creó en ellos incertidumbre sobre la posibilidad de continuar con un segundo empleo (que algunos de ellos tenían dentro de la misma administración pública) o desconocimiento sobre si la nueva disposición no les afectaba (había oficinas donde ya se anunciaban los nuevos horarios y los empleados aún no sabían nada al respecto como notificación oficial).

En el mismo marco, se establece el objetivo de hacer una carrera del servicio administrativo, para lo cual se establece la recategorización del escalafón, de 365 a sólo 17 categorías; se ofrecen mejoras económicas sustanciosas al cambio de categoría; el ascenso se hará en base a la capacitación, la constancia, la dedicación y la antigüedad, en ese orden; para la capacitación se crearán institutos en todo el país y en todas las dependencias.

Por su parte, los trabajadores continúan expresando las mismas demandas: seguridad social; asignación de bases para el personal que labora permanentemente a lista de raya; jubilación o pensión a personal con 30 o más años de servicios y que empezó a cotizar en el ISSSTE hasta 1962; mejorar el despótico servicio médico, y regularizar al personal ante esa institución y las secretarías.

3. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE 1940 A 1980

Al final del gobierno de Lázaro Cárdenas, el país había pasado de ser esencialmente agrario a agrario-industrial. Su rápido desarrollo industrial había sido favorecido, entre otras cosas, por el aumento en el precio de las materias primas durante la Segunda Guerra Mundial y por la disminución de las inversiones extranjeras y de la importación de artículos manufacturados de los países capitalistas más desarrollados.

Los siguientes veinte años la industria mexicana crecería a un ritmo relativamente acelerado, superando a la mayoría de los demás países latinoamericanos. Las ramas de mayor desarrollo fueron: siderurgia, refinación de petróleo, energética y del cemento. Sin embargo, desde 1970 estamos viviendo una crisis económica tan profunda, que ha tocado los cimientos del sistema económico mexicano y cuestionado la estructura del Estado en sentido amplio.

Si el Estado había alcanzado la cima en 1938, con las medidas nacionalizadoras, los años 40 traen un importante cambio en el panorama del sistema político, pues el gobierno construido sobre la base de una política de masas experimenta un desequilibrio al ir dándole énfasis de manera preferente al desarrollo industrial del país. Como efecto, los aspectos hegemónicos del Estado pierden dinamismo, ganándolo el corporativismo autoritario. Al mismo tiempo, comienzan a aparecer grupos que no encuentran su lugar en el nuevo orden de cosas, pues la preeminencia del 'desarrollo económico' requiere la subordinación de los aspectos 'populistas' del sistema.

Los siguientes dos sexenios - Avila Camacho y Alemán Valdés - revisten gran importancia porque en ellos se modifica radicalmente el panorama laboral respecto del que había prevalecido desde mediados de los 30.

3.1 Los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán

Si bien podemos considerar que el gobierno de Cárdenas fue el gobierno de masas, con importantes reformas socioeconómicas, reparto agrario y las nacionalizaciones del ferrocarril y del petróleo como base del desarrollo del sector estatal capitalista, el régimen de Manuel Avila Camacho es considerado por algunos especialistas como el régimen de transición entre la fase radical de la Revolución - que destaca la necesidad de hacer efectivos los postulados del movimiento de 1910 - y la etapa en la cual se regatea ese derecho.

Sin otorgar a los trabajadores el trato que les dió el presidente Cárdenas, su política consistió en aplacar sus demandas (oponiéndose de hecho a la realización de huelgas), y acudiendo con frecuencia al recurso de ofrecer, o imponer, su mediación personal. Dicha postura corresponde a su intención de fortalecer a la iniciativa privada, aún a costa de frenar el impulso que en el sexenio anterior había recibido el sector social.

Avila Camacho no negaba la lucha de clases, pero consideraba que debía conducir a la colaboración entre ellas, a fin de "conseguir la 'armonía social' que llevaría a la construcción de una nación floreciente sin contradicciones sociales"¹.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 trae consigo, entre otras cosas, el alza exorbitante de los precios en los artículos de primera necesidad y la inflación hace estragos en el nivel de vida de las clases populares. Si tomamos como base el año de 1940, el índice del costo de la vida aumentó de 100 a 135 entre 1942 y 1943; a 201 entre 1944 y 1945, y a 276 en 1946.²

¹ Jorge Basurto, Del Avilacamachismo al alemanismo, 1940-1952, p. 20

² Ibidem.

Para hacer frente al deterioro en el nivel de vida, los trabajadores hacen movilizaciones para solicitar aumento de sueldo, aun sin el apoyo de la CTM que por la relación personal de Vicente Lombardo Toledano con el presidente y la política del 'Pacto Obrero Industrial', desaprueba cualquier protesta contra el gobierno en turno. En 1943 se evidencia la política antiobrera con un decreto que prohíbe la suspensión 'ilegal' de labores por parte de los trabajadores. Su situación era difícil: si bien el promedio general de salarios nominales pagados en la industria iba de 1279 pesos en 1940, a 1781 en 1945, en términos reales y a pesos de 1940, éstos habían descendido a 840 en ese mismo lapso.

En septiembre de 1943 con la 'Ley de compensaciones de emergencia al salario insuficiente' se decreta: compensaciones de hasta 10 pesos para todos los salarios urbanos; de 50% para los salarios inferiores a un peso diario; de hasta 5% para los salarios que alcanzaban los 10 pesos y un ajuste menor a los anteriores en los salarios rurales. El resto de los salarios quedaba congelado conforme al artículo 11 de dicha Ley. Aún con la autorización de aumento salarial, el gobierno dejaba a las empresas la prerrogativa de presentar conflicto económico. Los salarios de los empleados públicos estaba sujeto al presupuesto anual del gobierno.

Al finalizar la guerra, los salarios habían perdido en promedio general el 36% de su poder adquisitivo, con respecto al que tenían en 1940.

En síntesis, con el fin de recuperar la confianza de los empresarios y atraer un mayor número de inversionistas al país, para industrializarnos rápidamente, en este periodo la burguesía se fortalece económicamente, contribuyendo a ello la inflación y la falta de combatividad de la gran central, la CTM; baste para corroborarlo que mientras en 1939 el ingreso nacional se dividía en 30.5% al trabajo y 26.2% al capital, para 1946 la relación era 21.5% y 45.1%, respectivamente.

En los albores del alemanismo, era evidente la formación de una élite dentro de las filas 'revolucionarias': la oligarquía política burguesa, formada como resultado de la fusión de los representantes de la élite burocrática y la gran burguesía banquera e industrial. En medio de la abierta corrupción, y a medida que la alta burocracia gubernamental se enriquecía ilícitamente, sus intereses podían llegar a coincidir con los de la burguesía tanto nacional como extranjera.

La posguerra trae nuevos estragos a la economía mexicana: entre 1946 y 1947 desciende la actividad económica de Estados Unidos y, por lo mismo, disminuyen las importaciones mexicanas, ocasionando un déficit en la balanza de pagos que desemboca en una devaluación de 78%. Es entonces que la disponibilidad internacional de capitales se presenta al gobierno como una salida para llevar adelante el crecimiento de México; a cambio, éste ofrece garantías de estabilidad monetaria y paz interna.

Por otro lado, el presidente Miguel Alemán (1946-1952) muestra gran simpatía por el capital nacional y extranjero, acudiendo en diversas ocasiones a la fuerza pública para intervenir en la vida interna de las organizaciones laborales opuestas a ella, destruyendo su incipiente proceso democrático e institucionalizando, a nivel nacional, el fenómeno de la corrupción, incoando el proceso de descomposición social que hoy padecemos. La represión contra el movimiento disidente se acentúa: ejemplo de ello es el hostigamiento a intelectuales y políticos que no aceptaban ser cómplices del sistema; sea el caso de Narciso Bassols.

Se instaura también la modalidad del autosabotaje a los programas gubernamentales por el desfase entre lo proyectado y lo realizado.

En este gobierno, y en situación económica más favorable, se continúa, en un nuevo nivel, la política avilacamachista; surge el embrión de la oligarquía financiera: es en este período que

nacen los capitales de todo un grupo de políticos que emprenden el camino de la industria, el comercio y la banca. Esta legión de nuevos 'hamiltonianos' utilizó los autocontratos para obras públicas, el despojo a propietarios urbanos para la construcción de fraccionamientos, todo por medio de la práctica de mil y una forma de hurtos y fraudes. Es también entonces que se da el ensamblamiento entre el gran capital nacional y el imperialista, sentándose en lo esencial, las bases para la aparición del capitalismo monopolista de Estado. Es decir, la economía pasa a depender de la realización de un producto dentro de un ciclo, desde que se tiene la materia prima, hasta su colocación en el mercado, donde un grupo de individuos controla todo ese proceso.

En contrapartida, enormes masas de campesinos desposeídos se enrolan en la producción fabril e inician su proletarización, aumentando con ello en número y grado la concentración de la clase obrera. Su despolitización y desorganización fue aprovechada por la casta de líderes sindicales que abiertamente se mostraba servil e incondicional al gobierno.

El joven 'charrismo', como popularmente se le conoce a esta nueva oleada de líderes, y su patrocinador el gobierno, se apoyaron en la legislación semicorporativa nacida en su mayor parte durante la etapa cardenista - el Estatuto Jurídico, la cláusula de exclusión, el descuento automático de cuotas -, y en parte durante la situación de emergencia creada con la Segunda Guerra Mundial. Al igual que en la época posrevolucionaria, las demandas laborales se subordinaron a las necesidades nacionales.

Las desigualdades se trasladaban al aspecto sindical, pues mientras en la capital se agremiaba el 86.4% del total de trabajadores, en Nuevo León, por mencionar un ejemplo, sólo lo hacía el 10%. Esto habla, en primer lugar, del desigual desarrollo económico del país, producto de la anarquía prevaleciente y de los intereses políticos de los dirigentes sindicales, que luchaban por mantenerse en el centro de las decisiones políticas del país.

En el caso especial de los trabajadores del Estado, la legislación y las prácticas políticas, permitieron un eslabonamiento piramidal que defiende y resguarda a las direcciones sindicales impuestas, ya que éstas se benefician de un sistema indirecto de votación que las deja fuera del alcance de la acción de la base.

En 1946 el partido oficial, el PRM, fue nuevamente reorganizado y vuelve a cambiar de nombre para convertirse en PRI. Entre las reformas a sus estatutos se vuelve a la modalidad del ingreso individual a sus filas, que estatutariamente se relegó en 1938, sin dejar por ello de ser el partido corporativo de organizaciones en que se había convertido en dicho año.

Para 1950, el 10% de las familias se apropiaba de más del 50% del ingreso nacional, mientras que una cuarta parte del total recibía apenas el 7.7%

En ese decenio comienzan a crecer intensivamente algunas ramas de la industria - química, petroquímica, ciertas variedades de la metalurgia, construcción de maquinaria, producción de materiales de construcción, etc. - con lo cual el sector estatal capitalista coloca bajo su control los sectores clave de la economía, pero sin quebrantar las posiciones del capital extranjero.

Es también en ese periodo que las grandes acciones sindicales perfilan una nueva concepción de la realidad nacional, pues el mito de la 'unidad nacional', tan cuidadosamente desarrollado por la burguesía en el poder, se fue derrumbando como consecuencia de las luchas de los trabajadores, hasta la represión y derrota de los movimientos de ferrocarrileros (1959) y de los maestros (1960).

3.2 El arribo a la fase del capitalismo intensivo

Podemos considerar que los años 60 fueron punto de delimitación entre dos fases del desarrollo del capitalismo mexicano, que se

fue moldeando desde 1940, a saber: mientras esos veinte años anteriores fueron la fase de desarrollo extensivo de la acumulación de capital - con la eliminación de la producción doméstico-artesanal campesina y la proletarización de la fuerza de trabajo procedente del campo, y el consecuente desplome de la producción agrícola de autoconsumo -; con la constitución de grandes núcleos urbano-industriales y un mercado interno que sitúa a México entre los países con crecimiento más alto del mundo, a partir de los 60 sería entonces la fase intensiva de la acumulación capitalista, con una concentración estable.

Este periodo se caracteriza por el incremento de las inversiones extranjeras directas a ramas productivas como la petroquímica, la siderurgia y la automotriz, dejando de lado los sectores tradicionales: minería, textil y alimentos. La cooperación entre grupos monopolistas financiero-industriales, tanto nacionales como extranjeros, les permite un alto grado de concentración de capital y conquistar posiciones más firmes en la economía nacional.

En los 60 también el salario recupera el nivel de participación que había tenido 30 años antes, como consecuencia de la aceleración de la tasa de crecimiento a 7.2%. Sin embargo, en general se observa una baja en los ingresos de las clases extremas (alta y baja), con el beneficio directo de la clase media.

La división jurídica de la clase obrera - que en 1938 se legaliza con el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión -, se eleva a rango constitucional con el gobierno de López Mateos al promulgarse el Apartado B del artículo 123. Con ello, el carácter inconstitucional del Estatuto Jurídico desaparece y se sientan las bases legales para manejar como asuntos de excepción a otros sectores de trabajadores, como ha sido el caso de los universitarios, los periodistas y los bancarios.

La transformación de la base productiva de la sociedad y de las relaciones de producción se encuadra dentro de una mayor monopolización de la producción, una amplia participación del Estado como capitalista colectivo y, sobre todo, un gran desarrollo del crédito.³

En el sector público se redefinen las facciones, de acuerdo a las funciones del Estado-empresario:

- Los políticos, herederos directos de los líderes revolucionarios (burócratas político-militares) y por lo tanto cuidadores de la ideología revolucionaria. Su función es vigilar la marcha y estabilidad del sistema político, así como resolver los problemas que se presenten.
- Técnicos, se originan prácticamente desde los años 30 como consecuencia del incremento de la intervención del gobierno en la economía. Son por ello la fracción moderna dentro del sector público. Su objetivo es resolver los problemas económicos y financieros, respondiendo a la línea conductora del estructuralismo y el monetarismo. Se puede decir que ideológicamente responden a las interpelaciones involucradas en el discurso del crecimiento capitalista, de la fracción financiera del sector privado, pero también dirigen interpelaciones ideológicas a otras facciones sociales subordinadas, como lo son las clases medias urbanas, a través del reclutamiento universitario.
- Especialistas, como herederos de la burocracia administrativa, mantienen las habilidades para la operación tradicional del aparato de Estado, el gobierno, proporcionando los servicios públicos generales, a través de los trámites cotidianos que tiene a su cargo este cuerpo.

A partir de 1968 México entra en un periodo de doble ajuste: el político, entre los grupos dominantes, que se extendería hasta mediados del siguiente decenio; y el económico, por el

³ Miguel Angel Rivera, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985, p.24

agotamiento de la fase intensiva del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones.

La desaceleración del ritmo de crecimiento de la inversión privada entre 1967 y 1968, abre el camino a la crisis de 1971, evidenciándose paralelamente, la progresiva e incipiente pauperización de las clases medias, base demográfica de nuestro sector laboral de estudio.

3.3 El desarrollo compartido: los años 70

Las políticas de fomento al capital que caracterizaron el periodo estabilizador se encontraban, desde mediados de la década de los 60, en franco deterioro, marcadas por el crecimiento tanto del déficit fiscal, como de los intercambios con el exterior.

Después de casi un decenio de desarrollo intensivo y elevada participación de la inversión en el PIB, se gestaba una crisis estructural donde incidían las contradicciones propias de la fase intensiva y factores ligados al retraso de la productividad agrícola.

El malestar social es difuso: expresa la inconformidad general de la clase media y la pérdida de esperanzas del campesinado.

Se pueden señalar cuatro etapas respecto a la orientación económica en estos años⁴ :

- = "Atonía", en 1971.
- = La reactivación de la economía, de 1972 a 1975.
- = La crisis profunda, en 1976.
- = El desarrollo petrolero, de 1976 a 1980.

⁴ Véase a Miguel Basáñez, La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980, 1985

A partir de 1971 el crecimiento de la población total aumentó a un menor ritmo que el crecimiento de la PEA, revirtiéndose con ello un proceso que había prevalecido desde los años 50. En el siguiente año el gobierno de Luis Echeverría da paso a una nueva estrategia de intervención estatal, incrementando su participación no sólo en la generación de la inversión, sino también en el PIB. Si en los años 60 por cada peso invertido por el gobierno, los empresarios privados invertían 2.06; a mediados del siguiente decenio la proporción era de 1 a 1.27. El uso del déficit fiscal para realizar esta estrategia contribuyó a aumentar el ritmo de endeudamiento interno y externo.

El objetivo de la intervención estatal en la economía era conducirla al crecimiento y estabilidad resolviendo a largo plazo, por un lado, los problemas estructurales del desempleo y la concentración del ingreso; por el otro, aumentar la participación de los salarios en el ingreso nacional para lograr las condiciones de mercado óptimas para estimular la capacidad productiva, sacándola entonces de su estancamiento.

En este decenio el sector público fue limitando progresivamente sus finanzas, acordándose tácitamente que el ahorro y la inversión serían realizados por la iniciativa privada, de modo que los ahorros públicos que podían obtenerse de las ganancias de las empresas públicas se inhibían por una política populista de doble filo: al establecer precios subvaluados para los servicios y productos públicos como el petróleo, electricidad y transporte, el ahorro público se transfería más bien a las ganancias privadas.

A juicio de Carlos Tello "junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad estaban la creciente concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la

insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público".⁵

Una de las características importantes del gobierno de Echeverría es que desarrolla una política de 'reformismo preventivo', sin llegar a una 'apertura democrática'; porque en tanto Alemán y Díaz Ordaz habían utilizado métodos represivos, Echeverría prefirió las tácticas reformistas y dio algunas concesiones para revalidar la imagen que de sí mismo ha proyectado: como regulador y ente ubicado por encima de la dinámica social (aunque la mayoría de dichas concesiones se quedara en el plano demagógico).

En cuanto a los trabajadores en particular, en estos años y dentro del reacomodo del sindicalismo mexicano surgen, a opinión de García Solís⁶, nuevas formas de dirección que responden a los intereses inmediatos de los trabajadores:

1. Los sindicalistas - Plantean objetivos de defensa y superación de las condiciones de vida y trabajo de los asalariados, omitiendo la impugnación de la sociedad burguesa, imponiéndose la modalidad de negociar concesiones.
2. Democracia cristiana - Luchan por una no bien definida 'sociedad de trabajadores', combatiendo el 'estatismo marxista'. Llamam a la lucha contra las empresas transnacionales y por las libertades democráticas.
3. Nacionalistas - Están contra el imperialismo y las estatizaciones. Plantean que el nacionalismo revolucionario es sólo el primer paso hacia la dictadura del proletariado.
4. Socialistas - Ven la lucha sindical como una parte de la lucha general que entabla la clase obrera y sus aliados por lograr la transformación radical de la sociedad y la implantación del socialismo.

⁵ Citado por Basañez, *Ibidem.*, p.40

⁶ Véase a Iván García Solís (coord.), 1974 *El movimiento obrero y sindical*, 1975

En septiembre de 1973 se realizan diversas huelgas, paros y manifestaciones. En apenas poco más de un año estallan, de diversas formas, más de 2 mil huelgas, rebasando con ello el número de las que se habían producido en los 10 años anteriores. La mayoría de éstos movimientos fueron al margen o contra el aparato burocrático-sindical, con la consiguiente represión.

Al profundizarse las acciones del movimiento reivindicativo, la burocracia sindical se va descomponiendo con la consecuente manifestación de su propia crisis: los líderes sindicales no pueden contener el descontento y las luchas de los trabajadores; los sindicatos de empresa se empiezan a separar de las centrales y otros empiezan a formarse donde no existían. Se agudizan las pugnas intersindicales (los viejos dirigentes contra los jóvenes); surgen corrientes sindicales democráticas en los mandos medios e inferiores de los sindicatos de industria y en algunas secciones de sindicatos estatales.

En pocas palabras, hay una readopción parcial de las funciones propias y típicas del sindicalismo, reconociéndose las necesidades de los trabajadores y sus familias, pero negándose su derecho a decidir sobre sus propios asuntos.

Hay que apuntar que la solidaridad y la unidad de acción es una tendencia que se abre paso con gran rapidez en el movimiento de los trabajadores, por sobre las diferencias ideológicas, políticas y organizativas. Prueba de ello es la lucha que emprendieron los burócratas en torno a la basificación de los empleados a lista de raya y de la jubilación a los 30 años de servicio (25 para las mujeres), contabilizándolo desde antes del ingreso al ISSSTE.

Se consolidan corrientes y consejos que, sin pretender erigirse en sindicatos paralelos, son agrupamientos que impulsan la opinión y la acción sobre las demandas de los trabajadores. Las raíces de esta forma de acción sindical se encuentran entre 1956 y 1958, cuando el movimiento reivindicativo de numerosos

grupos de trabajadores se produjo rebasando a las direcciones oficializadas. En nuestro estudio, el surgimiento de la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado, COTRASE, puede incluirse dentro de este tipo de corrientes y antes de ella, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE, y el Frente Intersecretarial por la Defensa del Empleo y del Salario, FIDES.

El mismo García Solís distingue dos grandes frentes del ascenso del movimiento sindical:

- a) Los trabajadores organizados en sindicatos, federaciones y centrales que pugnan por rescatar a sus organizaciones de resistencia y ponerlas a su servicio, peleando a partir de ello, por sus reivindicaciones más inmediatas.
- b) El sector que carece de organizaciones o éstas son muy recientes; pugnan por la contratación colectiva, la organización sindical y el ejercicio de huelga.

El gobierno de Echeverría también se dio a la tarea de resguardar el charrismo por distintos medios; en el caso de la FSTSE, con acciones que van desde la amenaza, la congelación escalafonaria y la negación de derechos laborales, hasta la acción directa contra líderes democráticos (sobresalen los casos de los profesores de Guerrero y Oaxaca, así como dirigentes de secciones del sindicato de SARH y SCT.

3.4 El boom petrolero, preámbulo de la crisis de los 80

A la distancia se puede observar que el auge artificialmente inducido de 1972 a 1975 se produjo en el contexto de numerosos 'cuellos de botella', sobre todo por el déficit en la producción de insumos industriales básicos y el estancamiento de la

producción agrícola. La recesión en el comercio mundial (1975), desvanece las posibilidades de mayor endeudamiento.

El nuevo sexenio, con José López Portillo al frente del poder ejecutivo, se caracteriza por el auge petrolero, debido en parte, al descubrimiento de importantes yacimientos en el Golfo de México, pero también, a una coyuntura favorable del mercado internacional. La estabilidad política, la institucionalidad y el consenso social, permiten al gobierno un amplio margen de maniobra que se ve reflejado en el retorno de capitales fugados, en la ola de inversiones privadas y en la escasez de movilizaciones laborales.

La economía mexicana ingresa en una de las fases de auge más extraordinarias de su historia, porque posibilita, en un breve lapso, la reactivación económica incrementando, en primera instancia, la disponibilidad de divisas vía exportaciones petroleras y endeudamiento externo.

De este modo, el gobierno puede aumentar sus gastos sin necesidad de una reforma tributaria que dañara aún más sus relaciones con el sector privado, significándose también la postergación de la política de saneamiento financiero de las empresas públicas.

Si bien "la crisis económica de 1976-1977 evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público creciente y al endeudamiento externo para mantener la dinámica económica"⁷, el repentino boom petrolero tampoco logró consolidar la recuperación estructural del sistema.

Según datos del Banco de México⁸, la inflación pasa del 20 al 30% en 1980; para el mismo año, el crecimiento del PIB se reduce en un punto y la formación del capital baja del 20 al 14.9%.

⁷ Arturo Huerta González, *Economía mexicana más allá del milagro*, p. 59

⁸ Véase a Miguel A. Rivera R., *op. cit.*, 1986.

Esto tenía que ver, por un lado,

con las contradicciones y la oposición entre el proceso de reorganización económica y las ambiciones de apropiación rápida de la renta petrolera y, por otra parte, con dificultades para mantener un equilibrio en medio de las fuertes presiones emanadas del propio auge petrolero, principalmente debido al hecho de que la economía mexicana no estaba materialmente preparada para soportar un proceso de expansión tan rápido, a causa de los múltiples estrangulamientos en su aparato productivo...

Si ya la carta de intención firmada con el FMI en agosto de 1976, comprometía al gobierno a racionalizar la intervención del Estado en la economía, desarrollándose entre las orientaciones tecnoburocráticas por un lado, y nacionalistas de la burocracia política aún vigentes y su proyecto renovador por el otro, es realmente en la presidencia de López Portillo, y más tarde con De la Madrid, cuando se hacen intentos concretos por pasar de la concepción keynesiana de la economía a una de corte neoliberal y librecambista, donde se postula que el gobierno sólo ejerce el papel de regulador del orden económico.

Entre 1977 y 1981 se reconoce la fallida reorganización económica y la nueva política expansionista-inflacionaria. A pesar del ajuste de tarifas de los servicios públicos, los estímulos al ahorro privado, la reducción en la reserva bancaria legal y el ataque a la escalada inflacionaria (a través de un programa de control salarial y precios básicos conocido como Alianza para la Producción), la política económica indujo al ahondamiento de la recesión en 1977: la inversión privada cae 17% y se produce un sobreendeudamiento, interno y externo.

La creación de la SPP, - dependencia donde se ubican figuras del alto personal tecnoburocrático con sus tesis de control del gasto público y eficiencia capitalista - , tiene como objetivo la aplicación de una nueva política económica, rectora en nuestro país los últimos 10 años.

⁹ Ibidem., p.88

Resulta evidente que, desde 1978 hasta 1981, la dinámica de la economía estaba sujeta a la vulnerabilidad del contexto internacional, pues se sustentaba en la disponibilidad de las divisas otorgadas por el sector exportador - determinado a su vez por las condiciones del mercado internacional del petróleo - y en el crédito internacional, con saldo positivo por la existencia de excedente de capitales y por las expectativas de crecimiento, derivadas por supuesto del auge petrolero.

Por otro lado, aunque el gobierno se encuentra preocupado por recuperar el apoyo de las clases subalternas, en la medida en que se van diluyendo las posibilidades reales de atender las demandas económico-sociales de los trabajadores, el apoyo de dichas clases se hace menos activo y se ve precisado a reforzar los mecanismos corporativos y de control.

En el ocaso del gobierno de López Portillo la estrategia expansionista se ve afectada por la recesión imperialista y la baja en los precios de materias primas como el café, la plata y el algodón, pero especialmente del petróleo, y la consecuente disminución de divisas en el país, que no pudo ser compensada por las exportaciones no petroleras. Esta escasez se traslada tanto a la incapacidad para el pago del servicio de la deuda externa, como a la interrupción del proceso de circulación porque deja de intercambiarse capital por fuerza de trabajo y medios de producción (se restringe la capacidad de realizar importaciones), interrumpiéndose el proceso de producción y el ciclo del capital en general. Ante la paralización económica, la actitud del gobierno fue el sobreendeudamiento entre 1981 y 1982, sin detener la especulación y la fuga de capitales.

Con esos alcances, puede decirse que habían irrumpido parcialmente los elementos de la crisis financiera que harían estragos en 1982, con su secuela de bancarrota de las finanzas públicas y nacionalización de la banca.¹⁰

¹⁰ Miguel A. Rivera, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985, p.82

4. EL CUESTIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA CORPORATIVA 1982-1988

Si bien el sexenio de Luis Echeverría concluye con una crisis de confianza, manifestación de la crisis estructural que venía limitando las posibilidades de desarrollo económico del país, no es sino hasta principios de la década de los ochenta que el colapso económico se observa como el más severo del último medio siglo.

A diferencia de los años 30, cuando México era netamente agrario, en los años 80 el 75% de la PEA es asalariada del capital, por lo tanto la crisis económica capitalista significa el deterioro de las condiciones de vida de las mayorías.

La crisis del país coincide, al mismo tiempo, con un periodo de desarrollo internacional menos estable¹, con alta propensión a la inflación y el desempleo. Marco muy distinto al existente en el periodo comprendido entre 1960 y 1970, cuando el desarrollo capitalista, con sobreabundancia de créditos, permite acelerar la acumulación de capital en países como México. En la década de estudio, los precios del petróleo y el crédito no jugarán el papel que tuvieron en 1973 y 1978.

Se observa pues, una crisis estructural del capitalismo mexicano y una crisis estatal, en tanto la "forma histórica del Estado mexicano ha concluido por chocar con los requerimientos de la acumulación capitalista, retroalimentando la crisis económica"²; ésto es, hay una ostensible pérdida de capacidad de

¹Pues aunque el deterioro de la rentabilidad del capital era un fenómeno operante desde fines de los 60, su manifestación más aguda se observó hasta principios de los 80, principalmente porque la intervención estatal había logrado neutralizar 'artificialmente' la caída de la tasa de ganancia.

² Miguel Angel Rivera Ríos. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, p.15

la gestión económica del Estado, con evidentes y profundas implicaciones políticas y sociales: severa explotación de la población trabajadora, descenso del nivel de vida de las mayorías y desempleo, entre otras.

A partir de 1977 la superación de la crisis de hegemonía se iba a hacer respetando la lógica del gran capital monopolista. La racionalidad y la eficiencia son los ejes del renovador proceso de modernización. Más administración, menos política; control de salarios; ajuste del gasto público, y apertura al capital extranjero, serán los puntos programáticos centrales del proyecto bajo el cual iba a marchar el siguiente gobierno.

4.1 La nueva política económica del equipo de los tecnócratas

Con el arribo de Miguel de la Madrid al poder, y en medio de la parálisis económica del país, se retoma la conciencia de la necesidad de una nueva política económica, que se base en los principios del liberalismo económico, con el fin de alcanzar el desarrollo monopolista e intensivo del capitalismo mexicano. Evidentemente, de antemano se rechaza cualquier elemento populista como orientación general de la política económica.

El primer problema que enfrenta la nueva administración es el de la renegociación de la deuda externa, condicionada a la firma de una nueva Carta de Intención con el FMI, con el fin de asegurar la generación de superávit comercial para cubrir el mismo servicio del empréstito acumulado.

En base a dicho acuerdo, el programa de saneamiento definiría 5 propuestas³ de aplicación inmediata y supervisión continua que se extendería hasta 1985:

³ Véase a Arturo Huerta Glez., op. cit., 1986.

- 1.- Reducción del déficit fiscal, de 16.5% del PIB en 1982 al 8% en 1983; 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.
- 2.- Liberalización general de precios y eliminación de subsidios en los bienes y servicios producidos por el sector público, así como la revisión de las medidas tributarias.
- 3.- Control de la inflación mediante disciplina estricta en la emisión monetaria y el establecimiento de topes salariales; ésto con el fin de contener la expansión de la demanda.
- 4.- Fijación de tipos de cambio realistas, que reflejen la escasez de divisas y condiciones de competitividad con el exterior.
- 5.- Mantenimiento de tasas bancarias en niveles satisfactorios para estimular el ahorro.

En síntesis, el FMI exigió que fueran los mecanismos del mercado los que regularan la reestructuración de la economía. Para ello el gobierno implementa el Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, con el objetivo de abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; así como recuperar la capacidad de crecimiento. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1983-1988, en sus distintas etapas y en sus distintos documentos⁴, persigue 3 grandes objetivos:

- 1.- Modernizar el aparato estatal y elevar la eficiencia de su intervención económica, con la lucha contra la corrupción como bandera.
- 2.- Fortalecer la integración de la economía mexicana en la economía mundial, implicando la atenuación o eliminación del proteccionismo y un amplio desarrollo de las exportaciones industriales.

⁴ Véanse además el PRONAFIDE (1984-1988), el Programa Industrial y de Comercio Exterior (1984-1988), Programa de Aliento y Crecimiento (1987-1988) y el PSE (dic. 1987), fundamentalmente.

3.- Conservación de estándares más elevados de eficiencia capitalista, base para el desarrollo de las exportaciones industriales; programas de control salarial que permitieran la rehabilitación de la tasa de plusvalía.

En este contexto, la política económica del régimen en estudio, supedita la participación del gobierno según los dictámenes de las leyes del capital, al privilegiar el desenvolvimiento de los mecanismos del mercado para propiciar la recuperación económica. Esto significa que los cambios estructurales no estarán en función de las necesidades de revertir las contradicciones del sistema, puesto que se darán en función de las necesidades del gran capital nacional y extranjero; por lo mismo se orientarán por la lógica de maximización de la ganancia.

El gran dilema de la tecnocracia delamadridista es atender a la reestructuración del capitalismo mexicano de acuerdo a la lógica de reforzamiento monopolista y de sobreexplotación que sobre las masas trabajadoras ello implica, y al mismo tiempo evitar el desplome de dicho sistema de alianzas.⁵

Al equipo de tecnócratas le interesaba poner fin a la 'crisis de confianza' de la burguesía, pero no hasta el punto de sentenciarse a sí mismos.

Sin duda, sus objetivos están muy claros: por encima de cierto resabio populista (protección de la planta productiva, del empleo; nacionalismo revolucionario;) de la cuidadosa ambigüedad de su nueva retórica (democratización integral; sociedad igualitaria; planeación democrática) la meta esencial es lograr un grado de competitividad internacional similar al de países como Corea del Sur, Brasil o Singapur. Asimismo, es de toda evidencia una prioridad el erradicar los acentos populistas de la intervención estatal, para lograr un alto nivel de eficiencia capitalista.⁶

El resultado indudable e inmediato del proyecto de gobierno es que logra atenuar el impacto de la crisis, impidiendo que llegara a niveles políticos 'peligrosos'; además de que no se han

⁵ Alejandro Toledo Patiño, *Las transformaciones del Estado mexicano, el ocaso de la forma populista del Estado*, p. 78

⁶ Miguel A. Rivera Ríos, op. cit., p. 131

producido la ola de quiebras y despidos masivos que ya se preveían desde fines de 1982. Hay dos razones fundamentales para que ello no ocurriese: la profunda depreciación de los salarios reales, que permitieron la notable recuperación de la rentabilidad de las empresas; y la renegociación de la deuda externa.

Para 1985 la desaceleración de las exportaciones, el resurgimiento de la inflación y una devaluación mayor de la esperada, parecen llevar al fracaso el intento por abrir una segunda etapa en la instrumentación de las reformas que conducirían a la reducción del proteccionismo, sin sacrificar las sustanciales concesiones fiscales y crediticias al capital en su conjunto.

La política económica actual, al no generar condiciones productivas susceptibles de encarar la problemática económica del país sobre bases sólidas (para mejorar la disponibilidad de recursos productivos y financieros, disminuyendo las presiones sobre el sector externo), hace que la actividad económica nacional siga dependiendo de las fluctuaciones de la economía mundial, con relación al precio y la demanda del petróleo, de la tasa de interés, de las condiciones de renegociación de la deuda externa, así como de las políticas comerciales que adopten las economías desarrolladas.

La reestructuración con fuerte predominio del capital tranasnacional acarrea el debilitamiento de las pequeñas y medianas empresas y, en general, del capital nacional, frente al extranjero, y por ende, del mismo gobierno frente a la gran burguesía nacional y extranjera.

En síntesis, durante el sexenio de Miguel de la Madrid podemos observar las siguientes redefiniciones en el patrón de acumulación de capital:

- a) Descapitalización de la economía con su consecuente reducción y depuración de la capacidad productiva.

⁷ Arturo Huerta Glez., op. cit., p.193

- b) Reorientación del aparato productivo en torno a privilegiar el crecimiento hacia el mercado externo. Extranjerización de la economía.
- c) Desequilibrios inter e intra sectoriales.
- d) Permanencia del proceso inflacionario como principal mecanismo para asegurar los niveles de rentabilidad y financiamiento del capital ante los problemas existentes.
- e) Desvalorización de la fuerza de trabajo, derivada de las altas tasas de desempleo y los menores salarios reales, deteriorando el nivel de vida de las mayorías.
- f) Reducción de la participación del gobierno en la esfera productiva y distributiva, aumentando la influencia de la iniciativa privada en la conducción y reorientación de la economía, con la consecuente mayor supeditación del primero a las exigencias que demanda la lógica del capital.
- g) Supeditación de la economía a las fluctuaciones de la economía mundial por la menor capacidad de desarrollo endógeno y autosostenido.

Es, por lo tanto, con base a la drástica caída de la producción, del salario real, del acentuado proceso de centralización y extranjerización de la economía y demás tendencias y problemas antes señalados, que se están pagando las contradicciones inherentes al funcionamiento del sistema capitalista en el país, sin que, a su vez, la política económica actual las revierta; al contrario, las agudiza.⁸

4.2 El proyecto de descentralización administrativa

La disyuntiva presente a lo largo de todo el gobierno de Miguel de la Madrid fue entonces administrar la crisis sin rupturas catastróficas, pues el proyecto de modernización y reconversión capitalista choca con la estructura corporativa del sistema de

⁸ Ibidem., p.197

dominación del país, convirtiéndose en una contradicción histórica.

Es la burocracia sindical - de estructura patrimonialista y caciquil - la principal protagonista y representante del corporativismo que se opone al cambio, pero que enfrenta, al mismo tiempo, la desestructuración del movimiento laboral (incluyendo el independiente) frente a los rápidos cambios del sistema.

Sin embargo, esta lucha también está presente de manera muy clara en las facciones y sectores de la burocracia política⁹:

- 1) El sector de orientación tecnoburocrática y modernizante.
- 2) Reformistas, proestatalistas, populistas de toda talla y nacionalrevolucionarios.
- 3) Clientelistas, caciques, políticos sacadólares y en general los mantenedores del gangsterismo corporativo y la corrupción del liderazgo partidista y sindical.

Reflejo del reacomodo de las fuerzas políticas del sistema lo es la creación, en el periodo de estudio, de la SECOGEF y la ampliación de las funciones de la SHCP y de la SPP; la SECOFI absorbe funciones de la Secretaría de Patrimonio, misma que se transforma en SEMIP. La SAHOP se transforma en SEDUE y desaparecen o se transforman otra veintena más de proyectos, la mayoría de ellos dirigidos principalmente a la reestructuración de la industria paraestatal y a la descentralización de la administración pública federal.

Dentro del proyecto de descentralización administrativa, el establecimiento del servicio público de carrera busca elevar la eficiencia y capacitación de los trabajadores estatales. Se piensa también como un mecanismo que, junto con la recién creada SECOGEF, ponga freno a la corrupción.

⁹ Véase a Américo Saldívar, Ideología y política del Estado mexicano 1970-1976, capítulo: "Las perspectivas políticas en los Ochenta", pp.216-221

De esta forma, todo el personal de la burocracia se define jurídicamente como 'servidor público', pasando a ser sujeto de las obligaciones y sanciones que sólo correspondían al personal de alto nivel. La nueva legislación permite entonces a los titulares de los órganos centrales delegar en algunos funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por reglamento interno se prohíban. Así también, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla sanciones (desde amonestaciones hasta despido y encarcelamiento) a quien participe en actos de suspensión de labores, tenga mala conducta y sustraiga información gubernamental.

Tanto la reestructuración de las dependencias, como de las funciones de sus trabajadores (disfrazadas ambas con el ropaje ideológico tecnocrático de la eficiencia y la modernización) tienen justamente el carácter de clase del sector monopolista que exige contar con una estructura estatal funcional, aún a costa de los mismos trabajadores del Estado, importante base social del corporativismo mexicano.

Por otro lado, al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, se repite en primera instancia el diseño del centro y, en segundo lugar, se establecen patrones y fórmulas homogéneas, olvidándose de los requerimientos propios de cada región.

El ascenso de los tecnócratas al poder tiene que ver con la intensa expansión del aparato económico estatal desde el echeverriísmo, y es claro que su forma de hacer política es ajena a los mecanismos populistas de consenso y legitimación social, teniendo más que ver con su noción racionalista de realismo económico.

Sin embargo, esta nueva concepción se vió frenada a lo largo de todo el sexenio 1982-1988 por aquella racionalidad histórica que tradicionalmente basa la legitimidad política más en el patrimonialismo, las clientelas político-electtorales, la

cooptación y el inmovilismo, dejando del lado el sistema de relaciones clasistas claramente diferenciado. Estas formas tradicionales del sistema mexicano representaron un real obstáculo al ulterior desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas.

4.3 Situación económico-social de los trabajadores

La modalidad del desarrollo social en la década de los ochenta se caracteriza, de alguna manera, por la apertura de canales político-sociales de organización y de lucha en las bases, favorecida por la crisis del aparato estatal corporativo; incluye la crisis al movimiento sindical oficialista, que también sufre de desestructuración en su organización vertical, empezando por la caída de grandes caciques de la burocracia sindical (sindicato de Pemex y sindicato de maestros, por mencionar los más importantes).

Ya a mediados del sexenio de Miguel de la Madrid, es evidente que las masas trabajadoras, en diversos sectores, rebasan por mucho las propuestas de acción de sus dirigencias, en medio de la reestructuración del capitalismo mexicano.

"... numerosos contingentes obreros y populares se han organizado con independencia del control oficial y hoy en día las condiciones impuestas por la crisis en México determinan pautas distintas para gobernar al país."¹⁰

En los primeros 6 meses, el gobierno de Miguel de la Madrid combina la presión y el hostigamiento sistemáticos, pero sin que éstos se concentren en un punto neurálgico y preciso que hiciera estallar el movimiento y transformar el equilibrio inestable en una crisis social y política incontrolable. La represión tenía como objetivo avanzar en una línea 'preventiva' de pacificación

¹⁰ Enrique Velázquez Zárate, Crónica del sexenio de la crisis, p.59

social que neutralizara el descontento popular e impidiera que éste encontrara los polos nacionales de nucleamiento capaces de concentrar y dirigir contra el gobierno la fuerza del movimiento. Se trata, por otro lado, de dar a la burguesía una cédula de garantía, mostrando el control del gobierno sobre la condición nacional.

La situación salarial de los trabajadores es un buen indicador de su nivel de movilización: tomando como referencia el primero de enero de 1980, el salario mínimo había sufrido un deterioro del 70% hacia mediados de 1983; 6 mil conflictos laborales marcan el ritmo social en 1985, tanto con autoridades, como con representantes del capital, pasando por los intergremiales. De éstos, el 80% se realizan en el sector industrial; 9% en educación; 6% en transporte, comercio y otros servicios; 5% en la burocracia. De las movilizaciones y paros estallados, el 9% corresponde a la burocracia.

Además de la demanda de mejoras salariales y mayores prestaciones, los trabajadores protestan contra las violaciones al contrato colectivo y los despidos masivos, éstos últimos llevados a cabo en su mayor parte dentro de la burocracia. En cuanto a los conflictos intergremiales, una buena parte de los mismos son protagonizados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, y en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE. "La burocracia sufre los efectos de una política de racionalización que, de acuerdo con las cifras oficiales, ha dejado sin empleo a más de 50 mil trabajadores."¹¹

El año de 1986 concluyó con la cifra más alta de inflación en la historia de México: 105.7%; los costos de la modernización se reflejan gravemente en las condiciones de vida de la población: continúa la caída del salario real, crece el

¹¹ Ibidem., p.191

desempleo, ausencia en la generación de nuevos empleos y caída del gasto público en obras sociales (educación, vivienda, salud).

En el quinto informe de gobierno, Miguel de la Madrid adelanta el compromiso explícito de que, en lo que restaba del sexenio, sólo se propondrían iniciativas que permitieran afirmar y afianzar lo que ya estaba en marcha. Esto es, profundizar las líneas de reordenación económica y de cambio estructural planteadas al principio. **Continuidad en el cambio.**

5. LOS TRABAJADORES DEL PODER EJECUTIVO EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID: SUS CONDICIONES LABORALES

Como lo señalamos en el capítulo anterior, durante el régimen de Miguel de la Madrid resalta la estrategia política del cambio estructural, donde los avances más importantes fueron la apertura económica, la reprivatización de la economía y la disminución de la injerencia estatal en dicho renglón; sin embargo, las medidas adoptadas no incidieron con la fuerza necesaria para resolver la crisis más severa y prolongada que ha vivido el país en las últimas décadas, concretamente en el control del proceso inflacionario y en la descapitalización del país.

Al mismo tiempo, las consecuencias negativas sobre la sociedad no se han hecho esperar: en sólo 6 años (de 1982 a 1987) el producto por persona ha caído 16%; el desempleo a finales de 1987 se calculaba en 5 millones y el salario real para el mismo año alcanzaba tan sólo el 60% del alcanzado en 1981.

En este contexto, modernización, como programa de gobierno, como readecuación del aparato administrativo estatal para hacer frente al agotamiento del modelo de desarrollo capitalista de los años 70 y por consiguiente a la crisis estructural, implicaba una transformación en el ejercicio de la administración. Si bien desde el gobierno de López Portillo se observa la implementación de una reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la aprobación de una nueva Ley de la Administración Pública Federal, y la descentralización de actividades gubernamentales, es en el sexenio que nos ocupa cuando el proceso de modernización del gobierno cobra mayor fuerza con la puesta en práctica de un programa de simplificación administrativa y el establecimiento del llamado Servicio Civil de Carrera, SCC, dentro de una política de austeridad presupuestal con drásticas medidas de reajuste administrativo que han implicado la desaparición o fusión de direcciones federales y

subsecretarías en casi todas las secretarías de Estado, con la consecuente reubicación o despido del personal administrativo.

Con este panorama y su ya larga historia corporativa, los trabajadores del sector central en conjunto, no han jugado ningún papel en la planeación e implementación de estas medidas, ni tampoco podido dar una respuesta organizada contra las mismas. Es hasta que el gobierno afecta sus intereses más elementales, cuando se plantean la necesidad, urgente, de presentar un frente común de defensa, cuya organización más acabada a nuestro modo de ver, es la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado, COTRASE.

5.1 El programa de modernización en el aparato estatal: el Servicio Civil de Carrera, SCC

La modernización implica, como ya dijimos, una transformación en el ejercicio de la administración pública. La renovación moral, como una iniciativa que busca superar viejas formas viciadas de acción de algunos sectores sociales para incrementar la eficiencia en la conducción gubernamental; y la descentralización, para racionalizar la utilización de los recursos humanos y materiales, son dos de los objetivos centrales en el gobierno de Miguel de la Madrid.

Desde su toma de posesión, en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, propone, entre otras cosas: disminuir el crecimiento del gasto público mediante un presupuesto austero que preserve los programas y servicios prioritarios conteniendo el crecimiento del gasto corriente; reforzar las normas disciplinarias para asegurar eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público, y reestructurar el aparato de la Administración Pública Federal.

Aunado a ello, se inicia la política de modernización de la administración pública y, a finales de 1982, se hacen

modificaciones al título cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; el texto modificado, dice: se prohíbe la suspensión de actividades; es punible el uso de información reservada a que el trabajador tenga acceso por las funciones que desempeñe; la falta de 'buena conducta' los puede hacer acreedores de sanciones, despidos y hasta la prohibición de ocupar nuevamente cargos públicos.

De modo que el Servicio Civil de Carrera, SCC, surge en este contexto de modernización gubernamental, como una política del Estado hacia sus trabajadores. Su antecedente inmediato se encuentra en las observaciones que la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, llevó a cabo en 1977, con el fin de incrementar la eficacia de la Administración Pública. En 1980 se crea la Dirección General de Administración del Gobierno Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, donde se realizan estudios sobre las condiciones de la burocracia en el país y de los modelos de SCC de otros países - Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá principalmente - para implementar el que se adecuara a las necesidades de modernización de México.

Según la Secretaría de Programación y Presupuesto, el SCC se define como la

racionalización de todos los procesos de la administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente con el objeto de proporcionar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos¹.

En cuanto a 'auténtica carrera de servidor público', la SPP lo entiende como el establecimiento de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado, columna vertebral del SCC.

Dicho sistema escalafonario está apoyado en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, donde se reducen las

¹ Eduardo Corona, "Informe sobre el Servicio Civil de Carrera", p.38

categorías en cada puesto y se marcan las negociaciones de los sindicatos en las revisiones de Condiciones Generales de Trabajo y tabuladores salariales.

Sobre estas bases, la política salarial de la SPP era que los salarios de la burocracia respondieran a la oferta y demanda en el mercado de trabajo pero con la tendencia a implementar un sólo tabulador en todo el sector y con la proyección de una curva de salarios para los próximos años. De esta forma los incrementos ya han sido preestablecidos de acuerdo al control de la crisis planteado por el Estado.

Dentro de este tabulador se contemplaba también la compactación del salario base; esto es, que prestaciones por trabajos insalubres o por zonas de vida cara se otorgarían a modo que no incrementaran el salario y, por ende, la categoría del trabajador. Además se establece que el otorgamiento de dichas prestaciones se hará de manera individual (ya no colectivo), como incentivos y reconocimientos, de acuerdo al criterio de la autoridad respectiva.

Se contemplan tres etapas del SCC, a saber²:

1. **Pre-empleo:** Los aspirantes propuestos por sindicato y dependencia serán examinados por la institución que genera la plaza; de no existir, se recurrirá a bolsas de trabajo y escuelas con las que existan convenios. El proceso de selección se hará en base a los requisitos establecidos en el Catálogo de puestos.
2. **Empleo:** Se otorgará la base después de 3 periodos 'evaluatorios' (hasta ahora se otorgaba después de 6 meses de labores) donde se calificará eficiencia, productividad, trabajo, calidad, conocimientos profesionales, logro de objetivos planteados al puesto, cualidades de organización y aptitud para dirigir personal.

² Véase a Eduardo Corona, *Ibidem.*, pp. 38-39

En esta etapa sobresale la relación de competitividad entre los trabajadores, estimulada por un 'sistema de méritos' que se crea apoyado en la Ley de Estímulos. Los sindicatos pierden capacidad de negociación y ésta se establece de manera directa entre la autoridad y los trabajadores; su papel será de gestor y no de interlocutor de los segundos.

3. **Post-empleo:** Se realizan estudios enfocados a la agilización de los trámites correspondientes a los procesos de baja, jubilación y pensión.

Para junio de 1983 se crea la Comisión Intersecretarial del SCC, con el fin de asesorar la elaboración e implementación de dicho proyecto. Esta comisión está integrada por las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, de Trabajo y Previsión Social, la Contraloría General y por el secretario de la FSTSE.

La débil participación de su organismo representante ha significado para los trabajadores desarticulación de sus movimientos democráticos, carencia de información y finalmente, ser tan sólo testigos de que el SCC se perfilaba como un proyecto antidemocrático y verticalista, pues aunque la FSTSE condicionó la aprobación de este programa a una serie de demandas - descongelamiento de plazas; clasificación conjunta del personal de confianza en los catálogos de puestos; establecimiento diferencial adecuado de acuerdo al sueldo, entre las categorías de un mismo puesto; nuevos niveles salariales, entre otras -, es el único representante laboral dentro de la Comisión.

El SCC pretende romper la relación colectiva del trabajo en aras de una integración individual del trabajador a procesos de ascenso por su nivel de capacitación y no por tiempo de trabajo en el servicio público. Esto hace que los sindicatos pierdan atribuciones para negociar las condiciones laborales de los trabajadores de este sector, pues la homogenización que está imponiendo la SPP intenta romper con la negociación bilateral de

las condiciones generales de trabajo y controlar más estrechamente al trabajador. La homologación de puestos - a trabajo igual, igual salario - también desconoce, a opinión de los trabajadores, su derecho a la adscripción al puesto de base y a la dependencia, flexibilizando a tal punto el organigrama del sector público, que la movilidad de los trabajadores dentro del mismo es total, atentando contra la estabilidad en el empleo y con la posibilidad de incrementar la arbitrariedad de los jefes para poder trasladar al personal a otra dependencia. De hecho, en la determinación de las medidas contempladas en el SCC está ausente la participación de los trabajadores.

Las condiciones generales de trabajo en la administración pública fijan las reglas respecto a la intensidad y calidad del mismo. Su determinación se lleva a efecto en forma unilateral por el titular de la dependencia y con opinión del sindicato, quien se encargará de su administración. Sin embargo, la SPP ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia en el establecimiento de los marcos dentro de los cuales se fijan dichas condiciones generales para toda la burocracia, sobre todo a través de su catálogo de puestos del gobierno federal, que como ya dijimos tiende a homogeneizar las condiciones imperantes en todas las dependencias reforzando su control sobre los trabajadores. Al mismo tiempo, dicha Secretaría aplica, en 1985, una serie de medidas tendientes a profundizar la reestructuración económica, a saber:

1. El nuevo ajuste en el recorte presupuestal será de 150 mil millones de pesos (850 en lo que va del año).
2. Se afectará a 51 mil trabajadores, 23 mil de base y 28 mil de confianza; los primeros serán reubicados.
3. Eliminación o fusión de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales; cancelación de las coordinaciones generales.
4. Desaparición del 30% de las asesorías de dependencias públicas.

5. Congelación de los sueldos de presidente y oficial mayor, durante 18 meses; ajuste de 10% en los sueldos de los directores hacia arriba.
6. Se acorta la distancia entre los salarios superiores e inferiores, al pasar de una diferencia de 33 veces en 1982 (entre salario de Secretario de Estado y salario mínimo burocrático) a 15 veces en 1986.
7. Compactación de sueldos, permitiendo incrementar sus percepciones reales y elevando aguinaldo y prima vacacional.
8. Actualización de las remuneraciones en relación con el incremento de los salarios mínimos en 1985.
9. Incremento al seguro de vida y de retiro, a la despensa y prima quincenal; retabulación de los puestos del personal docente y sector salud.
10. Descentralización del personal al interior del país, sin afectar derechos laborales.

En los informes del gobierno de Miguel de la Madrid podemos observar algunas de las características más sobresalientes del proceso de modernización administrativa, que sintetizadas serían las siguientes³:

Septiembre de 1983: Dentro de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se otorgaron beneficios salariales a los empleados públicos, principalmente a los que devengan salario mínimo. Se han acercado, en un proceso gradual, los tabuladores de los trabajadores con los mandos medios; se reestructuraron las tasas de sobresueldos, se nivelaron los tabuladores a partir del primero de julio; se otorgaron prestaciones en materia de quinquenios y se incrementó en 100% el seguro de vida.

Septiembre de 1984: Se emprendió un programa de simplificación administrativa, el objetivo era superar la calidad de los

³ Véase a Miguel de la Madrid, Seis informes del gobierno, 1988.

servicios públicos, agilizar trámites y papeleo, mediante la descentralización de la operación del Gobierno Federal y sus dependencias, bajo la supervisión de la SECOGEF.

Septiembre de 1985: Opera en todas las dependencias el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de la SECOGEF, donde se manejan los instrumentos de control y fiscalización del sector público. Se puso en marcha el Programa de Simplificación Administrativa, lográndose la simplificación de 1 825 procesos administrativos. Se ajustó el número de subsecretarías, oficinas mayores, contralorías, coordinaciones y direcciones generales, de 690 a fines de 1982, a 187 a la fecha.

Septiembre de 1986: Se aceleró la instrumentación del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (sobre todo después de los sismos de 1985), que contempla, entre otras cosas, la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México.

Septiembre de 1987: Avances en la sistematización del SCC para lograr eficacia del personal, mediante la capacitación y la motivación. En el marco de la Comisión Intersecretarial se continuaron revisando, de acuerdo con las posibilidades existentes, las percepciones de los trabajadores, a partir de una demanda de la FSTSE.

Septiembre de 1988: Se implementa la Renovación Moral; se elabora un nuevo título cuarto de la Constitución; de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, y se firma el Pacto de Solidaridad Económica, PSE.

A pesar de representar cerca de la tercera parte de los sindicalizados de todo el país, los trabajadores públicos son un sector con un ámbito muy restringido en los derechos de huelga,

contratación, bilateralidad en la revisión de condiciones de trabajo e inclusive en la organización interna de los sindicatos.

Por otro lado, la FSTSE ha sido considerada 'columna vertebral' de la CNOP (hoy UNE) y la segunda en importancia, después de la CTM, dentro del Congreso del Trabajo, a pesar de que el mismo hecho significa una contradicción, pues ambos organismos forman parte del PRI. Ha sido pues, históricamente un actor político de primera magnitud.

La FSTSE es una caja de resonancia para los problemas, reivindicaciones y demandas que puedan existir en un sector social con numerosas ramificaciones en la estructura social: puede ser una fuente de reclutamiento para el liderazgo político en momentos de elecciones, y posee una parte de la diputación federal adscrita al partido gobernante; constituye una fuente de apoyo de masas, especialmente en aquellas movilizaciones generadas por el ejecutivo federal⁴.

De modo que su grado de autonomía, comparado con el resto de las organizaciones sindicales del país, es casi nulo.

En cuanto a su estructura interna, la FSTSE está formada por sindicatos nacionales en cada dependencia gubernamental, que a su vez se constituyen en secciones y delegaciones con relativa autonomía para negociar condiciones generales de empleo. Aún dentro de una misma área física, pueden laborar trabajadores de diferentes secciones sindicales. Por ejemplo, los trabajadores de salud se dividen en secciones de médicos, enfermeras y personal administrativo.

La elección de los cargos en su Consejo Ejecutivo Nacional, CEN, es similar a la designación de los puestos políticos de gobierno en nuestro país: cada 3 años los grupos políticos dentro de los sindicatos federados se reúnen y hacen proselitismo para buscar un candidato de 'consenso', sin un proceso real de elección directa por parte de los sindicalizados. El mismo procedimiento es en toda la cartera del CEN, con la única regla

4 Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, p.9

de que sean secretarios generales de los sindicatos federados y con un alto grado de compromiso y entrega en la militancia dentro del PRI, pues ha sido común a lo largo de su historia, que los miembros del CEN sean designados como candidatos por ese partido, para ocupar senadurías, diputaciones y hasta gubernaturas.

Según Francisco Zapata⁵, la estructura de poder de la FSTSE está fuertemente inclinada en favor de los 4 sindicatos nacionales con mayor número de afiliados: SNTE, SNSARH, SNTDF y SNTSSA.

Las características centralistas y verticales en sus estatutos, órganos de gobierno, declaración de principios y programa de acción, mantienen en la FSTSE un estricto control sindical, que hacen casi imposible el desarrollo de líneas democráticas de acción. Por lo tanto, su estabilidad no surge del consenso de las bases, sino de la proyección del Estado. Desde su fundación, y a pesar de algunas manifestaciones de descontento de maestros, telegrafistas y médicos, la "Federación cumplió fielmente con el papel que se le encomendó: ser funcional - en lo administrativo y en lo político - a las necesidades estatales"⁶. Su corporativización les dio un lugar específico, una organización particular y una legislación especial, pero ante el proceso de racionalización del aparato administrativo los sectores sociales afectados no han tenido capacidad de convocatoria para evitar la aplicación de tales medidas.

Podría decirse que el costo social de la modernización ha sido, hasta ahora mínimo, lo que le permite al gobierno gozar de un amplio margen de operación. Sin embargo, conforme avanza el proceso de modernización, se le escapa el control de un sector muy importante como pilar de sustentación del partido de la

⁵ Véase a Francisco Zapata, *Ibidem*.

⁶ Luis Méndez, "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE", p.9

'revolución institucionalizada', sobre el que descansa la hegemonía del Estado mexicano.

5.2 Las repercusiones de la modernización en el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado

Una parte fundamental para conocer la trascendencia del movimiento laboral de los trabajadores del sector estatal es el aspecto económico. En el año de 1980 más de la mitad de la población económicamente activa, PEA, se encuentra en el sector servicios; y para el periodo 1977-1986 la tasa de crecimiento en dicho sector es equivalente al 50.8%, superior a la de la PEA total que sólo llega al 42.0%⁷. Esta situación refuerza la tendencia que viene observándose desde los años 50, con la rápida disminución de la PEA agrícola y el estancamiento de la PEA del sector secundario, concentrándose el empleo en las actividades terciarias.

El empleo estatal específicamente, creció en un 56.36% para el periodo 1977-1986, con una progresión más intensa que la global. La población cubierta por el ISSSTE crece a un ritmo anual del 11.5% en promedio, entre los años 1971 y 1983, que comparativamente significa que el empleo del sector público crece a un ritmo que supera el doble de la PEA total.

El grueso de los empleados se ubican entre los 20 y los 44 años; las mujeres representaban el 43.9% hacia 1985, aumentando la proporción en los grupos de menor edad. Más de dos tercios posee la base, lo cual significaría que el gobierno tiene muy poco margen de maniobra en la aplicación de cualquier política de reducción o movimiento de personal, pero que en los hechos ha mostrado su capacidad para implementar formas de modernizar su aparato estatal.

⁷ Véase a Francisco Zapata, "La evolución del empleo público en México", p. 58-63

Pese a todo lo anterior, la reestructuración salarial practicada desde 1983 en este sector, es una ruptura de los viejos esquemas administrativos y los pactos gobierno-sindicalismo oficial. La base de los trabajadores al servicio del Estado, los TSE, son objeto de un proceso creciente de calificación-descalificación, ubicándose en los niveles de salarios mínimos del mercado general de trabajo. Algunos datos económicos revelan que aproximadamente 2 millones de burócratas viven con salarios que oscilan entre 1.2 y 2.1 veces el salario mínimo general, en los niveles escalafonarios del 5 al 16, donde se concentra el grueso del personal. Para 1988 necesitaban incrementos entre el 90.9 y el 221.2% para recuperar su poder de compra de 1984. Contradictoriamente, un subsecretario ganaba 28.6 veces más que un nivel uno de base (ganaba en un día lo que el trabajador en un mes).

En cuanto al desempleo, ha sido también uno de los sectores más castigados, pues entre 1983 y 1988 se reducen las plazas en la administración pública en 736 mil 358, aunado ésto a la reducción a través del Programa de Renuncias Voluntarias, que espera eliminar otras 200 mil plazas.

De hecho, el gobierno de Miguel de la Madrid pasará a la historia como el que condujo a los asalariados en general a tener percepciones por abajo de los ingresos de los trabajadores de Sudcorea, Singapur y Taiwán. Los sueldos y salarios de obreros, empleados, técnicos y profesionistas perdieron alrededor del 60% de su poder adquisitivo, amén de que la distribución porcentual del ingreso nacional pasó de ser en 1982 del 54.6% para el capital y el 45.4% para los trabajadores, al 67.7 y 32.3% respectivamente, para 1988.

Desde la aplicación del PIRE la amenaza de despido en el sector estuvo siempre presente; sin embargo, ésta se incrementó con la presentación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación de 1985, donde se señala que la creación de plazas sería limitada drásticamente, pues se busca principalmente la

reubicación del personal hacia áreas sustantivas o de carácter productivo en las empresas públicas. Sólo se contemplaba la creación de las necesarias que demande el incremento de las prestaciones en los servicios educativos, de seguridad nacional y salud.

Como lo señalamos anteriormente, parte de las medidas aplicadas por SPP dentro de la reestructuración del gobierno, implicó la afectación de 28 mil empleados de confianza y 23 mil de base. De los primeros el despido fue inminente y se facilitó porque no tenían los medios jurídicos necesarios ni contaban con una instancia - llámese sindicato - que protegiera su derecho al trabajo, siendo por lo mismo los más vulnerables a cualquier medida adoptada por el gobierno. Los empleados de base tuvieron promesa de reubicación - por supuesto a costa del desplazamiento de otro número igual de trabajadores, porque nunca se habló de la creación de nuevas plazas - con nuevas funciones, categorías y quizá nombramientos (base, confianza, eventual o interino).

Con ello, prácticamente fueron cesados 51 mil empleados, (desempleados por causas ajenas a ellos mismos) y la tasa de desempleo para el sector público se ubicó en 2.8%; además, al afectar este recorte diversos programas y proyectos de manera indirecta, estamos hablando de un 13.2% de empleados cesados en este sector⁸. Si a las cifras anteriores le agregamos las 80 mil plazas congeladas a principios de 1985, el número de trabajadores afectados fue de alrededor de 241 mil. El resto del sexenio, si bien no tuvo los recortes presupuestales tan drásticos de mediados del mismo, si continuó con su política de adelgazamiento del sector público a través de las Renuncias Voluntarias y de la eliminación de diversos programas.

Hoy día podemos evaluar que lo que se pone en cuestión con los recortes y despidos es la tradicional naturaleza del sistema

⁸ Véase a Alberto Dogart, "El impacto del recorte sobre el empleo", p. 14

de dominación del Estado mexicano. Al parecer la burocracia ha pasado de ser un sector de trabajadores 'privilegiados' (por los salarios y prestaciones) a un sector paleativo de las medidas económicas del gobierno para controlar sus sobregastos. Es, de hecho, el campo de batalla del poder político, donde se mantienen complejas relaciones tradicionales de captación, adhesión y rechazo, y donde confluyen los herederos naturales, elegidos funcionales al sistema, con los trabajadores que no pueden sino estar ligados - aún de manera no conciente - a las diversas facciones de lucha por el poder político.

Las medidas rebasan en mucho meras determinaciones económicas de emergencia, con la improvisación e ineficiencia que suele acompañarles. Más bien significan el inicio de una reestructuración profunda aunque paulatina de la forma de ejercicio del poder de la burocracia política, a través de su aparato administrativo, rompiendo con reglas establecidas desde siempre por el corporativismo.

5.3 La respuesta de la disidencia al interior de la FSTSE

Las manifestaciones de protesta por los despidos masivos de trabajadores públicos en 1985 no se hicieron esperar, sobre todo cuando a la arbitrariedad del ajuste se sumó el apoyo del secretario general de la FSTSE, Manuel Germán Parra, quien anuncia que habrán pláticas de la Federación con los integrantes de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera y con la SPP para minimizar los efectos del reajuste en el empleo, insistiendo a su vez en mantener un programa de 4 años para basificar a 157 mil burócratas que laboran con la categoría de eventuales; con ello la FSTSE demuestra una vez más, ser sólo el puente entre el gobierno federal y los trabajadores, más aún: ser incondicional del gobierno aunque sea contra sus propios agremiados.

En agosto de 1983 más de 40 sindicatos, secciones y corrientes sindicales, organizaron el Primer Foro Nacional de Trabajadores Democráticos del Apartado B, donde se consideró que la política gubernamental de austeridad constituía el principal riesgo laboral del sector. Las resoluciones del foro fueron las siguientes:

Los trabajadores al servicio del Estado, TSE, enfrentamos la política de austeridad en: implantación de topes salariales; reajustes de personal, congelación de plazas, del escalafón, el cierre de centros de trabajo y la automatización en los servicios que posibilita el desplazamiento del personal; la restricción en el otorgamiento de prestaciones de seguridad social; el incremento en los ritmos de trabajo, la implantación de sistemas de 'evaluación' y la disminución de las plazas de base, existiendo la tendencia a convertirlas en plazas de confianza; aún a costa de violar la Ley.⁹

Con todo, la posición de las bases se expresó en el Foro Nacional que sobre el SCC realizaron los trabajadores de diversas dependencias, los días 22 y 23 de septiembre de 1984¹⁰, donde se obtuvieron las siguientes resoluciones: elaborar un cuadro de ejes de lucha que contemple el combate contra la austeridad en el gasto público; no al pago de la deuda externa; aumento general de salarios y pronunciamiento contra la Ley del SCC. Demandaban igualmente la derogación del Apartado B del Artículo 123; incorporación de los trabajadores públicos a la LFT; derechos plenos y respeto a los derechos adquiridos; lucha contra el charrismo y por la democracia sindical; mejores servicios asistenciales y contra la represión.

En julio de 1985 empleados de SECOFI se manifiestan contra las medidas económicas adoptadas por el gobierno y forman el Frente Común Pro Defensa del Empleo, expresando además su

⁹ Raúl Trejo Delarbre, Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988, p. 366; el autor cita una ponencia de Patricia Revelo Blancas en el Seminario Regional sobre Movimientos Sociales en el Valle de México, ISS-UNAM, 1983

¹⁰ Ver Información Obrera, no. 48, octubre de 1984.

inconformidad con la FSTSE por su respaldo a tales medidas. A finales del mismo mes, trabajadores de base y confianza de 7 secretarías, afectados por la reestructuración del aparato gubernamental acuerdan la creación de otro frente, el Frente Intersecretarial por la Defensa del Empleo y del Salario, FIDES, para denunciar las arbitrariedades en el proceso de reubicación de los trabajadores afectados por el recorte y el cierre de algunas dependencias sin indemnización a los trabajadores. El FIDES también lanza acusaciones contra el secretario general de la FSTSE, Germán Parra, por sus actividades divisionistas y por avalar la afectación de que son objeto los trabajadores. Al mismo tiempo el organismo indica que el 85% de los 28 mil trabajadores de confianza liquidados son basificables (por su nivel escalafonario y antigüedad principalmente) y el resto, 4 200 aproximadamente, pertenecen a la alta burocracia.

A las manifestaciones del FIDES, Parra responde que se mantendrá al margen en el proceso de liquidación de los 28 mil empleados de confianza, comprometiéndose con los 23 mil de base a respetarles categoría, antigüedad, escalafón, horarios y demás prestaciones. Los integrantes del FIDES anuncian entonces manifestaciones al Zócalo y la elaboración de un pliego petitorio dirigido al titular de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, con las demandas de reinstalación de despedidos, reubicación del personal de base e incremento salarial de emergencia para la burocracia en general. Alberto López, representante de este grupo independiente, denuncia la desbasificación de sindicalizados que con pequeños incrementos salariales pasan al rubro de empleados de confianza.

Para mediados de agosto el FIDES envía un pliego petitorio a la Cámara de Diputados y a la FSTSE, donde califican de improcedente el recorte presupuestal de acuerdo al Artículo 173 Constitucional: las reducciones al gasto público son atribuciones exclusivas del Poder Legislativo. Solicitan se evite el despido de los trabajadores de confianza y garantizar la estabilidad en

el empleo, basificando al personal que cuente con 6 meses de antigüedad.

Las sorpresivas movilizaciones traen consigo represalias a los integrantes del Frente, como el pago condicionado del salario a la firma de la renuncia, o la indemnización de sólo 3 meses en general, cuando corresponden 20 días de salario por año de servicio. Esto, aunado a la desinformación, parece haber sido la causa que acabó con el movimiento, amén de que la existencia de dos frentes, el FIDES y el Pro Defensa del Empleo, sin diferencias de fondo, debilitaba la presión, logrando tan sólo la contención temporal de los despidos indiscriminados en algunas secretarías.

Los terremotos de septiembre se suman a los factores que hacen que el asunto pase a segundo plano, hasta su total desaparición de la atención pública con el relevo de Hugo Domenzáin por Germán Parra al frente de la FSTSE. De ahí en adelante las protestas volverían a ser asuntos independientes de cada sindicato.

Destacan las movilizaciones del Sindicato de la SARH, que utilizando en varias ocasiones el recurso de la huelga de hambre, ha tenido importantes logros; los de SPP, de donde saldrían posteriormente algunos de los dirigentes de COTRASE; los trabajadores de SEDUE y su Movimiento de Resistencia Democrática (julio de 1988), y los de la SRA, primeros en movilizarse en demanda del 'bono sexenal' a finales de 1988.

Las demandas y peticiones de los trabajadores al servicio del Estado en sus diferentes etapas podrían agruparse como sigue:

- Suspensión de plazas escalafonarias congeladas.
- Revisión del catálogo de puestos de trabajo por dependencia.
- Descongelamiento de los sobresueldos y aumento de su tasa.
- Basificación de los trabajadores que se encuentran laborando por obra determinada.

- Reclasificación de las zonas de vida cara.
- Elevación del aguinaldo.
- Actualización de las condiciones generales de trabajo.
- Puesta al día de los pagos atrasados.
- Denuncia por el mal funcionamiento de las clínicas del ISSSTE.
- Disminución del Impuesto Sobre la Renta, ISR.
- Reestructuración de los tabuladores.
- Construcción de tiendas del ISSSTE en más regiones del país.
- Incremento en el número de créditos del ISSSTE.

De alguna manera, las protestas de julio y agosto de 1985 hicieron pensar en la posibilidad de que pudiese ser frenada la embestida de las autoridades en contra de sus trabajadores, aunque la incondicionalidad de la FSTSE y la poca fuerza social y política de los movimientos, dejaron que al gobierno le funcionara sin dificultad su política de modernizar la administración pública, sin sus administradores públicos. Sin embargo, sería poco objetivo minimizar las luchas democráticas de los trabajadores públicos, que por las condiciones en que se dan adquieren gran importancia, sobre todo por las razones históricas que explican las particularidades jurídicas y organizativas de este sector. Esto significa que, amén del espontaneísmo de sus luchas, es por demás significativo el proceso de recuperación de espacios sindicales iniciado desde 1976, puesto que, "a pesar de las limitaciones, ayudan a crear las condiciones que permitan hacer surgir una organización sindical más homogénea, más autónoma, que a la larga haga valer sus intereses"¹¹.

¹¹ Luis Méndez, "Lucha obrera en 1985. Una historia interminable", p.45

5.4 Cronología de un movimiento reciente: la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado

Con el nuevo desequilibrio económico que significó la drástica devaluación del 18 de noviembre de 1987, las demandas salariales y amenazas de huelgas masivas en todos los sectores laborales no se hicieron esperar. En esta situación, como en todas las demás, la FSTSE se declara coincidente con la política gubernamental y señala que su petición salarial se negociará con la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, de manera realista y justa, y por supuesto el aumento quedará condicionado al reajuste presupuestal.

El año de 1988 se inicia con la amenaza de un nuevo recorte de personal en el sector central como consecuencia de la disminución del 10% de su presupuesto original. Se habla de que serán eliminados de la nómina entre 150 y 200 mil burócratas de confianza, principalmente de las empresas paraestatales. De nuevo se inicia la desaparición de áreas administrativas, como ocurrió en el año de 1985.

Ante el nuevo panorama, trabajadores de corrientes democráticas de los sindicatos de SRA, SEDUE, SARH, SSA y SP, entre otros, inician paros y plantones para defender sus derechos, afectados ahora por el Pacto de Solidaridad Económica, PSE.

El ocaso del sexenio de Miguel de la Madrid, y las poco significativas diferencias con los salarios mínimos profesionales, lleva a los profesionales del sector público a la proletarización, cuando apenas un decenio antes podían ufanarse de ser un sector privilegiado de la sociedad.

En junio de 1988 dirigentes de los sindicatos de SARH, SEDUE y SHCP denuncian que el gobierno ha puesto en marcha desde el mes de abril el Programa de Renuncias Voluntarias, con el fin de adelgazar aún más el aparato burocrático, puesto que las plazas vacantes por este mecanismo, se cancelan automáticamente.

El programa, no presentado oficialmente, plantea en términos generales, y para todas las dependencias, el otorgamiento de una liquidación consistente en 3 meses de sueldo según categoría, más una parte proporcional según antigüedad y parte proporcional del aguinaldo. A pesar de tratarse de indemnizaciones muy bajas, además de ser gravadas con impuestos, la inscripción de los trabajadores al programa es muy significativa, empujados por los bajos salarios, las nulas prestaciones efectivas, el pésimo servicio del ISSSTE (para dar un ejemplo, desde 1985 sólo el 15.6% tuvo acceso a préstamos a corto plazo; el 0.44% a mediano, y el 0.61% a hipotecario) y sobre todo por la incertidumbre y temor a nuevos reajustes en condiciones todavía más desfavorables.

Según estudio de la SPP, en ese año habían sido canceladas o congeladas 30 mil plazas, a partir de que entró en vigor el decreto de austeridad a través del PSE. La SARH es una de las secretarías más afectadas.

A mediados de septiembre se anuncia un incremento del 100% en diversas prestaciones, retroactivo al día primero: despensa, seguro de vida y seguro de retiro. De ellas, sólo la despensa, que se incrementó de 10 mil a 20 mil pesos, tuvo repercusiones inmediatas en su nivel de vida. Con este aumento, señala la FSTSE, se ha dado solución a sus demandas.

Un nuevo recorte presupuestal de más de medio billón que se traduciría en la liquidación de trabajadores eventuales y la suspensión de obras públicas, amenaza otra vez al sector público en el mes de octubre. A esto se une el problema de más de 100 mil burócratas que se enfrentan al 'drama sexenal' de ser desplazados por el nuevo equipo que llega al poder, a pesar de que, por órdenes de Miguel de la Madrid, recibirán un bono especial de 3 meses, mandos superiores; y mes y medio, mandos medios. Al no ser extensiva esta 'prestación' a toda la burocracia, se inician paros, marchas y mítines en SRA, DDF, SECOFI, SEDUE, ISSSTE, SEMIP, SPP y ST; en la SRE y el CREA trabajan bajo protesta.

Estas acciones involucran a unos 45 mil trabajadores de la mayoría de las dependencias del sector central; en algunas, son sus dirigentes los que encabezan los movimientos, en el resto, se organizan grupos autónomos.

Se otorga entonces el pago extraordinario en SCT, SG y SEP, acordándose más adelante en la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, una compensación general de 15 días de salario. Es entonces que los trabajadores exigen dos meses de pago y continúan los paros en SPP, SRE, SHCP, SCT y SARH. A esta respuesta el secretario general de la FSTSE, Hugo Domenzáin, declara que grupos ajenos a la burocracia pretenden radicalizar la situación para desestabilizar una de las funciones fundamentales del gobierno, la administración.

A mediados de diciembre, se inician movilizaciones, paros y marchas de los burócratas en conjunto, empezando a aparecer desplegados en la prensa con la firma de la COORDINADORA DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COTRASE. Su primera actividad fue convocar a una marcha del Monumento a la Revolución (oficinas de la FSTSE) al Zócalo (oficinas de SPP), para demandar la compensación extraordinaria de 60 días anuales para todos los empleados federales e incremento salarial del 100%.

El objetivo principal es unificar y abanderar la dignificación de los trabajadores del sector, a través de la articulación de la lucha por las reivindicaciones comunes y la democratización de la vida sindical.¹²

Al respecto, Hugo Domenzáin resta importancia a las movilizaciones diciendo que se trata de grupos minoritarios, bien identificados por sus consignas partidistas, pero que carece de representatividad legal. Pese a ello, y tal vez por lo inesperado y espontáneo, el gobierno se asusta por los posibles alcances del mismo y al menos reciben sus demandas, donde destacan, como ya lo señalamos, el pago del bono de dos meses y un aumento salarial

¹² Andrea Becerril, "Paros y movilizaciones efectuaron trabajadores de 5 secretarías" en La Jornada, 15 de diciembre de 1988, p.14

del 100%; exigen además que se fije una compensación o gratificación anual.

La situación..., además de injusta, constituye la forma de encubrir o legalizar la corrupción y el pillaje de un puñado de funcionarios. Y es producto del manejo centralizado de los tecnócratas que privilegian el pago de la deuda externa y deciden por millones de trabajadores, con la complicidad de la FSTSE, ..., afectando los salarios y derechos de los empleados públicos.¹³

Otras demandas se referían al pleno respeto a sus garantías constitucionales de expresión, manifestación y organización democrática.

Los últimos días del año 1988, con la mayoría de las dependencias cerradas por el periodo vacacional, la FSTSE reasume su función sindical y declara que en el mes de enero se iniciarán negociaciones para solicitar un incremento salarial superior al 8% otorgado a los salarios mínimos o 'hasta donde las condiciones económicas del país lo puedan dar'; exigirá asimismo la desaparición de los bonos sexenales o de cualquier otro tipo y luchará por la implantación de un estímulo anual para los trabajadores del sector público que mejor cumplan con sus labores.

Al mismo tiempo, el Presupuesto de Egresos enviado a la Cámara de Diputados plantea una 'ligera' reducción en las plazas del sector público para el año 1989, desapareciendo 25 mil de eventuales, la mayor parte en SARH, SHCP y SEDUE.

Adicionalmente, y con el propósito de aprovechar al máximo los recursos humanos con que cuenta la administración pública federal y de apoyar los programas de desconcentración y descentralización administrativa de las dependencias y entidades del gobierno federal se operarán los procesos de reubicación, reasignación y permutas de personal.

¹³ Desplegado firmado por la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado en La Jornada, 14 de diciembre de 1988, p.30

De los resultados de la negociación de la FSTSE con el gobierno, los burócratas obtienen para el año de 1989 un aumento salarial del 10%, conjuntamente con otras prestaciones de menor significado - 50% de incremento en los quinquenios, revisión trimestral de las revalorizaciones salariales y anual de las prestaciones, y la supresión de los bonos a funcionarios -; mientras tanto, los trabajadores que participaron activamente en la COTRASE empiezan a ser reprimidos por medio de cambios de turno y amonestaciones, iniciándose con ello la paciente desmantelación del movimiento. Aún con todo, los trabajadores independientes continuaron enarbolando las banderas de lucha por el pago de un bono anual por 60 días adicionales al aguinaldo, 100% de incremento salarial, derogación del Apartado B para reconquistar su derecho a la huelga, implementación de un tabulador único, defensa del empleado y democracia sindical.

Una editorial de La Jornada del 11 de diciembre de 1988, nos parece que prevee y sintetiza bastante bien el movimiento de COTRASE:

... la revuelta sindical observada esta semana manifiesta un desgaste evidente de las tradicionales formas de control ejercido en los sindicatos de burócratas, y en la relación que se ha establecido entre los agrupamientos gremiales y los funcionarios responsables de las dependencias gubernamentales en cuestión.

Los límites del control se desbordaron. Y lo que para algunos fue sorpresa, para otros puede verse como una respuesta inicial de los trabajadores estatales a la erosión que ha sufrido la planta en diversas dependencias; al deterioro salarial que en el caso de los burócratas tiene expresiones particulares. Dejan de ser de las capas medias, que gozaban cierta holgura y estabilidad en el empleo, para convertirse en un segmento inestable, más cercano a los salarios mínimos y fabriles que de las expectativas de ascenso social¹⁴.

La última acción públicamente conocida de COTRASE fue la postulación de un candidato para ocupar la secretaría general del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE. La importancia del hecho

¹⁴ Editorial "La rebelión burocrática", en La Jornada, 11 de diciembre de 1988, p.2

radica en que es la primera vez en los 50 años del organismo que ésto acontece. El secretario de Organización del CEN de la FSTSE recibe la solicitud que por escrito presenta Armando Ocampo para su candidatura a la Secretaría General del organismo. Sin embargo, jamás se emitió una respuesta afirmativa que les permitiera realizar las actividades de la campaña. Finalmente, se impone al candidato oficial, Rafael Jesús Lozano, en medio de protestas masivas.

El movimiento de COTRASE es un movimiento espontáneo por la dignidad del trabajador, que surge desde las bases como una reacción ante el incumplimiento gubernamental del pago del bono de dos meses de salario y el intento de trato diferencial y autoritario. Constituye una respuesta organizada ante el sacrificio de sus niveles de vida y de trabajo, que busca restituir sus derechos, sus ingresos, revalorar su trabajo y dignificar los servicios públicos. La experiencia de COTRASE deja entre los trabajadores al servicio del Estado la certeza de que es posible coordinar acciones que rebazan la actividad individual de secciones democráticas (que no por ello pierden validez) para convertirse en un frente homogéneo y organizado, con todo y las limitaciones que implican su espontaneidad.

**A MODO DE CONCLUSION: EVALUACION DEL MOVIMIENTO DE COTRASE
SUS PERSPECTIVAS FUTURAS**

La década de los años 80 será para México recordada como un momento de cambios y redefiniciones importantes, siendo de los más importantes, el papel del Estado en la economía.

La experiencia de la quiebra estatal asumió en México las formas de una crisis severa de endeudamiento externo, recesión productiva, imposibilidad de mantener abiertos subsidios y transferencias, abrumadora improductividad, crisis del proteccionismo y apertura de la economía a la competencia externa. Como en otras partes del mundo, sus instrumentos fueron el saneamiento de las finanzas públicas y el recorte del déficit y la inversión estatal, el castigo social - en particular sobre los triunfos acumulados del salario y el trabajo - , la reprivatización y desregulación de la economía.¹

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se enfrentó, por un lado, a una crisis económica con la grave tensión política y la pérdida de credibilidad del sector público; por el otro, a una profunda crisis de valores e instituciones sociales.

En el aspecto laboral, la crisis del sindicato corporativo se manifiesta a través de la pérdida de su base para funcionar como mediador y copartícipe del gobierno, quedando tan sólo como un aparato garante del control masivo, con sus propios conflictos internos, que van menguando su capacidad de representación.

Ante esta situación, como ya lo indicábamos anteriormente, las cúpulas de los sindicatos corporativos intentan la recomposición política por dos vías principalmente:

- 1 Búsqueda de mayor politización partidaria que refuerce y mantenga su carácter de sindicato de Estado con una fórmula más cercana al sindicato-partido, aunque ésta se exprese como una corriente dentro del PRI.

¹ Héctor Aguilar Camín, Después del milagro, p.29

- 2 Búsqueda de participación activa en la economía que, además de reforzar su capacidad de negociación con el Estado, logre una legitimación con una base de proletarios-consumidores, por medio del llamado 'sector social' de la economía.

Hemos encontrado además que, los trabajadores del Estado por su parte, siempre han considerado a sus sindicatos como organizaciones de servicio, antes que como medio para ejercer un autogobierno. De modo que la apatía de la base dependerá de la eficiencia de los dirigentes para proporcionar el servicio deseado, porque cuando 'no cumplen lo prometido' corren el riesgo de ser arrollados por un alzamiento donde las bases los rebasan; y a lo largo del sexenio pasado eso ocurrió con mucha frecuencia.

Pero estaríamos de acuerdo en que, lejos de una crisis corporativa, nos encontramos ante nuevas formas en las relaciones de la sociedad mexicana. No puede hablarse de un desmantelamiento completo ni definitivo del corporativismo mexicano, pues subsisten los organismos tripartitas donde el gobierno juega un papel fundamental en el establecimiento de los lineamientos generales en política económica. En este sentido podemos decir que nuestra hipótesis se ha cumplido parcialmente, puesto que el momento actual es de transición: el corporativismo se debilita en un momento y se fortalece en otro; esto es, por un lado, persiste en formas como el Pacto de Solidaridad Económica, y por el otro su existencia se considera onerosa para el desarrollo del país, de acuerdo con la idea que los tecnócratas tienen acerca del corporativismo, entendiéndolo como obstáculo para el correcto funcionamiento de la economía de mercado.

Al parecer el problema de la gestión delamadridista fue que su política se encaminó a desmontar el sector público, los aparatos políticos y las prácticas tradicionales, antes de generar nuevas alianzas con fuerzas reales de poder. Esto implicó un vacío producido por el confinamiento de las viejas fuerzas y por la falta de estímulos a las nuevas. En esta coyuntura, nos atrevemos a afirmar, surge a COTRASE.

Hasta antes de COTRASE creo que no se podía hablar de la formación de una corriente democrática de los trabajadores del gobierno, lo que existía apenas era un proceso desigual de recuperación de espacios sindicales por parte de grupos localizados.

Esta organización se presentaba entonces, con posibilidades prácticas de ser alternativa a la FSTSE en cuanto a la reorganización de los trabajadores burócratas en estos tiempos de modernidad; sin embargo, después del estudio realizado, podemos darnos cuenta que el movimiento es más bien de corte coyuntural (reivindicativo), pues la politización de los contenidos y prácticas sindicales expresa no necesariamente un plano superior, consciente, en la lucha de los trabajadores, sino un terreno impuesto por un lado y desconocido por el otro. La dependencia que implantó el corporativismo no podía resultar en otra cosa. Esto es, la politización de los trabajadores se expresa en espacios más cerrados de negociación (antes la cuestión era romper el tope salarial, hoy día se trata de lograrlo); presencia de partidos y organizaciones políticas en los sectores sindicales independientes y pérdida de capacidad de negociación de las cúpulas oficiales.

De modo que si bien este movimiento fue parte del cuestionamiento que los trabajadores mexicanos hicieron del régimen político, su fuerza no fue tal como para transformarlo; de hecho no ocurrió tal transformación. Incluso, al momento de localizar la información necesaria para el estudio nos dimos cuenta no sin cierta sorpresa, que fuera de algunos reducidos grupos sindicales (oficiales y no oficiales), el movimiento de COTRASE pasó desapercibido para el grueso de la sociedad civil, contribuyendo a ello la prensa nacional.

Pese a ello, el estudio del corporativismo en el sindicalismo de los trabajadores de Estado parece ofrecernos dos posibilidades de reacomodo claramente diferenciadas ante la modernización del sistema:

- 1- La reestructuración de la relación gobierno-sindicatos oficiales, que plantea la función sindical dentro del nuevo esquema económico.
- 2- El fin del corporativismo en tanto alianza y subordinación de los sindicatos al gobierno o grupo en el poder.

En este sentido, los organismos sindicales pueden coincidir, adelantarse o atrasarse con respecto al sentir de las bases, sobre todo en estructuras organizativas más complejas y muy centralizadas en las decisiones.

La cuestión que dejamos planteada es si existe la posibilidad de una tercera opción surgida de las condiciones que la crisis fue creando y que van más allá de una propuesta gubernamental. Al momento de concluir este estudio no parece vislumbrarse ningún grupo o sector social capaz de proponerla.

En medio de la crisis del sistema corporativo de finales de los 80, fue posible observar también que el movimiento sindical emergió en torno a una política alternativa que enfrentó la alianza histórica del 'Estado revolucionario' con sus trabajadores. Política que implicó poner en tela de juicio el profundo deterioro salarial, la democracia sindical y la creación de espacios políticos direrenciados para la participación de los trabajadores; que cuestionó si el sindicalismo corporativizado no se ha constituido en una traba decisiva de la auténtica modernización de México. Su freno y debilitamiento consistió en no poder consolidar sus triunfos en las elecciones para Secretario General de la FSTSE, diluyéndose con ello, cualquier posibilidad de legitimación de su movimiento.

La respuesta de los sindicatos en general, a la política modernizadora del gobierno delamadridista primero y salinista actualmente, ha sido, hasta el momento, dispersa, débil, confusa y ubicada en el terreno meramente contestatario. El sector laboral marcha a la zaga de los cambios. Su crisis actual radica en que sus actividades no responden a la redefinición general del

Estado: mientras el gobierno de corte tecnócrata disminuye su participación en la economía nacional y desarrolla una clara política antisindical, las organizaciones de los trabajadores se quedan a la deriva de un corporativismo que no acaba de redefinirse en la modernización; se encuentran ancladas en la inercia del inmovilismo en nombre de la solidaridad social, que a la vez se traduce en antidemocracia, y que las sorprende en los tiempos de la modernidad, desprevenidas y anonadadas.

La modernización del corporativismo mexicano podría traducirse en una sociedad plural, sólida, organizada y capaz de actuar como interlocutora y contrapeso de un Estado con atribuciones y fuerza para organizar la distribución del bienestar que la sociedad requiera. Eso sería lo idóneo. Quizá la única forma en que puede organizarse la sociedad mexicana es por medio de corporaciones que la representen, bajo formas de relación claras, institucionales, competitivas y sobre todo públicas y funcionales. Se da el avance hacia un neocorporativismo donde el gobierno, en la relación triangular con los trabajadores y los empresarios, interviene sólo como árbitro para garantizar el respeto a los acuerdos establecidos, que a su vez garantizan el desarrollo dentro de un sistema capitalista.

Parte de ese proyecto neocorporativo implicaría la recuperación de la representatividad de los sindicatos y el reconocimiento por parte del gobierno de una nueva autonomía de las organizaciones sindicales y profesionales. Un nuevo sindicalismo tiene como una condición fundamental el desarrollo de fuerzas sociales que dejen de estar ancladas en los esquemas del místico pasado revolucionario; que se muevan en la idea de que empezamos a tener un país diverso y con problemas nuevos para todos los grupos sociales. Un sindicato que quiera ser alternativo no puede dejar para el minuto posterior el procesamiento de posibilidades concretas sobre las nuevas condiciones del país.

La necesidad hoy es promover las convergencias organizándose por secciones sindicales primero, hasta la discusión general de toda la Federación, pasando por el análisis de cada sindicato, a modo de reivindicar los 5 ejes de lucha ya mencionados, a saber:

1. Incremento salarial y de prestaciones.
2. Defensa del empleo y de las fuentes de trabajo.
3. Defensa de los contratos colectivos y de las condiciones de trabajo.
4. Defensa de los sindicatos.
5. Lucha por la legalidad de las movilizaciones y los espacios.

De algún modo, los trabajadores estatales lograron, a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, y en un lapso relativamente corto, hacer general un movimiento que empezó en brotes bien localizados; fueron escuchados por las autoridades; aceptaron negociar con ellos. Consiguieron que la FSTSE saliera de su eterna parálisis, aunque sólo fuera para criticarlos.

Sin embargo, los ominosos años de inmovilismo no permitieron que ese gran monstruo del corporativismo se transformara; hubiese sido necesaria una crisis más profunda. Faltó también despertar el interés de los varios miles de trabajadores que apenas se limitaron a protestar desde sus escritorios-trincheras.

COTRASE no pudo consolidar sus espacios ganados y constituirse en auténtica corriente democrática dentro de la FSTSE, tampoco el corporativismo ha desaparecido. Pero la experiencia de sus movilizaciones y de su campaña electoral para aspirar a la Secretaría General de la FSTSE quedan, y pueden ser, a mediano o largo plazo, inspiración de caminos más seguros para la democratización de los espacios que ocupan los trabajadores al servicio del Estado.

El actual sexenio con Carlos Salinas de Gortari al frente del poder Ejecutivo, podemos pensarlo como la concreción de muchos proyectos, entre ellos el SCC, ante el que los

trabajadores deberían elaborar una postura y expresar sus propuestas para moldearlo en beneficio propio. Parece ser que el inmovilismo vuelve a reinar y podríamos aventurarnos a afirmar, que sólo una nueva crisis que afecte sus intereses más inmediatos - salario y fuente de empleo, por ejemplo - , podría lograr que los empleados públicos salgan nuevamente a las calles a protestar.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Camín, Héctor. Después del Milagro, 3a. ed., México, Cal y Arena, 1989.
- ALVAREZ, Rubén. "Los ataques al corporativismo, resultado de la lucha sindical" en La Jornada, México, D.F., 13 de febrero de 1989, p.6
- ANGUIANO, Arturo. El Estado y la política obrera del Cardenismo, México, Era, 1975.
- BASAÑEZ, Miguel. La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980, México, Siglo XXI, 1985.
- BASURTO, Jorge. Del avilacamachismo al alemanismo, 1940-1952, México, IIS-UNAM/Siglo XXI, 1980. (Colección: La clase obrera en la historia de México, tomo 11)
- ----- El proletariado industrial en México, 1850-1930, México, IIS-UNAM, 1975.
- BENSUSAN A., Graciela, et al. "Del corporativismo a la libertad sindical: una reforma ineludible", en Debate sobre la LFT, México, IIEc-UNAM, 1989.
- CARR, Barry. El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929, México, SepSetentas, 1976, 2 tomos.

- CENTRO de Información y Estudios Nacionales. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, México, CIEN, marzo de 1984.
- -----La economía mexicana 1982-1988, Análisis anual, 1989.
- CONCHEIRO, Luciano y Rhi Sausi, José Luis. "Adiós a los sindicatos... corporativos...", en El Buscón, México, no. especial 11/12, 1984, p.39-65.
- CORDOVA, Arnaldo. La concepción presidencial del Estado en México, febrero de 1984, documento, (fotocopias).
- ----- . La política de masas del cardenismo, 5º ed. México, Era, 1983.
- CORONA, Eduardo. "Informe sobre el servicio civil de carrera" en El Cotidiano, no. 3, diciembre 1984-enero 1985, p. 38-39,47.
- DE LA GARZA T., Enrique. Ascenso y crisis del Estado social autoritario, México, El Colegio de México, 1988.
- DE LA MADRID, Miguel. Seis informes de gobierno, 1983-1988, Presidencia de la República, 1988.
- DE LA PEÑA, Ricardo. "Modernización administrativa y política" en El Cotidiano, no. 3, diciembre 1984-enero 1985, p. 22.

- DIAZ DE LEON, Francisco. Recopilación de discursos y selección de notas hemerográficas sobre COTRASE, 27 de diciembre de 1988, (folleto).
- DOGART, Alberto. "El impacto del recorte sobre el empleo" en El Cotidiano, no. 7, agosto-septiembre 1985, p. 14.
- ENRIQUEZ, Alberto. "El debate sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado" en Memoria, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, no. 23, nov-dic, 1988, p.87-98.
- FREYRE Rubio, J. La empresa pública y el control del Estado sobre los trabajadores, México, UAM-A, 1980.
- GARAVITO, Rosa Albina. "Los estigmas de los burócratas" en El Cotidiano, no. 7, agosto-septiembre 1985, p.17-20.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. Burocracia y tecnocracia y otros escritos, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- GARCIA Solís, Iván (coord.) 1974, el movimiento obrero y sindical, México, Ediciones de Cultura Popular, 1975.
- GASCA, Celestino. Tres tareas del pueblo mexicano, 25 de octubre de 1942, (documento).
- HUERTA G., Arturo. Economía mexicana más allá del milagro, México, IIEC-UNAM/Ediciones de Cultura Popular, 1986.

- HUITRON, Jacinto. Orígenes e historia del movimiento obrero en México, México, Editores Unidos Mexicanos, 1974.
- HYMAN, Richard. El marxismo y la sociología del sindicalismo, México, Era, 1978.
- INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, INEGI, varios años.
- LEAL, Juan Felipe. Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938, México, Terra Nova PINEM, 1985.
- ----- y Guadarrama Olivera, Rocío. Estado y burocracia sindical: la experiencia mexicana:1917-1931, México, FCPS-CELA/UNAM,1978. (Serie: Avances de investigación, no.33).
- LLORENS, Carmen. "Cronología del FIDES" en El Cotidiano, no. 7, agosto-septiembre 1985, p. 13-15.
- MARX, Carlos. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, México, Grijalvo, 1968.
- MENDEZ, Luis. "Lucha obrera en 1985. Una historia interminable" en El Cotidiano, no. 9, enero-febrero 1986, p.40-47.
- -----, "Salarios burocráticos: entre la retabulación y el aumento" en El Cotidiano, no. 7, agosto-septiembre 1985, p.28-30.

- ----- "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE", en El Cotidiano, no.7, ago-sep de 1985, p.4-13.
- MENDIETA y Nuñez, Lucio. Sociología de la burocracia, México, UNAM, 1961. (Colección: Cuadernos de Sociología).
- MONTES, Eduardo. "La fortaleza sindical oficial" en La Jornada, México,D.F., 25 de marzo de 1989, p.5.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado, Documento CEDES/G.E.CLACSO/Nº2, 1975.
- PARRA, Manuel G. FSTSE, testimonios históricos, México, FSTSE, s/año.
- ----- Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, México, FSTSE, s/año.
- PELAEZ, Gerardo. "Un sexenio antiobrero" en UOM, noviembre de 1988, p. 6-9.
- PRESIDENCIA de la República. Manual de organización del gobierno federal 1982, México, Presidencia, 1984.
- RAYMOND, Allen. ¿Qué es la tecnocracia?, Madrid, Revista de Occidente, 1933.
- RIVERA Ríos, Miguel A. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985, México, Era, 1986.

- ROMERO M., Marcos. "El sindicalismo mexicano de cara al futuro" en Unomásuno, México, D.F., 7 de enero de 1990, p.8-9.
- SALDIVAR, Américo. Ideología y política del Estado mexicano 1970-1976, México, Siglo XXI, 1980.
- SANDOVAL, Pablo. "Desmontar el corporativismo" en Revista UOM, noviembre de 1989, p.12-13.
- SCHMITTER, Phillippe C. "Continuamos en el siglo del corporativismo" en El Buscón, no. 13, 1984.
- ----- . "Más allá del corporativismo" en El Buscón, no.14, 1986.
- SIRVENT, Carlos. La burocracia, México, UNAM/ANUIES, 1977.
- TAPIA Fonllem, Elena. "Las mujeres en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado" en Momento Económico, no. 39, agosto 1988, p.7-9.
- TELLO, Carlos (coord.). México: Informe sobre la crisis (1982-1986), México, UNAM-CIIH, 1989.
- ----- . La política económica en México, 1970-1976, 5ªed., México, Siglo XXI, 1982.

- TOLEDO Patiño, Alejandro. Las transformaciones del Estado mexicano, el ocaso de la forma populista del Estado, mayo-abril, 1983, (manuscrito).
- TORRES, Blanca (comp.). Descentralización y democracia en México, México, Colmex, 1986.
- TREJO Delarbre, Raúl. Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988, México, UNAM-IIS/Siglo XXI, 1990.
- ----- . "La parálisis obrera" en Nexos, vol.10, no.112, abril de 1987, p.57-64.
- ----- y Woldenberg, José. "Las desigualdades en el movimiento obrero" en La desigualdad en México, varios autores, 2ªed., México, Siglo XXI, 1986.
- VELAZQUEZ Zárate, E. (comp.). Crónica del sexenio de la crisis, México, CIES-UNAM, 1988.
- VILLA, Manuel. "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en Foro Internacional, vol. XXX, abr-jun, 1990, no.4, p.659-676.
- VILLAMAR, Alejandro. "Notas sobre la restructuración salarial y sus repercusiones sociopolíticas" en El Cotidiano, no. 15, enero-febrero 1986, p. 53.
- VIZGUNOVA, Y.I. "Los cambios en la estructura del proletariado mexicano entre 1930-1960" en Socialismo 1,

Revista de teoría y política del Partido Comunista Mexicano,
México, D.F., no.1, 1975.

- ZAPATA, Francisco. "La evolución del empleo público en
México" en El Cotidiano, no. 25, septiembre-octubre 1988, p.
58-63.

- ----- Relaciones laborales y negociación colectiva en
el sector público mexicano, México, Colmex, 1987. Colección:
Documentos de trabajo, Centro de Estudios Sociológicos.