
Carlos Sirvent Gutiérrez*

*Apuntes para el estudio de
la BUROCRACIA mexicana*

En México, la burocracia gubernamental constituye más del 10 por ciento de la población económicamente activa ocupada, lo cual, unido al papel creciente del Estado en la vida económica y en las luchas políticas cotidianas, conforman una razón suficiente que explica el interés por estudiar al Estado y su personal.

Entender el funcionamiento del Estado y su cuerpo burocrático supone concebirlo en una perspectiva teórica que no se agota en el conocimiento interno del aparato administrativo, o en el enfoque de la teoría de las organizaciones nacidas del ámbito privado.

En este sentido, los estudios de la burocracia han privilegiado ciertos análisis e intereses que constituyen en la actualidad una importante corriente. Los estudios sobre los procesos administrativos, las luchas internas de la burocracia, el clientelismo, las disfunciones y contradicciones en las competencias, etcétera, forman un amplio campo de investigación empírica tanto en el sector privado como público.

En otra perspectiva, que busca enriquecer el enfoque anterior, se sitúan los trabajos que rebasan el análisis interno de la burocracia, para considerar el ámbito social o contexto del cual ésta forma parte. En este caso, sin embargo, se mantiene una vinculación entre el fenómeno burocrático y el contexto que resulta ficticia, pues se empieza por establecer las variables que definen a la sociedad, y después se intenta explicar, desde fuera, la composición interna de la burocracia, manteniendo las mismas preocupaciones teóricas del análisis anterior —burocratización,

* Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

eficiencia, servicio civil, etcétera— y perdiendo de vista la especificidad del fenómeno burocrático.

Paralelamente, algunos análisis marxistas muy discutibles caen en errores similares. Desde fuera, desde la estructura económica, intentan explicar al Estado y la burocracia, reduciendo su estudio a la teoría de los modos de producción y su transformación en lo que podría calificarse de una concepción instrumental del Estado. Desde dentro, particularmente en las críticas a los países socialistas, intentan determinar las formas productivas y en general de toda la sociedad, a partir de los procesos de burocratización, del establecimiento de privilegios y de la represión estatal. Se olvida que, al igual que el Estado, la burocracia no se produce a conveniencia de la burguesía, y que tampoco se constituye al margen de las fuerzas sociales y de sus luchas.

En el estudio de la burocracia estatal parece útil buscar un enfoque que no se agote en los análisis organizacionales o en las revisiones formalistas que tuvieron su momento, intereses y autores en México¹ y que vaya más allá de las teorías generales que a partir de concepciones instrumentales, explican la burocracia como réplica de los intereses de las clases dominantes, o como un sector desprendido y determinante de la sociedad.

En una concepción que hoy parece más rica en el estudio del Estado, la burocracia debe comprenderse como un fenómeno histórico que, al igual que el Estado, posee sus propias determinaciones nacidas de la separación entre lo político y lo económico. En este sentido, la burocracia se presenta en su especificidad política e histórica que obliga a conocerla con categorías igualmente históricas².

Más que de un modelo general de la burocracia aplicable a cada caso concreto, o de una teoría general, hasta ahora inexistente, debe entenderse que los conceptos de lo político son específicos, y que es a partir del conjunto de las relaciones de producción de donde el Estado y en consecuencia la burocracia obtienen su armazón material³.

La burocracia estatal entonces se configura como un conjunto organizacional diferenciado que, por su inclusión en el Estado, se explica en el conjunto de las luchas políticas, adquiriendo su perfil y carácter como resultado de un complejo proceso histórico que es necesario entender en su especificidad⁴.

¹ Varios autores, *Historia general de México*. México, El Colegio de México, 1977. 3 tomos. Ver especialmente el capítulo referente a los funcionarios en la Nueva España.

² John Holloway. "El Estado y la lucha cotidiana", en *Cuadernos Políticos* No. 24, abril-junio de 1980. México, p. 8.

³ Nicos Poulantzas, *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México, Siglo XXI, 1979. Ver introducción.

⁴ Oscar Oszlak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En

Su crecimiento, funciones y características, no se desprenden de pretendidas eficiencias administrativas, sino de las condiciones políticas que le dan vida y determinan su forma. Así, en determinados momentos, la burocracia puede ser producto de la necesidad de mediar entre las clases; sin embargo, bajo otras condiciones, se convierte en el promotor de las organizaciones sociales ante la debilidad de los grupos privados.

En suma, la burocracia estatal expresa las luchas políticas desde una particular visión, tanto a través de sus funciones, como en sus componentes internos.

Por ello, más que repetir, como Therbon⁵, que la clase dominante ejerce el poder reproduciendo las relaciones económicas, políticas e ideológicas de su dominación, hay que descubrir bajo qué condiciones políticas funciona el Estado y, en consecuencia, la burocracia, para entonces descubrir la explicación de sus formas internas.

En la historia, la burocracia ha sido órgano de las monarquías absolutas, instrumento de liquidación del poder feudal, eje para la unificación nacional y sustituto de la actuación privada⁶. Al crecer en sus funciones, crece en extensión, al margen de los procesos democráticos y poniendo en entredicho al parlamentarismo. De esta manera la burocracia se transforma en una realidad contradictoria en la medida en que el poder se desplaza de los aparatos legislativos al Ejecutivo, desplazando al mismo tiempo las luchas al interior de la enorme burocracia de los órganos ejecutivos.⁷

A la vez que se pone en entredicho la democracia, el crecimiento de la burocracia estatal avanza hacia áreas llamadas privadas y agrega a su estructura amplias zonas de la sociedad.

No es extraño que semejante realidad haya originado preocupaciones y enfoques que han tomado como núcleo de sus análisis la relación sociedad política—sociedad civil y democracia; la consolidación de procesos de autoreproducción de la burocracia y su poder al margen de la democracia; el estudio de las élites políticas que a través de su circulación o movilidad y de sus características internas se constituyen en direcciones políticas que violan toda creencia en la igualdad de oportunidades y en la democracia liberal.

En suma, a partir de un enfoque histórico que privilegia el carácter

Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL, No. 3, julio-septiembre de 1978, IIS-UNAM, México, p. 911.

⁵ Goran Therbon, *Qué hace la clase gobernante cuando gobierna*. México, Siglo XXI, 1979, p. 193.

⁶ O. Oszlak, *Op. cit.*, p. 885.

⁷ Luciano Gruppi, "Sobre la relación democracia y socialismo". *En el problema del Estado y la dictadura del proletariado*. México, UAP, 1978.

político de la burocracia estatal, tenemos una doble vertiente de análisis: por un lado explicar la composición y funciones de la burocracia en un proceso histórico para entender las condiciones que le dan forma y especificidad. Por otro, pensar en el estudio de su crecimiento y mayores funciones que van aparejados al crecimiento del Estado, para descubrir la constitución de un cuerpo burocrático que abarca grandes áreas de la sociedad civil, que funciona al margen de los procesos democráticos, que afianza su poder contra los poderes parlamentarios y que se autoreproduce y defiende intereses particulares. Más que la manera como los dirigentes consiguen la representación, importa conocer el sistema o formato de la representación, es decir, el sistema de reclutamiento, la designación, etcétera.⁸

México: de la burocracia colonial a la creación de la FSTSE.

1. El análisis histórico

En una perspectiva histórica, los estudios sobre la burocracia estatal en México aún están por hacerse. Contamos únicamente con referencias marginales al fenómeno que, sin embargo, hacen ver su importancia para explicar las formas que adquirió el poder del Estado.

En los siglos XVI y XVII existía ya en la Nueva España un grupo de funcionarios que parece haber sido muy fuerte y amplio: en la península, el Rey y el Consejo de Indias; en la Nueva España, el virrey, la Real Audiencia, los alcaldes mayores y corregidores, y los cabildos⁹.

A través de esta tupida red de burócratas el Estado era capaz de hacer predominar su propiedad inmanente; restringir los alcances y limitar el desarrollo de la gran propiedad feudal. A su vez cubría funciones en materia de trabajo: proporcionaba fuerza de trabajo a las empresas al tiempo que hacía cumplir la legislación laboral para conservarla construyendo un aparato burocrático tan amplio que ha llevado a hablar de un despotismo económico del Estado¹⁰.

Existían además dos prácticas que explican la composición de la burocracia y sus límites: la venta de puestos del cabildo, practicada desde 1591 y los llamados juicios de residencia a altos funcionarios, mecanismo a través del cual podían presentarse las quejas por abusos, cuando el virrey o un alto funcionario dejaban el cargo.

⁸ G. Therbon. *Op. cit.*, p. 221.

⁹ Varios autores. *Op. cit.*, p. 166.

¹⁰ Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México*. México, Era, 1973, p. 195.

En 1544 estos funcionarios empezaron a recibir emolumentos. Siendo muy elevados, se les prohibió formalmente, a partir de 1549, cualquier granjería de ganado mayor o menor, estancia, labores o minas, empresas comerciales o negocios en compañía o indirectamente a través de sus hijos. Después de las encomiendas, dichos emolumentos fueron las principales fuentes de capital, por lo cual fue inevitable que los funcionarios se mezclaran en negocios. Así se constituyó una burocracia patrimonial que sólo se alteró al final de la época colonial¹¹.

Las luchas de Independencia inician la descomposición de la burocracia y el ascenso del militarismo. Sin embargo, en torno al gobierno continúan agrupados los cuadros burocráticos, aún aquéllos que no han sido estudiados y en buena parte pueden explicar la permanencia de los gobiernos liberales y conservadores.

2. La organización de la burocracia

Es hasta fines del siglo XIX que los trabajadores públicos del México independiente empiezan a organizarse. En 1875, crean la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, con el fin de organizar progresivamente a la creciente burocracia política. Más tarde, la revolución de 1910 abriría nuevas posibilidades: en 1918 los maestros fundan diversas organizaciones con fines mutualistas o de carácter social, cuyo objetivo explícito es luchar por aumentos salariales. Aparecen entonces las denominadas uniones así como bloques, consejos, cooperativas y clubes, de los cuales surgen importantes movimientos con un carácter claramente definido, como la huelga de maestros en Veracruz, en 1922, que tendrá nuevos episodios en 1925 y 1928, cuando luchan por el pago de salarios a través de la CROM. Paralelamente se había organizado en 1922 el Sindicato de Limpia de la Ciudad de México y la Unión de Empleados de Aguas Potables en 1924. En agosto de 1925, el gobierno expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, y diez años después se reestructura el Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transporte del Departamento Central.

Este primer periodo de la Revolución que culmina en el gobierno de Lázaro Cárdenas, se producen intensos cambios en las diferentes fuerzas políticas a las que se había abierto una nueva posibilidad de negociar sus apoyos. Era el momento de establecer un régimen que restaurara las alianzas en un nuevo proyecto político. Es sólo en esta perspectiva que podemos entender el interés gubernamental de organizar funcionalmen-

¹¹ Varios autores, *Op. cit.*, pp. 166-70.

te a las diferentes fuerzas, dentro de las cuales la burocracia política representa el caso más claro.

En 1935, la organización de la burocracia política se había acelerado aún más. Habían surgido ocho sindicatos: en los Talleres Gráficos de la Nación, en la Fábrica Nacional de Armas, en Aguas y Saneamiento, en Panteones, en Parques y Jardines, en la Tesorería del D.F. en Salubridad y en Comunicaciones y Obras Públicas. El gobierno provisional de Abelardo L. Rodríguez expidió entonces un Reglamento Administrativo que obligaba al Ejecutivo a renunciar a la facultad de nombrar con entera libertad al personal público. Se prefigura desde entonces el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

En 1936, las organizaciones sindicales existentes forman la Alianza de Trabajadores del Estado que en su primer congreso celebrado del 30 de agosto al 4 de septiembre del mismo año, cambia su nombre por el de Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE). Los doce organismos fundadores fueron: la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la Alianza de Telegrafistas Mexicanos; el Frente Unico de Trabajadores de Caminos; la Sociedad Nacional de Empleados Postales; el Sindicato Unico de Trabajadores Federales de la SCOP; la Unión Nacional de Empleados de Gobierno; el Ala Izquierda de Empleados Federales; la Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda; el Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública; la Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación y el Frente Unico de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central.

Ese mismo año se funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). A la ceremonia asisten delegados de la FNTE. Y acuerdan militar en la central obrera. Este es un hecho importante para el movimiento obrero, pues logra aglutinar momentáneamente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del privado.

A partir de entonces, ante la necesidad de establecer un orden político que le permita mantener una amplia posibilidad de negociación, el gobierno asume como principal objetivo dividir al movimiento obrero. Así, el 23 de junio de 1937, publica un documento que propone la sindicalización y el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del gobierno federal. Como consecuencia, en 1938, tiene el poder suficiente sobre tales sindicatos para crear por su propia iniciativa la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que se separa inmediatamente de la CTM, iniciando una historia y una dinámica propia, diferentes a la de los trabajadores de la industria y el comer-

cio que permanecen en la CTM. Incluso los sindicatos de algunas empresas del Estado, fuertes por el número de afiliados, se organizan de manera independiente: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana; el Sindicato Nacional de Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República y el Sindicato Mexicano de Electricistas.

En suma, el proceso de estructuración posterior al periodo revolucionario, la formación de un gobierno con nuevos apoyos, y la necesidad de mantener un equilibrio entre ellos, se reflejan a lo largo de la historia de la FSTSE. Su nacimiento es provocado por el régimen, que en 1938 aprueba el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con base en el cual, la Secretaría de Gobernación, entonces a cargo de Ignacio García Téllez, convoca al Congreso Constituyente de la FSTSE, a celebrarse durante octubre y noviembre de 1938.

Finalmente, el primero de noviembre queda constituido el Congreso Constituyente de la Federación con la asistencia de 135 delegados, y la participación de 29 sindicatos de las siguientes dependencias: Agricultura, Asistencia Social, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Hacienda, Economía Nacional, Gobernación, Relaciones Exteriores, Departamento de Trabajo, Departamento de Educación Física, Departamento del Distrito Federal, Salubridad, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, Departamento de Asuntos Indígenas, Departamento Agrario, Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales, Procuraduría General de la República, Poder Judicial de la Federación, Contaduría Mayor de Hacienda, Poder Legislativo Federal, Presidencia de la República, Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales, Tribunal Fiscal de la Federación, Trabajadores al Servicio del Territorio Norte de la Baja California, Trabajadores al Servicio del Territorio de Quintana Roo, la Unión Sindical de Trabajadores de Pensiones, la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra y la Unión Sindical de Empleados y Obreros de la Lotería Nacional.

Desde su fundación la FSTSE nace marcada con sus actuales características. Surge como una concesión del régimen y, en consecuencia, está sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura de poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, donde apoyan pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política.

Formada inicialmente por 29 sindicatos, la FSTSE es hoy uno de los organismos más fuertes y numerosos del sistema de apoyos. Comprende en total 63 sindicatos, con aproximadamente un millón 600 mil agre-

miados, constituyéndose en el ejército civil del que se vale el Estado mexicano para realizar sus programas.

Paralelamente al fortalecimiento organizativo de amplios sectores de la burocracia pública, la época postrevolucionaria, en particular desde 1929, ha visto crecer la importancia política y económica del Estado mexicano, el cual adquiere su perfil actual a partir de 1940.

El Estado se ensancha por diversas vías. Sin embargo, para nuestros fines hay una que resulta esencial: la distribución del gasto federal y del personal en la medida en que contribuye a la composición y crecimiento de la burocracia.

Así tenemos que de 1940 a 1970 el gasto federal ha representado aproximadamente el 9 por ciento del PNB, el cual, distribuido por ramas y secretarías de Estado se presenta como sigue:

Secretaría de la Defensa Nacional Industria Militar y Secretaría de Marina	12 por ciento.
Secretaría de Hacienda Secretaría de Industria y Comercio y Secretaría del Patrimonio Nacional	8 por ciento.
Secretaría de Gobernación Poder Legislativo Poder Judicial Presidencia de la República Secretaría de Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República	5 por ciento.
Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salubridad y Asistencia y Secretaría del Trabajo y Previsión Social	35 por ciento.
Secretaría de Agricultura Secretaría de Comunicaciones y Transportes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización Secretaría de Recursos Hidráulicos y Secretaría de Obras Públicas	45 por ciento.

Esta distribución desigual del gasto, además de obedecer a las funciones asignadas a los organismos gubernamentales, se refleja en el personal

de cada uno de ellos. En 1970 las dependencias anteriores tenían, para pago de personal, los siguientes porcentajes de su presupuesto:

<i>Dependencia gubernamental</i>	<i>Porcentaje</i>
Poder Judicial	79
Defensa Nacional	78
Hacienda y Crédito Público	74
Poder Legislativo	64
Secretaría de la Presidencia	63
Trabajo y Previsión Social	63
Presidencia de la República	59
Educación Pública	59
Asuntos Agrarios y Colonización	59
Recursos Hidráulicos	4.3
Comunicaciones y Transportes	5.3
Obras Públicas	3.6

Una revisión de las características internas de las burocracias que se forman en las dependencias públicas aún está por realizarse; sin embargo, es evidente que los organismos con mayores gastos no tienden a ser los de mayor personal en la burocracia. Secretarías como la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas, con alto presupuesto para obras estatales, se componen de pequeñas burocracias con una fuerte cohesión interna de tipo gremial y con vínculos muy estrechos con el capital privado.

Es el mando político y en particular los secretarios de Estado, quienes se encargan justamente de dirigir estas extensas o reducidas burocracias, las cuales en muchos casos, consolidan los gremios y los lazos establecidos con intereses privados.

Para el caso de México, los estudios sobre el mando político son escasos y centrados en la revisión puramente descriptiva de su composición y circulación. Aunque está pendiente el análisis concreto de la trama política que explique su acción*, la información actual sobre el tema indica algunas renuencias relevantes. Así, es posible afirmar que los miembros de la burocracia política ascienden por dos vías: los cargos de designación del Ejecutivo y los puestos de elección a través de los organismos de representación. En el caso del ascenso por cargos de designa-

* Destaca dentro de los trabajos más acabados el libro de Peter Smith, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1980. Véase también: Jorge Alonso, *La dialéctica clases-élites en México*, México, Ed. de la Casa Chata, 1976 y John D. Nagle, *Sistema y sucesión*, México, Premia editora, 1979.

ción, se da la peculiaridad de que el liderazgo no significa la representación de fuerzas populares o privadas definidas; el ascenso se atribuye a una capacidad política demostrada en la tarea administrativa, y en la unidad de intereses muchas veces más contradictorios. El gabinete, por ejemplo, constituye el sector más alto del mando político, debido al carácter centralizado del poder que anuda las relaciones en torno al Ejecutivo federal.

En cambio, en el ascenso por cargos de elección, a través de la FSTSE por ejemplo, el mando se sitúa generalmente en posiciones subalternas, representando intereses definidos y en consecuencia limitados.

Son éstas solo unas breves notas en cuanto al tema que permiten visualizar como el estudio del fenómeno burocrático en México constituye un camino para entender, a través del análisis objetivo e institucional, el funcionamiento real del Estado. Es la vía por la cual se descubren las peculiaridades históricas del Estado y se pueden conocer las formas que adoptan sus integrantes de manera que, ante la tradicional tendencia a concebir al Estado como entidad abstracta, aparecen paulatinamente los hombres que encarnan sus proyectos y las grandes capas burocráticas que los sostienen y a la vez los enfrentan.