

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Francisco Zapata

Relaciones laborales y
negociación colectiva en
el sector público mexicano

**Centro de Estudios
Sociológicos**

El Colegio de México

351.1
235r

Indice

	Pág.
Introducción	7
I. Las condiciones de empleo en el sector público	11
a) La evolución del empleo	14
b) Las condiciones de empleo	16
c) La afiliación sindical del sector público	18
II. Representación de empleados y de empleadores en el sector público	21
a) La representación sindical de los empleados públicos	21
b) La representación de los empleadores	27
III. Métodos para la determinación de las condiciones de empleo en el sector público	29
a) Métodos de determinación: Las condiciones generales de trabajo	29
b) Niveles de la determinación de las condiciones de trabajo	30
Clasificación de los trabajadores	34
Admisión y nombramientos	35
Jornada de trabajo, horas extraordinarias, horarios y control de asistencia	36
Sueldos, salarios, sobresueldos, aguinaldos, seguridad social y prestaciones	36
Cambios de adscripción, permutas y escalafón	37
Obligaciones del titular	37
Derechos y obligaciones de los trabajadores	38
Licencias, descansos, vacaciones, estímulos y recompensas	38
Higiene, seguridad en el trabajo, accidentes y enfermedades, exámenes médicos	39
Prohibiciones y sanciones	39
Otros asuntos	40

	Pág.
c) Principios que gobiernan las remuneraciones de los trabajadores del sector público	41
d) Servicio Civil de Carrera (SCC)	43
1. Antecedentes de la reforma administrativa	43
2. Críticas al Servicio Civil de Carrera	44
IV. Los conflictos laborales y su resolución	47
a) Los reclamos y las peticiones de los empleados públicos	47
b) Los procedimientos para resolver los conflictos laborales en el sector público	50
V. Las huelgas y su resolución	53
a) El conflicto laboral en México	53
b) Marco legal de las huelgas en el sector público	53
Conclusiones	59
Bibliografía	61
Anexo	
Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)	65
Comité Ejecutivo Nacional (1983-1986)	65

INDICE DE CUADROS

Número		Pág.
1	Personal ocupado en el gobierno central (1981-1984)	12
2	Membresías del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del: ISSSTE (1961-1983)	13
3	Datos de los servicios médicos prestados por el ISSSTE (1976-1986)	14
4	Distribución por sexo y edad de los trabajadores pertenecientes al ISSSTE (1982)	15
5	Sindicatos pertenecientes a la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTSE) clasificados por tamaño de su <u>afiliación</u> (1983)	22
6	Evolución de los precios y de los salarios (1977-1985)	31
7	Tabuladores por zonas económicas de la FSTSE	32
8	<u>Huelgas estalladas registradas, emplazamientos, demandas sin emplazamiento y número de contratos colectivos de <u>jurisdicción federal</u> en México (1973-1983)</u>	54

INTRODUCCION

El estudio de las relaciones de trabajo y de la solución de los conflictos laborales en la administración pública mexicana, no ha sido objeto de atención por parte de aquellos interesados en la problemática sindical del país. Si bien puede decirse que la historia del sindicalismo ha sido realizada o está en vías de serlo, el lugar que ocupan los empleados públicos en esa historia no es central, a pesar de que, desde el punto de vista cuantitativo, representan una parte sustantiva de la organización de los trabajadores del país. Esta falta de interés se puede explicar en función de la escasa visibilidad del conflicto en dicho sector y del encuadramiento que le ha caracterizado. Por ello la postura que debemos tomar aquí es necesariamente preliminar¹ y debe esforzarse por presentar los antecedentes básicos que permitan tener una imagen relativamente completa de la organización, de la negociación y del conflicto en este sector laboral.

En México es posible distinguir cuatro componentes principales de la población asalariada sujeta a contratación colectiva: a) los trabajadores que se desempeñan en actividades que son de jurisdicción federal (es decir, que abarcan a dos o más estados de la República o pertenecen a sectores económicos así clasificados); b) los trabajadores que pertenecen a sectores económicos que no son de jurisdicción federal y son denominados de jurisdicción local; ambos sujetos a la Ley Federal del Trabajo (LFT) reglamentaria del apartado A del artículo 123 de la Constitución; c) los trabajadores que dependen del estado cuyas relaciones laborales son reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) (reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución política); d) los trabajadores de la agricultura que pertenecen a organizaciones sindicales que se adhieren a la Confederación Nacional Campesina (CNC), o a otras confederaciones a los cuales no se aplican las disposiciones de la LFT (Zapata, 1976).

Estos cuatro componentes de la población asalariada del país están organizados en sindicatos cuya representatividad puede clasificarse en dos grandes grupos: los sujetos a la LFT (apartado A del artículo 123) y los sujetos a la LFTSE (apartado B del artículo 123). Existe una tercera categoría que corresponde a las organizaciones del personal académico y administrativo de las instituciones de educación superior

¹ El carácter preliminar que este trabajo deliberadamente asume explica su naturaleza esencialmente descriptiva; hemos tratado de reunir y articular una serie de antecedentes sobre las relaciones laborales en el sector público de México, para completar lo que nos parece un área relativamente carente de información sistematizada.

(universidades) cuyas² relaciones laborales se ajustan a una legislación especial, pero que desde el punto de vista de la seguridad social pertenecen al sector público y en cuanto tal, están adscritas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Nos ocuparemos sólo de los trabajadores del sector público sujetos a las disposiciones de la LFTSE que, a su vez, pertenecen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y que agrupan esencialmente a "los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho u Hospital Infantil, así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos" (LFTSE, artículo 1°). Consideramos que el análisis de las relaciones laborales correspondientes a los trabajadores universitarios constituye una situación distinta a la anterior por lo cual debería ser objeto de un estudio específico.

En términos cuantitativos, estimamos que basándose en los antecedentes disponibles (ISSSTE, Anuarios Estadísticos; ver: cuadro 1) la afiliación correspondiente a este sector equivale a más de un millón y medio de trabajadores, que, junto a sus familias, suman aproximadamente seis millones de personas que de alguna manera están sujetas a las condiciones salariales y a las prestaciones que resultan de las condiciones generales de trabajo imperantes en el sector público. Es necesario agregar que a esta población debe aumentarse el universo de pensionados de la burocracia pública, que también se beneficia de los acuerdos logrados por su organización sindical, y de los beneficios otorgados por las autoridades estatales. En la actualidad, los pensionados suman unos 100 mil trabajadores, incluyendo a sus familias.

Desde el punto de vista político, la existencia de los trabajadores al servicio del estado como un sector organizado distinto del resto de los trabajadores del país, tiene im

²La introducción de un capítulo especial (XVII) de la LFT relativo a las relaciones laborales en las instituciones de educación superior, cambia parcialmente el panorama expuesto, en la medida que podríamos pensar en la existencia de un universo distinto al del sector privado y al del sector público que se rige por normas especiales. Es, en efecto, lo que ha ocurrido desde la promulgación de dicho capítulo (ver: nota 8).

plicaciones importantes. El estado, al definir un interlocutor específico en la burocracia federal representado por la FSTSE, puede regular las relaciones laborales de sus trabajadores fijando topes salariales, entregando beneficios sociales (salud, educación, capacitación, etc.), promoviendo la construcción de viviendas, y definiendo condiciones de empleo diferentes a las que predominan en el sector privado. La intervención de dicha política en el ámbito de las relaciones laborales convierte al estado en un actor importante que contribuye a moldear los resultados globales obtenidos por los trabajadores mexicanos.

Además, la presencia de la FSTSE como integrante orgánico de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), uno de los tres pilares de los que está constituido el Partido Revolucionario Institucional (PRI), convierte a aquella en una organización que no se limita a la administración de cuestiones laborales, sino que interviene también en la movilización de los burócratas dentro del sistema político (Schers, 1972; Zapata, 1976, 1980). 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 federal (por ejemplo, en la nacionalización del petróleo en 1938, en la nacionalización bancaria de 1982 y en otras oportunidades). En este sentido, el grado de autonomía de la FSTSE es menor al que pueden tener la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o el resto de las organizaciones sindicales del país. En consecuencia, la relevancia de la FSTSE no se limita a su papel de negociadora de las condiciones de trabajo de la burocracia. Representa un actor político de primera magnitud.

En resumen, la especificidad de las relaciones laborales vigente en el sector público mexicano descansa sobre la presencia de una legislación particular; sobre la existencia de una organización sindical cuyo impacto es a la vez social y político, y también sobre el potencial movilizador que los burócratas pueden representar en momentos coyunturales precisos. A partir de esta imagen general podemos pasar a presentar los aspectos concretos de la problemática de las relaciones y de la solución de los conflictos laborales en la administración pública mexicana.

I. LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

a) La evolución del empleo

La evolución de la estructura ocupacional mexicana, en su distribución sectorial, revela que entre 1950 y 1970, la población económicamente activa (PEA) se concentra cada vez más en los servicios. En 1980, más de la mitad de la PEA está ubicada en los servicios y la tasa de variación intercensal (1970-1980) es igual a 16.1%. La situación actual no hace sino reforzar una tendencia que viene desde los años cincuenta, en que la rápida disminución de la PEA agrícola y el estancamiento de la del sector secundario hace que la PEA de servicios se incremente en la proporción señalada. Es en este contexto que cabe ubicar la evolución del empleo en el sector público, inserto en el sector servicios.³ Pareciera como si el empleo en el sector público no hace sino confirmar la evolución general de la PEA. No obstante, no es posible identificar esta evolución con la del sector en su conjunto, pues existen factores específicos que hacen variar el empleo en cada uno de los subsectores que comprenden los servicios. Por lo cual es necesario precaverse contra el error de identificar la dinámica del sector servicios con la que posee la del sector público en particular.

Teniendo presente lo anterior, es posible pasar a la consideración de la evolución del empleo en el sector público en particular. Para llevar a cabo este propósito debemos basarnos en una fuente confiable, más confiable que los datos censales, fuente que estará constituida por el registro de los asegurados directos al ISSSTE que, a pesar de incluir, como lo dijimos previamente, algunos personales no directamente adscritos a la burocracia pública (personal académico y administrativo del sistema de educación superior del país) representa la mejor fuente para realizar la estimación requerida.

Si la PEA total de México pasa de 11.4 millones de personas en 1961 a 22.4 millones en 1983 y si la PEA del sector servicios pasa, en el mismo periodo, de 3.2 a 9.6 millones, el número de asegurados directos cubiertos por el ISSSTE pasa de 133 015 a 1 693 720 personas, un incremento desmesurado (ver: cuadro 2). Estos grandes incrementos de la PEA, de la PEA terciaria y de los asegurados directos pueden suponerse ligados, sin embargo, no es el caso. El número de asegurados directos al ISSSTE aumenta más rápido que el de la PEA total y que el de la PEA terciaria. En efecto, mientras la PEA total

³En efecto, si distinguimos en el sector servicios a los servicios comerciales, financieros de los servicios de comunicación y transporte, de los servicios personales (educación, salud, otros) y de servicios como las fuerzas armadas, es claro que cada uno obedece a lógicas de empleo particulares. El empleo del sector público, que podría clasificarse dentro de los servicios personales, es parte de este sistema y tiene por lo tanto su propia lógica.

Cuadro 1

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO CENTRAL
(1981-1984)

Sector	1981		1982		1983		1984	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
SPP	16 231	1.1	16 861	1.1	17 561	1.1	17 343	0.9
Gobernación	13 315	0.9	12 128	0.8	13 079	0.8	15 508	0.8
SRE	3 504	0.2	3 407	0.2	3 201	0.2	3 530	0.2
SHCP	56 182	3.7	49 237	3.1	49 776	3.0	54 369	3.0
SCT	81 011	5.3	82 014	5.2	126 529	7.7	144 548	7.9
SECOFI	12 261	0.8	12 326	0.8	15 951	1.0	17 998	1.0
SEP	647 587		665 550	42.0	725 013	43.9	793 037	43.4
STPS	5 842	0.4	6 255	0.4	5 305	0.3	6 285	0.3
SRA	12 925	0.8	15 834	1.0	14 863	0.9	15 440	0.8
SSA	91 083	5.9	102 569	6.4	104 136	6.3	105 010	5.7
Contraloría	-	-	-	-	2 040	0.1	2 865	0.2
Marina	3 930	0.3	4 276	0.3	4 195	0.3	3 964	0.2
SARH	183 888	12.0	182 272	11.5	160 859	9.7	171 441	9.4
SEMIP	12 529	0.8	12 563	0.8	11 651	0.7	12 084	0.7
Defensa Nacional	281	N.S.	335	N.S.	343	N.S.	361	N.S.
SEDUE	53 705	3.5	57 904	3.6	25 696	1.6	25 097	1.4
Turismo	2 801	0.2	2 724	0.2	2 883	0.2	3 107	0.2
Pesca	6 341	0.4	6 095	0.4	5 854	0.4	6 422	0.4
Presidencia	3 043	0.2	3 068	0.2	2 240	0.1	2 162	0.1
Poder Judicial	5 444	0.4	5 397	0.3	5 272	0.3	5 590	0.3
Procuraduría General	3 811	0.2	3 831	0.2	4 110	0.2	4 424	0.3
Poder Legislativo	1 457	0.1	1 432	0.1	1 578	0.1	2 268	0.1
DDF	105 121	6.9	125 990	8.0	141 039	8.5	163 446	8.9
ISSSTE	50 734	3.3	52 174	3.3	54 002	3.3	58 209	3.2
Otros	158 797	10.4	159 529	10.1	153 346	9.3	193 671	10.6
Total	1 531 823	100.0	1 583 771	100.0	1 650 522	100.0	1 828 179	100.0

N.S.: no significativo.

Citado por El Cotidiano, año 2, núm. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, agosto-septiembre 1985.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Subdirección de Actuaría y Estadística, ISSSTE.

Cuadro 2

MEMBRÍA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO: ISSSTE
(1961-1983)

Años	1		2		3		4		5		6		7
	ISSSTE Asegurados directos	Variación anual %	ISSSTE Familiares	Variación anual %	Subtotal 1+2	Variación anual %	PEA Total (miles)	Variación anual %	PEA servicios	Variación anual %	1/4	1/5	
1961	133 015	-			478 309	-	11 466	-	3 227	-	1.2	4.1	
1962	134 352	1.0	348 756	1.0	483 108	1.6	11 661	1.7	3 428	6.2	1.2	3.9	
1963	163 267	21.5	405 173	16.2	568 440	17.6	11 859	1.7	3 634	6.0	1.4	4.5	
1964	176 465	8.0	443 801	9.5	620 266	9.1	12 060	1.7	3 847	5.8	1.5	4.6	
1965	261 425	48.1	768 229	73.1	1 029 654	66.0	12 265	1.7	4 065	5.7	2.1	6.4	
1966	300 718	15.0	647 464	-15.7	948 182	-7.9	12 473	1.7	4 290	5.5	2.4	8.6	
1967	367 981	22.4	794 815	22.8	1 162 796	22.6	12 685	1.7	4 521	5.4	2.9	8.1	
1968	390 946	6.2	800 442	0.7	1 191 388	2.5	12 901	1.7	4 759	5.3	3.0	8.2	
1969	420 467	7.6	836 330	4.5	1 256 797	5.5	13 120	1.7	5 004	5.1	3.2	8.4	
1970	430 482	2.4	839 218	0.3	1 269 700	1.0	13 343	1.7	5 256	5.0	3.2	8.2	
1971	468 710	8.9	1 030 942	22.8	1 499 652	18.1	13 895	4.1	5 510	4.8	3.4	8.5	
1972	531 964	13.5	1 189 534	15.4	1 721 498	14.8	14 470	4.1	5 775	4.8	3.7	9.2	
1973	617 399	16.0	1 375 057	15.6	1 992 456	15.7	15 068	4.1	6 053	4.8	4.0	10.2	
1974	856 116	38.7	1 947 441	41.6	2 803 557	40.7	15 689	4.1	6 344	4.8	5.5	13.5	
1975	1 012 650	18.3	2 332 534	19.8	3 345 184	19.3	16 334	4.1	6 647	4.8	6.2	15.2	
1976	1 086 872	7.3	2 725 702	16.9	3 812 574	13.9	17 003	4.1	6 964	4.8	6.4	15.6	
1977	1 212 756	11.6	3 044 018	11.7	4 256 774	11.7	17 700	4.1	7 295	4.8	6.9	16.6	
1978	1 438 103	18.6	3 439 346	12.9	4 877 449	14.6	18 422	4.0	7 641	4.7	7.8	18.8	
1979	1 407 618	-2.1	3 348 537	-2.6	4 756 155	-2.5	19 172	4.0	8 002	4.7	7.3	17.6	
1980	1 435 278	1.9	3 421 539	2.2	4 856 817	2.1	19 951	4.0	8 380	4.7	7.2	17.1	
1981	1 531 823	6.7	3 653 693	6.8	5 185 516	6.8	20 749	4.0	8 773	4.7	7.2	17.1	
1982	1 583 771	3.4	3 744 893	2.5	5 428 664	4.7	21 578	4.0	9 185	4.7	7.4	16.7	
1983	1 650 522	6.9	3 812 881	4.4	5 463 403	3.2	22 441	4.0	9 616	4.7	7.3	17.6	
1984	1 828 179	10.8	4 087 515	7.2	5 935 694	8.6	23 316	3.9	10 058	4.6	7.8	18.2	
1985	1 857 422	1.6	4 402 602	7.7	6 260 024	5.5	24 225	3.9	10 520	4.6	7.7	17.7	
1986	1 896 300	2.0	4 494 200	2.0	6 390 500	2.0	25 169	3.9	11 003	4.6	7.5	17.2	

Fuente: ISSSTE, Anuarios Estadísticos, 1965, 1970, 1975, 1980, 1984; ver también, Miguel de la Madrid, Cuarto informe de gobierno, "Estadística", 1 de septiembre de 1986.

Cuadro 3

DATOS DE LOS SERVICIOS MEDICOS PRESTADOS POR EL ISSSTE
(1976-1986)

Año	Camas por mil derechohabientes	Médicos por mil derechohabientes	Número de hospitales	Número de unida- des de consulta
1976	1 134	1 500	40	863
1977	1 032	1 355	42	895
1978	0 953	1 261	45	898
1979	0 953	1 353	49	914
1980	1 044	1 518	55	938
1981	1 072	1 536	56	964
1982	1 015	1 770	59	993
1983	1 014	1 689	61	945
1984	1 009	1 725	67	974
1985	0 951	1 671	68	986
1986	0 939	1 652	70	991

Fuente: Miguel de la Madrid, Cuarto informe de gobierno, "Estadística",
1 de septiembre de 1986, pp. 337-339.

Cuadro 4

DISTRIBUCION POR SEXO Y EDAD DE LOS TRABAJADORES
PERTENECIENTES AL ISSSTE (1982)

Edad	Hombres		Mujeres		Total	
	N	%	N	%	N	%
15-18	1 872	0.2	1 957	0.3	3 829	0.2
19	2 952	0.4	3 998	0.6	6 950	0.5
20-24	61 307	7.4	82 346	11.8	143 653	9.4
25-29	125 473	15.0	151 900	21.7	277 373	18.1
30-34	154 758	18.6	149 855	21.4	304 613	19.9
35-39	132 623	16.0	104 578	15.0	273 201	15.5
40-44	97 642	11.7	65 685	9.4	163 327	10.7
45-49	72 660	8.7	45 691	6.5	118 351	7.7
50-54	54 271	6.5	32 329	4.6	86 600	5.7
55-59	45 051	5.4	23 420	3.4	68 471	4.5
60-64	32 386	3.9	15 772	2.3	48 158	3.1
65-74	18 439	4.4	16 155	2.3	52 594	3.4
75 y más	15 429	1.9	5 214	0.8	20 703	1.4
total	832 863	100.1	698 960	99.9	1 531 823	100.1
Z	54.4		45.6		-	100

Fuente: ISSSTE, Memoria Anual, 1982.

crece, a partir de 1971, a un ritmo de 4% anual, en promedio, la población cubierta por el ISSSTE crece a un ritmo de 11.5% anual en promedio entre 1971 y 1983 (ver: cuadro 2). El empleo en el sector público crece a un ritmo que supera el doble del de la PEA total y la PEA en los servicios. Esto se confirma si consideramos la proporción que representan los asegurados directos en la PEA total y en la PEA de servicios. Dicha proporción pasa en la PEA total de 3.4% en 1971, a 7.3% en 1983, y de 8.5 a 17.6% en el mismo lapso, en lo que respecta a la PEA de los servicios. Por lo cual, podemos concluir que el empleo en el sector público representa una proporción creciente de la población activa en su conjunto, cosa que la velocidad de su ritmo de incremento demuestra ampliamente. Debemos agregar que este impacto podría ser aún mayor si entre los asegurados directos al ISSSTE estuviesen incluidos los trabajadores de los municipios del país y aquellos que trabajan en los gobiernos de los estados. La inclusión de estos grupos, si bien no representa una cantidad muy grande de personas, no haría sino reforzar la dinámica mencionada.⁴

b) Las condiciones de empleo

Los trabajadores del sector público mexicano, están, como lo veremos en detalle más adelante, sujetos a una legislación laboral específica, tanto en lo que se refiere al establecimiento de sus condiciones de empleo, como en lo que respecta a la forma en que pueden ejercer sus derechos laborales. Esta situación permite tener una imagen muy concreta de cuáles son dichas condiciones, así como hacer una comparación con la situación existente en el sector gobernado por las disposiciones del apartado A del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo.

Si observamos el tabulador salarial del sector público vigente hasta mayo de 1985 (ver: "Avances y conquistas sindicales", FSTSE, 1985), constatamos que el abanico es extremadamente cerrado en su amplitud, ya que el nivel más bajo del mismo no es ni la mitad del más alto (ver: cuadro 7). Por otra parte, en relación con el nivel de los salarios mínimos vigentes a la fecha mencionada, el abanico está en el más bajo casi al doble de lo que eran estos salarios, mientras que el más alto se sitúa cerca del nivel de tres salarios mínimos generales en el Distrito Federal. Las características del tabulador que se aplican al personal de planta del sector público, sindicalizado (se excluye tanto al personal de confianza como al personal eventual) muestran que los salarios de los trabajado

⁴No hemos podido encontrar una fuente de información respecto del empleo al servicio de los gobiernos de los estados ni de los municipios. Es, aparentemente, necesario realizar una investigación en cada uno de ellos, para poder reunir la información en cuestión.

res del sector público se encuentran por encima de los vigentes en los niveles más bajos de la población asalariada del país, pero a la vez muestran que no sobrepasan tres veces esos niveles.

Ahora, si procedemos a relativizar la situación de los trabajadores del sector público, comparándola con la que rige a otros sectores y, si para realizar este ejercicio utilizamos la dinámica de los incrementos salariales, por sector de trabajadores, durante el periodo 1977-1982 (ver: cuadro 6), observamos que los salarios de dicho sector crecen más lentamente que los de otros sectores de la fuerza de trabajo mexicana. Por otra parte, no existe una pauta general que relacione las dinámicas mencionadas. Los porcentajes de aumento otorgados cada año difieren si los comparamos en forma transversal. Y las variaciones de los incrementos salariales otorgados a los trabajadores del sector público no guardan una proporción constante con la que reciben otros sectores de trabajadores.

Donde las condiciones de empleo del sector público se separan de las vigentes en otros sectores de la fuerza de trabajo, es en las prestaciones sociales: asignaciones familiares, préstamos a corto plazo, créditos para construir o adquirir viviendas, préstamos preferenciales para adquirir automóviles etc. (Para el conjunto de estas prestaciones remitimos a la Ley del ISSSTE, 1984.) Las prestaciones contribuyen a financiar el gasto familiar y cubren al trabajador y a sus familiares directos. En 1983, la población abarcada por el ISSSTE, incluyendo a asegurados directos y sus familias, alcanza 5 604 892 personas, a la que hay que agregar el número de pensionados (y sus familiares) para constituir el universo de derechohabientes del sistema de seguridad social del sector público.

Fuera de las prestaciones individuales, existen las prestaciones colectivas, identificadas con los servicios médicos. El sistema de atención médica, distribuido nacionalmente, mejor organizado que el vigente para el sector privado, contribuye también a darle mejores condiciones de trabajo a los empleados del sector público. Las inversiones realizadas por el ISSSTE⁵ para guardar una relación con el incremento del número de derechohabientes, han conseguido satisfacer la demanda potencial de servicios por parte de los asegurados, y cubrir

⁵El número de hospitales del ISSSTE pasa de 40 a 70 entre 1976 y 1986, mientras que el número de unidades de consulta externa pasa de 863 a 991 en el mismo periodo, lo que representa un incremento de 75 y 14.8% respectivamente. Asimismo, el número de médicos por mil derechohabientes pasa de 1.50 a 1.65, que constituye un incremento de 10%, mientras que dicho índice disminuye de 1.26 a 1.07 en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que reduce el número de médicos a pesar del incremento del volumen de derechohabientes (ver: Miguel de la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno, "Estadística", 1 de septiembre de 1986).

además aquella del personal incorporado al ISSSTE que no guarda relación directa de empleo con el estado: en el ramo de la educación superior, por ejemplo (ver: cuadro 3).

c) La afiliación sindical del sector público

La disponibilidad de las cifras de asegurados directos al ISSSTE, que cubre la población que se adhiere a la FSTSE, más algunos sectores que no lo están, permite estimar la población sindicalizada en el sector público, en ausencia de información directa de los sindicatos nacionales. En efecto, hemos tenido que adoptar esta solución ante la imposibilidad de encontrar cifras de afiliación directa por sindicato nacional.

Los sindicatos adheridos a la FSTSE no publican estadísticas de afiliación totales ni tampoco desglosadas por entidades federativas, secciones o especialidades profesionales, es por ello que en los estudios realizados la fuente de información respecto de la afiliación es indirecta y reside en las estadísticas de asegurados directos del ISSSTE, así como en algunas cifras publicadas por algunos dirigentes (Parra, 1983). En todo caso, la información presentada en el cuadro 5 permite formarse una idea de la distribución de los sindicatos de acuerdo con su afiliación. Podemos constatar que cuatro sindicatos reúnen más de dos tercios de la afiliación total (62.2%), y que dentro de este grupo es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el que claramente predomina, ya que agrupa por sí solo a más de 40% de la afiliación total del sindicalismo burocrático del país. En cuanto al tercio restante de la afiliación, éste puede agruparse en tres grupos: los que tienen entre 50 mil y 100 mil afiliados; los que tienen entre 10 mil y 50 mil afiliados y los que tienen entre 5 mil y 10 mil afiliados (ver: cuadro 5). La afiliación total es equivalente a 1 518 100 trabajadores sindicalizados en 1983, cifra que no está demasiado lejos de la cantidad de asegurados directos al ISSSTE que, en ese año suman 1 650 522 trabajadores (ver: cuadro 2). Por lo cual, nuestra estimación en cuanto a la afiliación del sindicalismo del sector público, que en 1983 oscilaba alrededor del millón y medio de trabajadores puede ser considerada confiable.

Podemos concluir este apartado relativo a las condiciones de empleo en el sector público señalando, por un lado, la expansión que ha experimentado la burocracia mexicana en los últimos cinco años, fenómeno que, por las características legales que existen en el país, se refleja directamente en un incremento notable de la sindicalización de los trabajadores al servicio del estado. En efecto, entre 1973 y 1983, la afiliación del sector público se duplica: mientras que en 1973 es equivalente a unos 683 366 trabajadores (ver: Sirvent, 1975), en 1983 equivale a más de un millón y medio. El impacto de ese incremento sobre el sistema de relaciones laborales del país

ha sido importante, ya que el ritmo de la afiliación del sector sujeto a las disposiciones del apartado A del artículo 123 (es decir, de los trabajadores que se adhieren a la CTM y a los sindicatos nacionales de industria) fue mucho menor.⁶ Los trabajadores al servicio del estado se han convertido así en un factor importante de regulación de las negociaciones salariales, así como en un factor político que pesa en la discusión sobre las condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores del país.

⁶La afiliación de la CTM no sobrepasa los 4.5 millones de trabajadores (Camacho, 1980). Su peso político no descansa tanto en el volumen de su afiliación cuanto en la ubicación estratégica de varios de sus líderes en el aparato del estado (ver: Zapata, Roxborough, 1978). En 1986 la CTM puede reivindicar dos gobernadores estatales, 13 senadores federales, 59 diputados federales, muchos presidentes municipales, regidores y otros funcionarios.

II. REPRESENTACION DE EMPLEADOS Y DE EMPLEADORES EN EL SECTOR PUBLICO

a) La representación sindical de los empleados públicos

El desarrollo del proceso de organización de los trabajadores al servicio del estado se remonta al periodo posrevolucionario (Parra, 1983). En 1911, Justo Sierra y Tomás Berlanga presentaron un proyecto de ley de servicio civil de carrera a la Cámara de Diputados que, si bien no fue aprobado, quedó como un antecedente para el Congreso Constituyente. En las discusiones que culminaron en la promulgación de la Constitución en febrero de 1917, el tema no fue incorporado al texto del artículo 123, pero pasó a formar parte de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo en cuestión, promulgada en 1931. No obstante, en dicha ley sólo se planteó que las relaciones entre los trabajadores y el estado se regirían por las leyes del servicio civil que, al efecto, se expedieran, lo cual dejó pendiente el problema de las formas específicas que gobernarían las relaciones laborales en el sector público.

No fue sino hasta 1938 y paralelamente al proceso que tenía lugar entre los trabajadores del sector privado que se promulgó el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" que normó el servicio público y reglamentó la relación jurídica del trabajo burocrático (Bensunsan, 1985). Dicho Estatuto distinguió entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, siendo los primeros susceptibles de ser integrados al servicio civil. Quedaron excluidos los trabajadores de confianza, los militares y los integrantes del servicio exterior. Se reconocieron los derechos de estabilidad en el trabajo, de asociación y de huelga "limitada". La vigencia del Estatuto fue corta, pues en 1941 se derogó y fue reemplazado por otro que amplió el número de puestos de confianza y aclaró las condiciones en que se realizarían los ascensos. Fue sólo en 1960, 22 años después de la puesta en vigor del Estatuto de 1938, que se incorporó el apartado B al artículo 123 de la Constitución que regula las relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores. Los derechos de los trabajadores del estado fueron elevados a rango constitucional y su contenido fue reglamentado el 27 de diciembre de 1963 cuando se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). El ámbito de aplicación de dicha ley fue el de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, y de los organismos descentralizados e instituciones que tuvieran a su cargo la prestación de servicios públicos.

Por otro lado, debemos destacar que junto con el proceso legislativo tuvo lugar un proceso de organización sindical. Así, en 1938 junto a la promulgación del Estatuto se fundó la FSTSE, que pasó a representar a los trabajadores de base de

SINDICATOS PERTENECIENTES A LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO (FSTSE) CLASIFICADOS POR TAMAÑO DE AFILIACION
(1983)

Sindicatos	Número de afiliados	Participación porcentual	Sindicatos	Número de afiliados	Participación porcentual
A) Sindicatos con más de 100 mil afiliados					
1 SNSARH	198 000	12.48	1 Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100	20 000	1.25
2 SNTDF	125 000	7.81	2 Gobernación	15 000	0.94
3 SNTE	645 500	40.34	3 Programación y Presupuesto	10 000	0.63
4 SNTSSA	107 000	6.69	4 Reforma Agraria	16 500	1.03
Total	1 075 500	62.22	5 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	12 500	0.78
C) Sindicatos con más de 10 mil afiliados y menos de 50 mil					
Total					
B) Sindicatos con más de 50 mil afiliados y menos de 100 mil					
1 Asentamientos Humanos y Obras Públicas	80 000	5.00	1 Aeropuertos y Servicios Auxiliares	7 000	0.44
2 Comunicaciones y Transportes	78 000	4.88	2 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	7 000	0.44
3 Hacienda y Crédito Público	78 000	4.88	3 Secretaría de Comercio	5 000	0.31
4 ISSSTE	65 000	4.06	4 Secretaría de Pesca	6 500	0.41
Total	301 000	18.82	5 CONASUPO	5 000	0.31
D) Sindicatos con más de 5 mil afiliados y menos de 10 mil					
Total					
E) Sindicatos con más de 10 mil afiliados y menos de 50 mil					
Total					

Fuente: Germán Parra, Manuel, "Historia del movimiento sindical de los trabajadores del estado", México, 1983.
Citado por El Cotidiano, año 2, núm 7, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1985.

la burocracia estatal (Estatutos de la FSTSE). Culminación de un lento proceso de organización de los trabajadores públicos que se inició en 1912 con la creación de la "Unión de carteros de la ciudad de México", de los empleados de la "Casa de Monda" y de los tranviarios, y que con la movilización de los maestros de escuela de Veracruz en 1922, la organización de los trabajadores del sector público tuvo menos visibilidad que la que tenía la de los obreros.⁷ Así, algunos presidentes como Calles, Portes Gil y Ortiz Rubio otorgaron algunos beneficios a los burócratas (como la Ley de Pensiones Civiles de Retiro promulgada en 1925, predecesora del ISSSTE), antes de que éstos estuvieran organizados. Sólo a partir de 1935, con la creación de la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE), integrada por la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra; la Alianza de Infanterías; el Ala Izquierda de Empleados Federales, y la Evolución Femenina de Economía Nacional (que agrupaba a las trabajadoras de las secretarías de estado) puede hablarse de la existencia de una organización central de los burócratas del país. Dicha organización celebró un congreso en 1936 en el que cambió su nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), que se transformó en FSTSE el 5 de diciembre de 1938.

Inicialmente, la FSTSE agrupaba a 29 organizaciones sindicales, sobre todo en las secretarías de estado y en algunas empresas de propiedad estatal. Su membresía se fue expandiendo para alcanzar en años recientes unos 71 sindicatos nacionales (tal como se enumeran en el artículo 9 del Estatuto publicado el 5 de diciembre de 1983) y a millón y medio de afiliados. La FSTSE, desde su creación, se adhiere al partido de la revolución y más tarde, después de la fundación del PRI, establece en su "Declaración de Principios" que sus luchas están integradas a las de esta organización política, y por ende a las de la CNOP, de la que depende directamente y a la que aporta cuadros y financiamiento (Schers, 1972).

De manera que con la existencia de la FSTSE y con la promulgación de la LFTSE, los trabajadores del estado cuentan con una organización y un ordenamiento legal que institucionaliza su lugar en el sistema político del país. Si bien esa institucionalización tuvo un precio (Bensunsan, 1985), es claro que redundó en beneficios directos para los trabajadores, en particular en el área de los servicios sociales y de la seguridad social.

Desde el punto de vista organizacional, debemos señalar que la FSTSE descansa en una estructura en la que domina el

⁷Véase el "prólogo" a la edición de 1983 de los "Documentos básicos" de la FSTSE que contiene la "Declaración de principios", el "Programa de acción" y el "Estatuto de la federación". Dicho prólogo fue escrito por el licenciado Germán Parra, secretario general de la FSTSE por el periodo 1983-1986.

Comité Ejecutivo Nacional (CEN) compuesto de 32 secretarios y de un secretario general, cuya presencia política no necesita destacarse ya que forma parte de la estructura dirigente del partido y de la CNOP. Vale la pena agregar que existen representantes de la FSTSE ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la junta directiva del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE y la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. La presencia de los dirigentes de la FSTSE en estas instancias refleja el poder alcanzado por la organización en el plano político.

Internamente, la FSTSE posee cuatro direcciones nacionales (Acción Juvenil, Asuntos Jurídicos, Acción Femenil, Asuntos Económicos), tres comisiones autónomas (vigilancia, honor y justicia, hacienda) y 34 comisiones nacionales dedicadas a la promoción de aspectos muy concretos de la vida de los empleados públicos (ver en el anexo el listado de todas estas instancias).

Como ya lo mencionamos (ver: cuadro 5) la estructura de poder de la FSTSE está fuertemente inclinada en favor de los cuatro sindicatos nacionales, cuya afiliación representa más de dos tercios del total de la afiliación (SNTE, SNSARH, SNTDF, SNTSSA), es decir, más de un millón de trabajadores. Dichos sindicatos reúnen un número importante de afiliados, pero sobre todo contribuyen significativamente al financiamiento de la acción de la federación. En particular, la aportación del SNTE a dicho financiamiento es sobresaliente por sí sola y le da a los dirigentes del sindicato de los trabajadores de la educación un poder considerable dentro del juego político interno de la FSTSE. Sin embargo, no por ello dirigen la federación, ya que existen otros sindicatos como el de los trabajadores del Distrito Federal, que por la capacidad de movilización que poseen en la capital del país representan un poder quizás mayor que el de los maestros. Así, la distribución de cargos en el CEN asigna al SNTE la secretaría de finanzas, y al SNTDF la secretaría de acción política, lo cual es consecuencia directa del aporte que realizan al funcionamiento de la organización.

En cuanto a sus objetivos declarados, que están enumerados en el artículo 8 de su Estatuto, pueden resumirse en tres puntos fundamentales: a) la defensa de la categoría de empleados públicos económica y socialmente; b) el compromiso de los empleados con el gobierno de la República y c) la promoción de todas aquellas medidas de orden legal que puedan contribuir a mejorar la situación de los empleados públicos. Para implementar estos objetivos, la FSTSE posee una estructura de resonancia nacional encabezada por una representación en los 32 estados de la República, y además por la presencia de comités regionales que abarcan a uno o varios municipios de una misma entidad federativa. Esta estructura está subordinada directamente al CEN, el cual tiene amplias facultades para la consti

tución y renovación de los directivos de los comités regionales.

La reseña anterior indica que la FSTSE, al agrupar a los sindicatos de trabajadores del sector público en forma única, posee una importancia política considerable. La forma de integración del CEN de la FSTSE, por representación de sindicatos, asegura la presencia de los intereses de cada uno de ellos en dicho órgano directivo y cuando ello no es así (en efecto, el número de secretarías nacionales no coincide con el número de sindicatos afiliados), la posibilidad de representación existe en otros niveles de la organización, sobre todo en las comisiones nacionales encargadas de la promoción de asuntos concretos de los trabajadores, en los más diversos foros del sistema político nacional. Además, el poder financiero de la organización le da una posibilidad de influir en forma importante en las decisiones del organismo cúpula del cual forma parte (la CNOF) y por ese camino influir también en el financiamiento del PRI en su conjunto. Asimismo, esta integración le da poder de negociación considerable en el contexto de las negociaciones salariales y de las demandas cualitativas de los empleados públicos, en términos de vivienda, salud, educación, capacitación y ocio. Esta situación convierte a la FSTSE en la contraparte de la CTM, dentro del sistema de relaciones laborales del país.

Los sindicatos nacionales, que representan a los trabajadores al servicio del estado, constituyen también un eje articulador de demandas y un instrumento de control de las mismas que repercute directamente sobre los niveles jerárquicos más altos de la administración pública. La mediación instrumentada por estos sindicatos los convierte también en instrumentos de movilización para el apoyo de las políticas estatales. Sin embargo, a pesar de ejercitar dicho papel con mucha eficiencia, existen lugares de la estructura en donde las tensiones aparecen, como lo veremos más adelante (ver: capítulo IV), al discutir los conflictos que tienen lugar en el sector público.

La organización interna de los sindicatos pertenecientes a la FSTSE, guarda semejanza con la organización de algunos sindicatos nacionales de industria como por ejemplo, el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (SNTMMRM). En efecto, cada sindicato de burocratas está organizado en secciones, cada una de las cuales tiene una autonomía relativa para negociar condiciones generales de empleo particulares. Así, en el caso del SNTE el más numeroso y el que tienen más peso dentro de la FSTSE por el volumen de afiliados y por el monto de los recursos financieros que aporta a la misma, las secciones que agrupan a maestros adscritos a escuelas federales tienen mejores condiciones que aquellas que agrupan a maestros adscritos a escuelas estatales. Esta situación es similar a la que prevalece en el sindicato minero, en el que las secciones que agrupan a los tra-

bajadores de la siderurgia (147, 271, 288) tienen contratos colectivos cuyas cláusulas dan mejores beneficios a los trabajadores adscritos a ellas que las que agrupan a trabajadores mineros en estados como Zacatecas o Hidalgo en donde los contratos colectivos son mucho menos favorables al bienestar de los obreros.

Las secciones de los sindicatos pertenecientes a la FSTSE se organizan en los diferentes servicios que constituyen las secretarías de estado, los departamentos. En el caso del SNTE, las secciones no se organizan sólo de acuerdo con la distribución geográfica de localización de los maestros (que corresponde, en general, con las entidades federativas), sino que también siguen el orden de instituciones adscritas a la Secretaría de Educación Pública, como pueden ser el Instituto Nacional de Bellas Artes, El Conservatorio Nacional y otros organismos del mismo tipo. En cada una de dichas secciones se pactan condiciones generales de empleo específicas a cada uno de los organismos mencionados. Esto permite que las condiciones reflejen en alguna medida el tipo de trabajo, el nivel de profesionalización, los requisitos de formación que cada organismo requiere. En el caso de los trabajadores de la salud, las secciones del sindicato siguen también las especificidades presentes en dicho gremio: así, los médicos, las enfermeras, los personales administrativos siguen pautas de organización muy específicas. Cabe señalar que la adscripción a los sindicatos de burócratas guarda relación con la organización de los servicios del estado. Por ello, algunas organizaciones que no pertenecen a la FSTSE, pero cuyos trabajadores sí cotizan al ISSSTE, pueden suponerse ajenas a los servicios del estado. El criterio de pertenencia a la FSTSE es entonces fijado en la LFTSE, pero existen organizaciones que, sin estar mencionadas en dicha ley, deben sujetarse a sus disposiciones.

El caso más conspicuo de la situación mencionada es la de los trabajadores bancarios que, después de la nacionalización de la banca en 1982, fueron adscritos al sector público sin que sus organizaciones pertenecieran a la FSTSE. De esa manera, el control político está asegurado y las condiciones generales de trabajo se asemejan a las de los servidores públicos.

Otro caso, menos crítico que el de los bancarios, es el del personal de las instituciones de enseñanza superior, para el cual se creó una situación aparte de las dos anteriores. Los sindicatos de trabajadores administrativos y académicos de la enseñanza superior no pertenecen ni al SNTE, ni a la FSTSE; se rigen por un estatuto particular⁸ que les da el de-

⁸ El capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde 1980, se refiere al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior y define las relaciones laborales entre los trabajadores administrativos y académicos y las universidades e instituciones de edu-

recho a negociar condiciones de trabajo y a firmar contratos colectivos y, también, a ejercer el derecho de huelga, lo cual los diferencia de los bancarios. Sin embargo, se adhieren al ISSSTE, asunto que los separa de los trabajadores del sector privado. Son los que más se acercan a la situación prevaleciente en el sector privado, sin que se asimilen legalmente a la misma.

b) La representación de los empleadores

En las disposiciones de la LFTSE queda asentada la responsabilidad de los titulares de las dependencias de la administración pública federal en cuanto a la fijación de las condiciones generales de trabajo. Dichos titulares deben tomar en cuenta la opinión del sindicato de la dependencia para la fijación de condiciones, pero la responsabilidad les incumbe. No obstante, vale la pena subrayar que la fijación está sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que debe hacerse responsable de las prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al gobierno federal y que deban cubrirse a través del presupuesto de egresos de la federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al estado su cumplimiento (artículo 91 de la LFTSE). Además, en años recientes, la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en lo que respecta a la homogeneización de los niveles de remuneración y al paquete de prestaciones que se otorga a los empleados públicos, ha resultado en la eliminación progresiva de las diferencias que pudieron haber imperado en algún momento entre los burócratas adscritos a diferentes dependencias. En particular, la fijación de topes salariales (frente a los cuales la tolerancia de la LFTSE ha sido muy alta)⁹ y la compactación de las remuneraciones ha redundado en una política salarial centralizada en el área del sector público.

cación superior autónoma por ley. Dicho capítulo define los términos de la contratación, los procedimientos de registro de los sindicatos y la forma en que se negociará la contratación colectiva (la que se asimilará al tratamiento del sindicato de empresa). Regula también procedimientos relativos a la huelga y a la seguridad social.

⁹ Los porcentajes de aumento salarial otorgados a la burocracia en años recientes no han restablecido el poder adquisitivo. Por ello es que se han utilizado medidas como la compactación salarial, el acortamiento del abanico entre sueldos superiores e inferiores, incrementos en los seguros de vida y de retiro, aumentos a la despensa, la prima quincenal y la realización de retabulaciones en algunos servicios, salud en particular (ver: Salinas de Gortari, 1985).

Las decisiones en materia laboral se toman dentro de cada dependencia en lo que corresponde al área de las oficialías mayores de las mismas. Es a través de la oficialía mayor, especie de dirección general de administración de cada secretaría de estado, en donde se procesan las demandas de los sindicatos y donde se elaboran las respuestas a las mismas. En general, el oficial mayor de cada secretaría tiene un rango equivalente al de un subsecretario, por lo que el acceso al titular de la dependencia es inmediato. Además, es quien establece los vínculos tanto con la SHCP como con la SPP y coordina las políticas de dichas instancias con las propias de la dependencia a la que pertenece. Por lo tanto, dentro de la jerarquía del gobierno federal, en cuanto a la toma de decisiones relativas a las condiciones laborales de los empleados del estado, tanto la SHCP como la SPP ocupan un lugar especial (Presidencia de la República, 1982). Las demás dependencias deben sujetarse a las políticas fijadas por esas instancias. Es por ello, además, que la FSTSE, al formular las demandas de sus sindicatos afiliados, debe referirse también a esas secretarías en primera instancia. Ello explica, por ejemplo, que sea el secretario de programación y presupuesto, quien responde a dichas demandas. En algunos casos, como ha sido el del presidente López Mateos (1958-1964) o el del presidente De la Madrid (1982-1988) existe una relación directa con la FSTSE, por haber tenido ambos funcionarios una larga trayectoria dentro del sector público, lo que redundó en contactos frecuentes entre ellos y el liderazgo de los sindicatos de burócratas.

De esta manera, es claro que la representación de los empleadores está extremadamente centralizada en el campo laboral del sector público. Las decisiones relativas a remuneraciones y prestaciones, así como las que tienen que ver con la seguridad social se toman al más alto nivel y reflejan una política elaborada en la cima del estado. Ello repercute sobre lo que ocurre en el sector privado, ya que los beneficios que reciben los burócratas son tomados frecuentemente como punto de referencia en las negociaciones colectivas del sector laboral, sujeto al apartado A del artículo 123 de la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo.

III. METODOS PARA LA DETERMINACION DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

a) Métodos de determinación: las condiciones generales de trabajo

Tal como queda asentado en los artículos 87 y 88 de la LFTSE, son las condiciones generales de trabajo (Presidencia de la República, 1981) las que fijan reglas respecto a la intensidad y la calidad del mismo; las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas; las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos; las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad; la protección a las trabajadoras embarazadas y las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. La determinación de las condiciones generales de trabajo se lleva a efecto en forma unilateral por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato de la misma. En la LFTSE se establece que deben existir estas condiciones en todas y cada una de las dependencias del gobierno central, en las que además, por disposición de la misma ley existirá también un sindicato que las administre.

Podemos concluir que la determinación de las condiciones de empleo en el sector público mexicano descansa única y exclusivamente en la autoridad de cada dependencia y, en forma subordinada, en los sindicatos que existen en ellas. No existen otros métodos de determinación de dichas condiciones. No obstante que la situación respecto de reglas relativas al trabajo puede describirse adecuadamente en estos términos, vale la pena señalar que en años recientes la SPP ha ido adquiriendo cada vez más importancia en el establecimiento de los marcos dentro de los cuales se fijan las condiciones generales de trabajo. En lo que se refiere a la clasificación de los trabajadores, a las condiciones de admisión y nombramientos, la secretaría ha emitido un catálogo general de puestos del gobierno federal que ha tendido a homogeneizar las condiciones imperantes en todas las dependencias. Esto ha venido a reforzar el control de la SPP sobre los burócratas, que ya se ejercía en lo que tenía que ver con los niveles salariales, los cuales se fijan centralmente.

Puede afirmarse que, como resultado de la aplicación de una política de austeridad derivada de la crisis por la que atraviesa el país, el gobierno federal ha debido poner en práctica medidas para restringir el gasto público, que afectan las condiciones generales de empleo dentro de las cuales se desenvuelve el trabajo burocrático. Así, ha congelado plazas escalafonarias, ha limitado seriamente la basificación de los trabajadores que por antigüedad se hacían acreedoras a ella, no

ha modificado la clasificación de las zonas de vida cara. Quizá la única medida que ha servido para mejorar relativamente las condiciones de trabajo ha sido la de compactar las remuneraciones derivadas de sueldo, sobresueldo y prestaciones que ha incrementado el nivel absoluto de la remuneración. Sin embargo, aquí también se ha planteado un resultado negativo.

El tabulador salarial del sector público, al irse hacia arriba como resultado de esta política, ha dejado sin el reajuste de los salarios mínimos a las categorías más bajas del mismo. En efecto, ellas han pasado a estar por encima del nivel de los salarios mínimos, por lo cual los reajustes que se les han dado se han limitado a los montos absolutos con los que se han beneficiado los burócratas, y no se han mejorado en la proporción en que lo han hecho los salarios mínimos. La compactación de los salarios rebasó los salarios mínimos de la burocracia, dejándose así de alcanzar los beneficios que por ley deberían haber sido otorgados como resultado del aumento a los mínimos.

Por otro lado, es frecuente que las condiciones generales de trabajo hayan sido revisadas y que se mantengan vigentes condiciones otorgadas ya hace bastante tiempo. Si bien es la obligación de los titulares actualizar dichas condiciones, el proceso no se ha dado con toda la frecuencia que la ley lo establece. Por ello, en varias dependencias del gobierno central, la reivindicación por la revisión de las condiciones de trabajo se ha juntado con otras demandas, en particular la de mantener inamovible la garantía del empleo.

b) Niveles de la determinación de las condiciones de trabajo

A la luz de lo ya dicho podemos ver que la fijación de las condiciones generales de trabajo está centralizada en las autoridades superiores de cada dependencia. Esta situación muestra que las relaciones laborales en el sector público son diferentes a las que imperan en el sector que está sujeto a las disposiciones del apartado A del artículo 123 constitucional. En éste, y con la excepción de los contratos colectivos de algunos sindicatos nacionales de industria (petroleros, ferroviarios), existen tantos contratos colectivos como sindicatos existen. Sin embargo, si bien esta imagen general puede ser correcta, es también importante señalar que los textos de las condiciones generales de trabajo (Presidencia de la República, 1982) revelan que, a pesar de que todas las dependencias contienen aproximadamente las mismas disposiciones, hay algunas variaciones que expresan las especificidades de cada una de ellas. Por lo cual, dichas condiciones reflejan hasta cierto punto las condiciones específicas en que los trabajadores de determinados organismos desempeñan sus tareas. Por ejemplo, las condiciones generales de trabajo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo adscrito a la

Cuadro 6
 EVOLUCION DE LOS PRECIOS Y DE LOS SALARIOS
 (1977-1985)

Año	Tasa de crecimiento precios al consumidor (diciembre a diciembre) %	Incremento a los salarios mínimos %	Salario mínimo real semanal	Evolución de remuneraciones reales %
1977	20.7	27.9	516.10	- 1.0
1978	16.2	13.5	498.43	- 3.4
1979	20.0	16.8	492.35	- 1.3
1980	29.8	17.8	459.01	- 6.7
1981	28.7	30.9	469.49	- 2.4
1982	98.8	52.1	415.68	- 4.3
1983	80.8	55.5	344.04	-23.0
1984	59.2	56.0	321.03	- 5.0
1985	63.7	53.2	327.28	+ 0.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Notas para el estudio económico de América Latina, México, 1979, 1981 v 1986.

Cuadro 7
TABULADORES POR ZONAS ECONOMICAS DE LA FSTSE

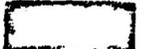
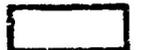
Nivel	Tabulador I		Tabulador II		Tabulador III		Tabulador IV	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
1	-	47 736	-	53 765	-	60 020	-	66 547
2	49 276	50 276	55 305	56 305	61 560	62 560	68 087	69 087
3	51 276	52 776	57 305	58 805	63 560	65 060	70 087	71 587
4	53 776	55 276	59 805	61 305	66 060	67 560	72 587	74 087
5	56 276	57 776	72 305	63 805	68 560	70 060	75 087	76 587
6	59 276	60 776	65 305	66 805	71 560	73 060	78 087	79 587
7	61 776	63 276	67 805	69 305	74 060	75 560	80 387	82 087
8	64 276	65 776	70 305	71 805	76 560	78 060	83 087	84 587
9	66 776	68 276	72 805	74 305	79 060	80 560	85 587	87 087
10	69 276	70 776	75 305	76 805	81 560	83 060	88 087	89 587
11	71 776	73 276	77 805	79 305	84 060	85 560	90 587	92 087
12	74 776	75 776	80 805	81 805	87 060	88 060	93 587	94 587

Fuente: FSTSE, Avances y conquistas sindicales, México, mayo de 1985.

Mapa

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE APLICACION DE LOS TABULADORES DE LA FSTSE



-  Tabulador I
-  Tabulador II
-  Tabulador III
-  Tabulador IV

Fuente: FSTSE, Avances y conquistas sindicales, México, mayo de 1985.

SEP, incluyen disposiciones que se aplican a los investigadores y especialistas de dicho organismo, y toman en cuenta las particularidades de su trabajo. Lo mismo ocurre en el caso de las condiciones generales de la Secretaría de Pesca, en donde se recogen las demandas de los técnicos de esa dependencia, adscritos frecuentemente a labores operativas en los puertos del país. En este sentido, no aparecen diferencias sustantivas entre el carácter de los contratos colectivos vigentes en el sector privado con respecto a las condiciones generales de trabajo que rigen en el sector público.

Para visualizar mejor las características y los contenidos que poseen las condiciones generales de trabajo, hemos tratado de sintetizar su contenido general. Dicho intento de síntesis revela la existencia de disposiciones recurrentes, a pesar de que por razones obvias, cada dependencia tiende a reglamentar aspectos particulares del trabajo de la misma. Las condiciones generales de trabajo examinadas contienen disposiciones acerca de los siguientes temas:

Clasificación de los trabajadores.

Admisión y nombramientos.

Jornada de trabajo, horas extraordinarias, horarios y control de asistencia.

Sueldos, salarios, sobresueldos, aguinaldos, seguridad social y prestaciones.

Cambios de adscripción, permutas y escalafón.

Obligaciones del titular.

Derechos y obligaciones de los trabajadores.

Licencias, descansos, vacaciones, estímulos y recompensas.

Higiene, seguridad en el trabajo, accidentes y enfermedades, exámenes médicos.

Prohibiciones y sanciones.

Otros asuntos.

Cabe señalar que estas disposiciones emanan por iniciativa del titular y reflejan las disparidades de criterio que puedan existir. Pero, por ley, las condiciones deben ser autorizadas por la SHCP para que estén acordes con los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, después de lo cual son depositadas en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que las registra. Una vez cumplidos estos trámites entran en vigor.

Veamos los contenidos de cada una de las disposiciones en particular.

Clasificación de los trabajadores

Los trabajadores podrán ser de base o de confianza, interinos o eventuales. Se rigen de acuerdo con las disposiciones del

artículo 5° de la LFTSE. En algunos casos se incluyen otras categorías como los investigadores científicos y el personal de lista de raya.

Los trabajadores de base están conformados por todos los burócratas hasta el nivel de coordinador de analistas, al término de seis meses cumplidos de trabajo ininterrumpidos. Es en el nombramiento del trabajador que se especifica si el puesto que ocupa es "basificable", fuera de indicar el código presupuestal, el nivel, el salario, la fecha de ingreso y el tipo de empleo.

Los trabajadores de confianza, en los términos del artículo 5° de la LFTSE, son todos aquellos cuyo nombramiento requiere la aprobación del presidente de la república o aquellos que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, son responsables de entradas o salidas de bodegas, investigación científica, asesoría o consultoría, personal de secretarías particulares o ayudantías, secretarios particulares, agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal, agentes de las policías judicial y preventiva, funcionarios del poder legislativo, en la cámara de diputados y de senadores, y funcionarios en el poder judicial.

Los trabajadores interinos son los que sustituyen temporalmente a otro trabajador mientras dura la ausencia del titular del puesto.

Los trabajadores eventuales son los que laboran un periodo menor de seis meses en función de un contrato por obra determinada.

Admisión y nombramientos

Las condiciones generales de trabajo establecen los requisitos necesarios para optar a un puesto. Entre dichos requisitos figuran el haber cumplido 16 años, ser mexicano por nacimiento, pasar un examen médico, haber aprobado el trámite de la Comisión Mixta de Admisión, no padecer enfermedades contagiosas, y, en el caso de los profesionales, tener una cláusula profesional emitida por las autoridades competentes, así como tener la escolaridad o los conocimientos para el cargo.

Se definen también los tipos de nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

El contenido de los nombramientos debe incluir nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, domicilio, servicios requeridos del trabajador de acuerdo con el Catálogo de Puestos o Tabulador vigentes, carácter del nombramiento, categoría escalafonaria, duración de la jornada de trabajo, salario que percibirá el trabajador, lugar en el que prestará sus servicios.

Las causales de terminación de los efectos del nombramiento pueden ser por abandono de empleo, renuncia, muerte, inca-

pacidad física, conclusión de la obra determinada, ausencia mayor a cinco días sin causa justificada y por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se especifican 11 causales de "despido" sujetas a la aprobación del Tribunal.

Se enumeran derechos comunes de los trabajadores (46 del INAH y 23 de Pesca), entre los cuales podemos mencionar: desempeño exclusivo de las tareas mencionadas en el nombramiento, capacitación, percepción de remuneraciones y prestaciones, educación, etc. En el caso de instituciones de trabajo especializado se especifican las tareas de los personales técnico y profesional.

Jornada de trabajo, horas extraordinarias, horarios y control de asistencia

Se fija una jornada laboral de 40 horas semanales de lunes a viernes, que equivale a un tiempo completo. Los horarios son flexibles y pueden variar de 7 a 14 horas, 8 a 15 horas, 9 a 16 horas, 10 a 17 horas, 11 a 18 horas, 12 a 19 horas. El tiempo extraordinario no debe exceder un cierto número de horas, ni un número de veces en un periodo determinado. Cuando se trata de horas extras a una jornada ordinaria, se pagan con 100% de recargo y cuando se trata de horas extras en días festivos o de descanso obligatorio con 200% de recargo. En el caso de trabajo en lugares insalubres o peligrosos, la jornada de trabajo durará sólo seis horas, a la remuneración de las cuales se agregará una compensación del 20% a las percepciones ordinarias. Se establecen requisitos de puntualidad, y de registro de las horas de entrada y salida.

Sueldos, salarios, sobresueldos, aguinaldos, seguridad social y prestaciones

Las condiciones generales de trabajo definen los distintos tipos de remuneración bajo el principio de que a trabajo igual corresponderá salario igual. Los mínimos serán equivalentes al salario mínimo nacional, y cada vez que éste sufra modificaciones los otros se modificarán proporcionalmente. Se establece que se podrán hacer descuentos sólo por deudas contraídas con el estado; cobro del impuesto sobre producto del trabajo; descuentos ordenados por el ISSSTE; descuentos ordenados por las autoridades judiciales y por el pago de abonos, derivados de préstamos para vivienda y por cuotas sindicales, y cuotas o primas de seguros. Los sobresueldos se pagarán de acuerdo con la zona económica en donde se encuentre el centro de trabajo. Las remuneraciones se pagarán quincenalmente. El aguinaldo se ajustará a las disposiciones de la LFTSE, la cual prevee el pago de 40 días de salario íntegro pagables en dos cuotas equivalentes.

En materia de seguridad social y prestaciones, los trabajadores al servicio del estado son acreedores a todos los beneficios que cubre el ISSSTE, entre los cuales están: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; seguro de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales; servicios de reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven los niveles de vida del trabajador y su familia (turismo popular); programas de capacitación; créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE; préstamos de corto plazo; préstamos hipotecarios; jubilación, seguro de vejez; seguro de invalidez, seguro por defunción; indemnización global; pensiones por jubilación; pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios; pensiones de invalidez; pensiones por cesantía en edad avanzada, y otros beneficios que la ley del ISSSTE, en su última versión promulgada en 1984, puntualiza claramente.

Cambios de adscripción, permutas y escalafón

Las modificaciones a la adscripción de un trabajador son posibles siempre y cuando se realicen de acuerdo con la organización sindical y cuenten con el beneplácito del trabajador. Existen diversos motivos que justifican un cambio de adscripción (enfermedad, reestructuración, reorganización, etc.) Se pueden otorgar comisiones para desempeñar labores sindicales. En caso de que el cambio de adscripción involucre un traslado geográfico se pagarán por anticipado viáticos, gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado haya sido solicitado por el trabajador. En los casos en que existe una "Comisión mixta de escalafón y ajustes", los cambios de adscripción deberán ser aprobados por ella. La comisión debe regular el escalafón, definido en términos de un sistema organizado para llevar a cabo promociones de trabajadores, ajustes en los nombramientos y autorización de las permutas. El escalafón se implementa de acuerdo con factores, entre los cuales están los conocimientos y la capacitación, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad. La dependencia en la que se encuentran los trabajadores deberá promover mecanismos para que esos factores puedan ser mejorados.

Obligaciones del titular

La persona a cargo de la dependencia es responsable de pagar salarios y prestaciones; afiliar a los trabajadores en el ISSSTE; proporcionar servicios sociales en donde no existan servicios del ISSSTE; facilitar ascensos, permutas y ajustes; cumplir con medidas recomendadas por la "Comisión nacional mixta de higiene y seguridad"; cubrir indemnizaciones y demás prestaciones; proporcionar útiles de trabajo; cubrir las apor

taciones que fijen las leyes; indemnizar por accidentes del trabajo, etc., y otros beneficios que son particulares a cada institución. (Ver: artículos 83-121 relativos a las "Condiciones generales de trabajo": Secretaría de Pesca.)

El titular es también responsable en algunos casos de proporcionar abogados y fianzas para los trabajadores que estén procesados por actos ejecutados en cumplimiento de su deber. Debe desarrollar programas de capacitación para el personal, expedir constancias, respetar el régimen interno del sindicato, "proporcionar (a éste) la información para la defensa de los intereses de los trabajadores", y "guardar la debida consideración a los trabajadores, absteniéndose del mal trato de palabra y obra" (ver: "Condiciones generales de trabajo": INAH: Instituto Nacional de Antropología e Historia).

Derechos y obligaciones de los trabajadores

Los trabajadores deben desempeñar las labores propias del trabajo contratado, recibir su salario, percibir indemnizaciones, participar en concursos escalafonarios, disfrutar de servicio médico, obtener permisos y licencias, recibir trato respetuoso, cambiar de adscripción, gozar de servicios sociales (guarderías, capacitación, turismo social), recibir ropa de trabajo apropiada, participar en actividades deportivas, no ser separados de su empleo salvo por las causales señaladas en las condiciones de trabajo, obtener permisos para asistir a asambleas sindicales, recibir equipo de seguridad, orientación jurídica y hacerse acreedores a becas.

En contraparte, los trabajadores deberán prestar sus servicios en el tiempo convenido; desempeñar funciones propias de su nombramiento con la intensidad y calidad apropiadas; guardar reserva en los asuntos de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en grave peligro su seguridad; asistir a cursos obligatorios de capacitación; usar los instrumentos de trabajo que se le proporcionen; observar medidas preventivas e higiénicas; someterse a exámenes médicos, abstenerse de realizar propaganda durante las horas de trabajo; dar aviso de robo de vehículos, etcétera.

Licencias, descansos, vacaciones, estímulos y recompensas

Las licencias podrán ser con o sin goce de sueldo. Sin goce de sueldo se otorgarán para el desempeño de cargos de elección popular; para ocupar puestos de confianza y para aquellos trabajadores que tengan un mínimo de años de servicio. Con goce de sueldo se aplican a los dirigentes sindicales y a los trabajadores que desempeñan comisiones sindicales, así como a los pasantes de todas las profesiones que pretendan obtener un título profesional; a los trabajadores accidenta-

dos debidamente acreditados en el ISSSTE; al trabajador que sufra la muerte de un familiar; el nacimiento de un hijo, desempeñe labores insalubres, o practique un deporte que implique asistir a competencias; a la mujer en estado de gravidez, al padre o madre con un hijo enfermo, etcétera.

Las vacaciones se aplican a los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicio y serán devididas en dos periodos de 10 días hábiles cada uno. Las vacaciones no son acumulables.

Se establecen procedimientos especiales para el goce de las vacaciones por parte de los trabajadores enfermos.

Las mujeres en estado de gravidez tienen derecho a un mes de licencia con goce de sueldo, antes de la fecha del parto y a dos meses más después del mismo.

En algunos casos se otorgan estímulos consistentes en diplomas, notas al mérito, distintivos, medallas, premios en efectivo. En otros casos, pueden otorgarse recompensas como vacaciones extraordinarias, becas a instituciones del país o del extranjero, premios en efectivo. Todo ello se brinda también como resultado de la acumulación de antigüedad en el trabajo.

Higiene, seguridad en el trabajo, accidentes y enfermedades, exámenes médicos

Se aplican las disposiciones del ISSSTE, de la LFT y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, se establecen comisiones mixtas de higiene y seguridad que deben velar por las condiciones en que se desarrollo el trabajo, y por que los trabajadores reciban las indemnizaciones que les corresponden en caso de sufrir un accidente. También se organizan cursos de capacitación sobre temas como la higiene materno-infantil, y otros que puedan ser útiles en la prevención de enfermedades y accidentes. Se fijan procedimientos en caso de accidentes (levantamiento de acta, aviso al ISSSTE, certificación de lesiones por médico titulado, conocimiento del agente del ministerio público, etc.) Igualmente se fijan procedimientos para casos de muerte en el trabajo.

Prohibiciones y sanciones

Abandonar el trabajo, ausentarse en horas de labores, portar armas, ingerir bebidas embriagantes, destruir, sustraer y extravíar documentos oficiales, comprometer la seguridad por descuido, imprudencia o negligencia; causar destrucción, hacer anotaciones falsas en las tarjetas de registro; hacer préstamos con interés o retener sueldos por encargo de otras personas; solicitar, insinuar o aceptar del público gratificaciones

u obsequios por dar preferencia en el despacho de los asuntos; penetrar en las oficinas fuera del horario autorizado, etc., son causas susceptibles de ser sancionadas.

Las sanciones por incumplimiento de lo anterior pueden ser amonestaciones verbales, escritas; amonestaciones con notas malas; suspensiones temporales en sueldos; remoción a otra unidad de trabajo, cese o baja. Dichas sanciones se aplicarán después de la investigación y la comprobación de la falta cometida. Existe también el derecho de apelación a un funcionario superior (el oficial mayor de una dependencia).

Otros asuntos

Algunas condiciones generales de trabajo especifican beneficios para los sindicatos y los dirigentes de las dependencias en cuestión; como puede ser la entrega de locales, vehículos y subsidios para el funcionamiento de las organizaciones. De esta manera se asegura el desarrollo de una vida sindical auténtica. Asimismo se busca comprometer a dichas organizaciones en la búsqueda de soluciones que salvaguarden relaciones pacíficas con las autoridades.

Además de las condiciones generales de trabajo, existen reglamentos escalafonarios que especifican normas acerca de aspectos directamente relacionados con procedimientos para regular el flujo del personal en la administración pública. Se mencionan los factores que regulan esos movimientos, como: conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. Estos factores operan dentro de una estructura compuesta de grupos y ramas escalafonarias, puestos y plazas. Cada uno de los elementos de la estructura posee reglamentaciones especiales cuyo contenido está especificado en disposiciones legales transcritas en el Manual de organización del gobierno federal (Presidencia de la República, 1982).

Estas disposiciones legales constituyen el escalafón, que se compone de un catálogo de puestos de base, un registro individual de los trabajadores y del derecho escalafonario. Además, el escalafón está compuesto de cuatro grupos: profesional, técnico, administrativo y de servicios, dentro de los cuales tienen lugar los movimientos particulares de los trabajadores.

Existe una "Comisión mixta de escalafón" que se encarga de cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que contiene el reglamento. La comisión puede auxiliarse de subcomisiones que deben asegurar el seguimiento de los movimientos que tienen lugar en cada unidad de las dependencias, y mantener al día el escalafón particular. Los reglamentos escalafonarios definen mecanismos de evaluación, y ponen en práctica procedimientos escalafonarios. Además, definen reglas para las permutas, inconformidades con los movimientos realizados, recusaciones y excusas, reponsabilidades; lo cual expresa en con

junto la existencia de reglas precisas para el movimiento de los trabajadores dentro de la estructura burocrática.

Todas las secretarías de estado en México poseen reglamentos escalafonarios como los descritos. En algunos casos, además de ellos y de las condiciones generales de trabajo, existen decretos que se refieren a artículos particulares de ambos documentos y, en otros, se determinan tabuladores para regir cuestiones salariales.

Por otra parte, en organismos que no son secretarías de estado como el ISSSTE, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) se establecen también condiciones generales de trabajo y reglamentos escalafonarios. Se constituye así el sistema de regulación de las relaciones laborales dentro del sector público.

c) Principios que gobiernan las remuneraciones de los trabajadores del sector público

Las remuneraciones de los trabajadores del sector público se componen de varios elementos, entre los cuales debemos mencionar: suelo, sobresuelo y compensación. Hasta fines de 1984 dichos elementos se pagaban por separado, pero desde principios de 1985 han sido compactados y constituyen hoy una sola cantidad que se cancela quincenalmente a los empleados del estado. Adicionalmente, los trabajadores perciben un aguinaldo (el decimotercer mes equivalente, de hecho, a 40 días de sueldo); una prima vacacional y una prima de antigüedad, que se calculan con base en el monto total del sueldo compactado. Estos seis elementos constituyen la remuneración de un trabajador público en México. Los montos están fijados en tres tabuladores que se corresponden con tantas zonas de vida cara (ver: cuadro 7). Los tabuladores tienen como marco general al "Catálogo general de puestos del gobierno federal", documento que trata de homologar funciones a lo largo y a lo ancho de las dependencias que de él dependen. De esta manera, puede pensarse que la burocracia pública mexicana está sujeta a remuneraciones cuyo monto está fijado en forma uniforme para toda ella. La política en esta materia está a cargo de la SPP, en particular en lo que respecta a los reajustes que se establecen a los montos, de acuerdo con el deterioro inducido por la inflación. Sin embargo, la política de seguridad social y de servicios sociales que lleva a cabo el ISSSTE, también repercute sobre el nivel de vida relativo de los burócratas, por la posibilidad de contar con préstamos de corto plazo, créditos hipotecarios y otros beneficios que esta institución otorga. Finalmente, los sindicatos de cada dependencia ofrecen asimismo algunos beneficios adicionales (deporte, educación, capacitación) que incrementan el paquete global de beneficios de los

Más adelante, durante el sexenio del presidente Echeverría se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que buscó establecer criterios para la organización pública y asegurar, así, la regularidad, seguridad y estabilidad en el empleo de los burócratas. Esto fue seguido de la creación de los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos que, junto al "Grupo de oficiales mayores", trató de "garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones de la administración y desarrollo del personal pública federal" (Proyecto SPP). Durante el sexenio de López Portillo la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República llevó a cabo una serie de estudios que culminaron en la llamada reforma administrativa cuyo resultado fue la nueva "Ley orgánica de la administración pública" promulgada en 1977. Dicha ley reestructuró la Comisión de Recursos Humanos dándole apoyos adicionales que permitieron la integración de los horarios coordinados; de las vacaciones escalonadas; el establecimiento de mecanismos de reubicación, y la reasignación del personal para, en sus términos, "proteger la estabilidad laboral y la experiencia de los trabajadores sujetos a este proceso". Al crearse en 1980 la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, adscrita a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la SPP, se sentaron las bases de la que se transformaría en la actual Dirección General del Servicio Civil, cuyas atribuciones están fijadas en el "Reglamento interior de la SPP". La Dirección General del Servicio Civil fue el resultado de la iniciativa del presidente De la Madrid para proseguir el trabajo de sus antecesores en el esfuerzo de racionalización del servicio público. Esta dirección debe diseñar, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de servicio civil; elaborar catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios; fijar políticas para el establecimiento de las condiciones generales de trabajo; diseñar estructuras ocupacionales en las dependencias y estudiar los beneficios con cargo al erario federal que pueden recibir los funcionarios. Partiendo de esta base, a principios de 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, integrada por varios secretarios de estado y del secretario general de la FSTSE; que tiene por objeto promover la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera; coordinar los métodos de administración y desarrollo de personal; mejorar los marcos jurídicos, suscitar la participación de los trabajadores en la aplicación de las normas en cuestión, y facilitar la congruencia entre normas, sistemas y procedimientos del servicio civil.

En realidad, todo este esfuerzo ha tenido por finalidad última la instauración de un Servicio Civil de Carrera (SCC) que tienda "a vincular la obtención de los objetivos nacionales e institucionales con la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, comprendiendo desde el ingreso del trabajador hasta su superación de la función pública"

trabajadores públicos, de tal forma que el sueldo compactado, si bien refleja un nivel relativo dentro del tabulador del sector público, no resume por sí solo el total de las remuneraciones que perciben los burócratas. Existe una variación hacia arriba que no debe subestimarse, sobre todo en relación con los beneficios de los trabajadores del sector privado, mucho más limitados (Casar, 1983).

En efecto, si quisiéramos denotar un contraste entre los trabajadores del sector privado y del sector público, éste estaría situado en dos lugares: primero en la existencia de las condiciones generales de trabajo a las que aludimos antes, y que fijan reglas para el gobierno acerca de una serie de cuestiones, que en las empresas del sector privado son prerrogativa de los empresarios; segundo, en la generalización de lo que podríamos llamar prestaciones sociales en el sector público, las cuales están sólo marginalmente presentes en el sector privado. Si bien el IMSS debe desempeñar para el sector privado lo que el ISSSTE lleva cabo en el sector público, los beneficios no tienen la misma amplitud. Los trabajadores del sector público, a pesar de las deficiencias que se pueden encontrar en la operación con que el ISSSTE maneja clínicas y tiendas, cuentan en general con ese apoyo. No ocurre lo mismo con los trabajadores que deben descansar en el IMSS.

Las condiciones anteriores muestran que, si bien las remuneraciones de los trabajadores del sector público están directamente vinculadas a una política fijada por la SPP, que mantiene un control sobre las mismas, los ingresos de los burócratas están por encima de dichos niveles. Ello les asegura una situación mejor a la que tienen los trabajadores del sector privado. Además si se comparan los beneficios otorgados por la LFTSE con la LFT, se constata que la primera es más favorable que la segunda en algunos aspectos. Por ejemplo, los burócratas tienen derecho a 40 horas de trabajo semanal; tienen derecho a vacaciones por 20 días al año, y, como hemos visto poseen el derecho a la basificación; es decir, a la inamovilidad en el empleo. En consecuencia, la condición socioeconómica de los burócratas es más favorable que la del resto de los trabajadores mexicanos.

d) Servicio Civil de Carrera (SCC)

Antecedentes de la reforma administrativa

Desde principios de la década de los setenta, el estado mexicano comenzó a preocuparse de algunos aspectos relacionados con la eficiencia del trabajo en la administración pública. Dicha preocupación se plasmó en una reforma administrativa que se inició en 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, que sentó las bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal entre 1971 y 1976.

(ver: Proyecto de la SPP para la instauración del SCC para los trabajadores al servicio del estado).

En el proyecto de creación del SCC, que aún a fines de 1985 no estaba todavía aprobado por el congreso, se estipulan una serie de recomendaciones que tienen como finalidad reformar las condiciones de empleo de los trabajadores del sector público. Se fijan tres etapas de incorporación del trabajador: el preempleo que incluye las fases de reclutamiento y selección; el empleo, que comprende nombramiento o contratación, inducción, capacitación y desarrollo, promoción; posempleo que contiene las fases de baja, despido, renuncia, defunción, jubilación y pensión. Para cada una de estas fases se deben diseñar esquemas que determinen procedimientos uniformes en toda la administración pública. Deben incluirse esquemas acerca del sistema de concursos, topes de niveles jerárquicos susceptibles de ser incluidos en el servicio; operacionalización de normas de inducción al puesto, a las instituciones, a la carrera, a la seguridad, y estudios relativos a remuneraciones, prestaciones y sistemas de seguridad social. Además, es necesario diseñar catálogos generales e institucionales de puestos; escalafones funcionales e intercomunicados, sistemas de información de personal, presupuestos de servicios personales, política salarial y programas de seguridad social.

Las recomendaciones planteadas apuntan hacia una reforma radical de la organización del personal de la administración pública. Tienden a introducir una lógica de la integración de los burócratas a una dinámica global; se trata de incorporar, motivar e integrar al personal del sector público. Este intento de modernización de las relaciones humanas, a través de la introducción de procedimientos modernos de administración de personal, confirma la necesidad cada vez más patente, de promover la eficiencia en el trabajo burocrático.

Sin embargo, después de hacerse público el proyecto de SCC se suscitaron críticas presentadas por varias organizaciones en el "Primer foro democrático sobre el SCC" que tuvo lugar en septiembre de 1984 (Corona, 1985; Correa y Corro, 1985).

Los documentos llevados al foro por una serie de sindicatos, puntualizan varias objeciones que enumeraremos aquí, sin que podamos pronunciarnos acerca de su fondo.

Críticas al Servicio Civil de Carrera

a) El SCC pretende romper la relación colectiva del trabajo en aras de una integración individual del trabajador a procesos de ascensos, obtenidos a través de métodos de capacitación y no por antigüedad. Según los críticos, esto implica un regreso a formas de relación laboral ya rebasadas por la historia mexicana. Se echa por la ventana toda una tradición de contratación colectiva que está incorporada en la ley.

b) Lo anterior crea la base para un desconocimiento del sindicalismo como contraparte de la negociación colectiva. El sindicalismo pierde atribuciones para negociar las condiciones laborales de los trabajadores del sector público. Incluso dentro del oficialismo, que caracteriza al sindicalismo público, existen espacios en algunas secciones de algunos sindicatos nacionales (Pesca, INAH, etc.), que han negociado condiciones generales de trabajo muy favorables en forma bilateral, sin que la SPP haya intervenido.

c) No obstante, ante la posibilidad que existe de negociar condiciones generales de trabajo en forma bilateral, en realidad el propósito de la SPP es romper con esa posibilidad; busca imponer condiciones generales de trabajo homogéneas para todo el sector público, con ello se elimina la posibilidad de la bilateralidad que había dado un lugar a comisiones mixtas de admisión, escalafón, capacitación e higiene y seguridad. No es claro lo que los trabajadores pueden obtener con dicha homogeneización, si bien el interés que puede tener el estado en su promoción es muy obvio, pues le permite controlar mejor las condiciones en que se desenvuelve el trabajo burocrático.

d) Quizás una de las críticas más serias tiene que ver con la percepción de que el SCC termina con la antigüedad como criterio de ascenso escalafonario. La idea del SCC de ligar la promoción a la capacitación, que es una idea modernizadora, choca frontalmente con la tradición sindical de la promoción por antigüedad. Por ello, los trabajadores se oponen a dicho criterio.

e) Finalmente, el esfuerzo por homologar los puestos de trabajo (a trabajo igual, salario igual) desconoce, en la opinión de los trabajadores, el derecho a la adscripción al puesto de base y a la dependencia. Se flexibiliza a tal punto el organigrama del sector público que la movilidad de los trabajadores dentro del mismo es total. Esto atenta contra la estabilidad en el empleo. Asimismo, se piensa que esta situación puede incrementar los niveles de arbitrariedad de los jefes, que podrían mover a su personal de una dependencia a otra sin que el sindicato pudiera objetar los movimientos.

f) En todos los planteamientos se señala la ausencia de la participación de los trabajadores en la discusión de las medidas que están contempladas en el SCC. Dicha exclusión es identificada con el propósito del estado de modernizar su aparato a espaldas de los sindicatos y de los trabajadores.

El debate en torno al SCC no ha sido aún resuelto mientras escribimos estas líneas. En las condiciones por las que atraviesa el país se hace difícil contemplar la apertura de un conflicto laboral con la burocracia, a propósito de la implantación del SCC. Por ello pensamos que su puesta en práctica no está a la vuelta de la esquina.

IV. LOS CONFLICTOS LABORALES Y SU RESOLUCION

Los conflictos laborales en el sector público y su resolución no están tan sujetos a las disposiciones legales vigentes, como una lectura de éstas pudiera hacer pensar. Existen formas casuísticas para la resolución de los mismos que se ajustan frecuentemente a la forma en que cada titular de las dependencias del estado define su responsabilidad en esta materia. Por ello depende mucho de quién es el titular, de cuáles son los dirigentes sindicales, y de qué secretaría se trata para evaluar la forma en que se resuelve un conflicto. Además, como ya ha sido reiterado, muchos conflictos dentro del estado dependen de asuntos que involucran la inserción del sindicalismo de los burócratas en el PRI, a través de la CNOP. El conflicto laboral en el sector público es inseparable de la consideración de asuntos políticos.

a) Los reclamos y las peticiones de los empleados públicos

Podemos indicar a título ilustrativo algunos de los motivos por los cuales se han planteado reclamos y peticiones en el sector público en años recientes, que se han transformado en reivindicaciones y a veces hasta en conflictos abiertos:

Suspensión de plazas escalafonarias congeladas: se trata de reabrir la posibilidad de contrataciones en la planta del empleo público, que ha sido suspendida por razones de austeridad. El congelamiento de las plazas ha ido junto a una política de contratación de personal interino, por obra determinada, lo que ha exacerbado los ánimos de los sindicatos. Dicha situación puede constatarse claramente en las cifras del cuadro 1, en donde se observa el incremento del total del personal ocupado por el gobierno central: dicho incremento no es en el personal de planta sino en el personal transitorio.

Revisión del catálogo de puestos de trabajo por dependencia: se trata aquí de actualizar los grupos escalafonarios para ponerlos al día con la situación que impera en las dependencias. En realidad, no se ha procedido a esta actualización durante muchos años, por lo que existen tensiones por la existencia de personal que no se ajusta a los escalafones.

Descongelamiento de los sobresueldos: los empleados públicos que trabajan fuera del Distrito Federal reciben sobresueldos que se corresponden con zonas geográficas en donde realizan sus tareas. Como resultado de la política de austeridad dichos sobresueldos han quedado fijos y no se han reajustado como lo han hecho los sueldos base. Por lo que los trabajadores solicitan su reajuste. Podemos decir que esta demanda ha sido satisfecha en la medida que la compactación de los sueldos ha resultado en la integración del sobresueldo al sueldo base y así se ha hecho susceptible de ser reajustado.

Aumento de la tasa de sobresueldo: se trata de revisar la clasificación de zonas sujetas a sobresueldo y de subir las ponderaciones de las mismas, para que los sobresueldos resultantes sean mayores a los existentes.

Basificación de los trabajadores por obra determinada: tal como ya lo dijimos, las necesidades de personal de la administración pública han sido cubiertas por personal transitorio, no sujeto a las reglas escalafonarias vigentes. Los sindicatos demandan que los trabajadores que se están desempeñando en estas condiciones sean integrados al escalafón y puedan optar a plazas. Dicha demanda se relaciona directamente con la suspensión del congelamiento de las plazas escalafonarias.

Reclasificación de las zonas de vida cara: además de las zonas geográficas sujetas a los tabuladores que integran el sobresueldo, existen regiones, como las de las fronteras norte o sur, que tienen condiciones especiales que redundan en costos de vida muy altos. Por ello es que los empleados de dichas zonas y aquellos que están cerca, desean modificar la forma en que ellas están clasificadas, para poder hacerse acreedores a los beneficios económicos que compensan esos costos de vida tan altos.

Elevación del aguinaldo de fin de año: en materia de aguinaldos existen desniveles dentro del gobierno federal que pueden justificar demandas de este tipo. Así, por ejemplo, los trabajadores del Banco de México, del IMSS y de otras dependencias en vez de recibir 40 días de aguinaldo reciben tres meses por este concepto; lo cual acarrea tensiones dentro de la burocracia, que se pretenden corregir a través de este aumento. A la vez, indudablemente, es una medida que permite compensar el deterioro del salario de los burócratas.

Actualización de las condiciones generales de trabajo: a juzgar por las fechas de vigencia de las condiciones generales de trabajo que hemos podido revisar, existe un considerable desfase entre la situación del momento en que fueron pactadas y la situación actual. No todas las dependencias han revisado dichas condiciones, por lo que se justifica la demanda de revisarlas. A pesar de que la LFTSE fija como límite de vigencia los tres años, en muchos casos llevan más de seis o siete sin haber sido revisadas.

Puesta al día de los pagos atrasados: esta demanda está estrechamente ligada a la situación de los maestros primarios que trabajan en lugares apartados del territorio. Debido a varias razones, entre las cuales podemos citar las dificultades de comunicación, pero también las consecuencias de las políticas de descentralización, que han hecho responsables a los gobernadores de los estados de los pagos de los funcionarios del estado en sus entidades, se ha incurrido en atrasos considerada

bles en los pagos a estos empleados. Ello justifica la demanda de encontrar mecanismos que solucionen este problema.

Reclamos por el funcionamiento de las clínicas del ISSSTE: la atención médica en las clínicas del ISSSTE es tema de conflicto constante. En muchas ocasiones la falta de profesionalismo en esas clínicas resulta en consecuencias fatales para los empleados que, a pesar de las demoras, esperas e ineficacias, todavía recurren a sus servicios. Muchos trabajadores no se atienden en esas clínicas perdiendo así las cotizaciones obligatorias que deben entregar al ISSSTE. Recurren a la medicina privada y para ello deben utilizar salarios que de suyo son reducidos.

Disminución de los impuestos a la renta (ISR): entre los descuentos más importantes que sufre el ingreso bruto de los empleados públicos está el del impuesto a la renta. De hecho, el burócrata es lo que en México se denomina "un causante cautivo" que no tiene otra opción sino la de contribuir al fisco en forma pasiva. El descuento por el ISR equivale, en promedio, a un 25% del ingreso bruto, al cual debe agregarse el descuento del ISSSTE, la cotización sindical y alguno que otro préstamo de corto, mediano o largo plazos (por concepto de vivienda, por ejemplo). La demanda de disminución del impuesto sobre la renta se inscribe dentro de esta dinámica y se apoya en la reducción real del salario como consecuencia de la inflación. Se busca incrementar el monto líquido que recibe el trabajador.

Reestructuración de los tabuladores: tenemos aquí otra forma de búsqueda de un incremento del salario líquido, disponible. Se trata de encontrar una fórmula de incremento del tabulador en los márgenes entre categorías. De hecho, la política de la SPP ha ido en este sentido en años recientes, ya que la compactación del sueldo va en el sentido de la reestructuración demandada.

Construcción de tiendas del ISSSTE: el incremento de los precios de artículos de primera necesidad tiende a aumentar la proporción del ingreso destinada a cubrir los gastos por concepto de alimentación y vestido. Por ello, la existencia de tiendas del ISSSTE, en donde no se cobra el impuesto al valor agregado (IVA) o en donde se hacen otros descuentos, puede contribuir a reequilibrar el gasto de los empleados públicos. Las tiendas del ISSSTE desempeñan este papel junto a las de la CONASUPO, las tiendas universitarias y las de algunas dependencias o sindicatos. Es una vía para poner a disposición de los trabajadores bienes de consumo a precios que compensen, en parte, la pérdida del valor adquisitivo de los salarios.

Incremento del número de créditos hipotecarios del ISSSTE:

una de las reivindicaciones más viejas de la burocracia ha sido el logro de la vivienda propia. Para ello el ISSSTE creó el Fondo de Vivienda que pretende cumplir con dicha aspiración. A tasas de interés muy reducidas el FOVISSSTE ayuda a la adquisición o construcción de vivienda para sus afiliados. En momentos, como ahora, en que la tasa de interés del dinero en el mercado bancario alcanza hasta 80% anual, el FOVISSSTE sigue dando préstamos al 9%, lo que representa, sin duda, una ganancia considerable para los trabajadores. El incremento del número de dichos préstamos puede así compensar también la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Las demandas mencionadas no agotan la problemática laboral del sector público, pero sí rinden cuenta de la situación actual en la que la tendencia es hacia el logro de compensaciones por la pérdida del poder adquisitivo del salario. Veremos a continuación los mecanismos a través de los cuales se resuelven dichas demandas en ausencia de información respecto de su frecuencia.

b) Los procedimientos para resolver los conflictos laborales en el sector público

La variedad y nivel de las demandas planteadas por los empleados públicos y sus sindicatos, localiza distintos lugares para su resolución. La práctica y el análisis de los conflictos revela que existen al menos tres lugares y por lo tanto, tres tipos de procedimientos que sirven para resolver las demandas planteadas. Ellos son: la SPP, el secretario de la dependencia en la que se plantean las demandas, y las diferentes instancias del ISSSTE. En cada uno de ellos se toman decisiones respecto de estas demandas. Las que son económicas pasan por la SPP; las que involucran cuestiones relativas a las CGT pasan por el titular de la dependencia, y las que se refieren a cuestiones que implican la seguridad social pasan por el ISSSTE.

Es claro, a la luz de lo dicho, que el procedimiento para resolver las demandas de los empleados públicos difieren notoriamente de la negociación colectiva, procedimiento común en el sector privado. La discusión de las demandas mencionadas posee una dimensión política que las otras no poseen. Sobre todo en la SPP puede observarse un procedimiento que involucra una definición de las relaciones con la FSTSE, que aparece una y otra vez en las declaraciones de los titulares de la secretaría, como en las de los dirigentes sindicales. Se llega, de esta manera, a una politización y a una centralización consecuente de la discusión de las demandas. Por lo cual no existen procedimientos como la conciliación, el arbitraje o la mediación. Se trata de la entrega de beneficios por parte del estado con la consulta previa a los sindicatos, pero

no de una negociación propiamente tal. La resolución de los conflictos laborales del sector público es un proceso eminentemente político.

Hasta ahora el proceso en cuestión ha sido criticado, pero en la medida que está montado sobre la estructura del estado es difícil que pueda ser fundamentalmente cuestionado. Por ello, si bien existen sindicatos como los de educación, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de otras dependencias que han hecho planteamientos críticos, no han sido capaces de poner en marcha una mecánica reformadora. La única iniciativa, que no cubre los aspectos estrictamente laborales, ha sido la de la implantación del SCC al que ya nos referimos. Por el momento son las condiciones generales de trabajo y los reglamentos escalafonarios los que regulan lo que sucede con los salarios y con las carreras de los empleados del estado.

V. LAS HUELGAS Y SU RESOLUCION

a) El conflicto laboral en México

El análisis longitudinal del conflicto laboral en México revela que dicha actividad no representa un foco de movilización social significativo. Entre 1935 y 1977, periodo para el cual se puede calcular el tamaño promedio de las huelgas (huelguistas por huelga) se pasa de un índice de 107.9 a 34.5 huelguistas por huelga. En términos comparativos, este índice es el más bajo de los considerados en la historia del país. Sin embargo, en años recientes dicha tendencia ha tendido a invertirse, como resultado, seguramente, de la intensificación de la inflación. Las huelgas aumentan en frecuencia y el número total de huelguistas también se incrementa sustantivamente. No obstante, el número promedio de huelguistas por huelga no disminuye tanto como se hubiera podido esperar. Esto resulta del hecho de que la frecuencia ha aumentado paralelamente al volumen del conflicto laboral. Por esto, todavía es posible decir que las huelgas en México no constituyen un buen indicador de movilización social (Zapata, 1986).

Por otra parte, y contrastando con lo anterior, podemos observar que al revés de lo que ocurre con las huelgas, los llamados "emplazamientos a huelga"; es decir, las amenazas de declararla que se adjuntan a los pliegos petitorios, reflejan la temperatura existente entre los trabajadores mejor que los conflictos estallados (ver: cuadro 8). Así, si consideramos el periodo 1982-1984, el número de emplazamientos se intensifica en forma notable, mostrando que el deterioro de los salarios reales tiene consecuencias en la formulación explícita de amenazas de huelga. Igualmente, las demandas presentadas sin emplazamiento experimentan también un incremento muy significativo, paralelo al otro, que confirma la tendencia mencionada de insatisfacción obrera.

Lo dicho tiene que ver con los trabajadores sujetos a las disposiciones del apartado A del artículo 123 Constitucional; es decir, con los trabajadores del sector privado de la economía. En lo que respecta a los trabajadores sujetos a las disposiciones del apartado B del artículo 123 Constitucional, pertenecientes al sector público, cuyas relaciones laborales ya hemos explicado, se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) Marco legal de las huelgas en el sector público

Las disposiciones de la LFTSE, que se refieren a la huelga, están contenidas en los artículos 92-109 de dicha ley. La huel

Cuadro 8

HUELGAS ESTALLADAS REGISTRADAS, EMPLAZAMIENTOS, DEMANDAS SIN EMPLAZAMIENTO
Y NUMERO DE CONTRATOS COLECTIVOS DE JURISDICCION FEDERAL EN MEXICO
(1973-1983)

Año	Huelgas estalladas registradas	Emplazamientos	Demandas sin emplazamiento a huelga	Contratos colectivos
1973	57	5 557	6 308	1 838
1974	55	5 182	6 554	3 070
1975	84	2 155	7 240	4 102
1976	107	6 299	7 610	3 530
1977	128	5 033	9 895	2 595
1978	87	5 572	7 904	2 513
1979	141	6 021	6 346	3 193
1980	93	5 757	4 875	4 621
1981	108	6 589	6 245	3 962
1982	222	16 095	19 271	3 313
1983	489	11 926	19 080	4 505
1984	433	7 268	19 645	2 672
1985	165	9 646	16 440	3 635

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado, Segundo Informe de Gobierno, anexo trabajo y seguridad social.

ga se define como "una suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores", que declara la misma cuando la mayoría de ellos lo acuerda en función de la negativa del titular de una dependencia a acceder a sus demandas. Además, pueden hacer uso de ese derecho cuando "se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 Constitucional". No obstante esta formulación, en el artículo 99, fracción II, se establece que para hacer efectiva la huelga se requiere que "sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada". Además, antes de poder suspender labores, los trabajadores deben someter al presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje las peticiones que están realizando y será éste quien, después de consultar con el titular, podrá en el término de diez días, acordar la legalidad del conflicto planteado. En otros incisos de la LFTSE se establecen otras restricciones al uso del derecho de huelga, que la convierten en un acontecimiento muy difícil de llevar a la práctica en el sector público. La sanción que corresponde a los trabajadores que declaran una huelga ilegal es el cese de su puesto. Además, en caso de que existan hechos violentos, los trabajadores pueden ser acusados de actividades delictuosas.

Podemos puntualizar que a pesar de la existencia de las disposiciones mencionadas, las presiones de los trabajadores del sector público se llevan a cabo fuera de su jurisdicción. Es decir, la acción de los empleados públicos se sitúa fuera de los marcos jurídicos previstos para su desarrollo. Las tomas de locales de trabajo, mítines, marchas y paros parciales son formas de acción que involucran la suspensión de labores y que, a pesar de no ser legales, de hecho, son manifestaciones tomadas en cuenta por las autoridades. Existe entonces una posibilidad de lograr demandas fuera de la ley, que ha sido utilizada por los trabajadores del sector público.

Las características del marco legal del derecho de huelga en el sector público revelan que las inquietudes y las tensiones que pueden existir dentro de las organizaciones de la burocracia se manifiestan informalmente, dentro de los sindicatos, sin que dichas tensiones trasciendan hacia el exterior. No obstante, en algunos casos como el SNTE, en donde dichas tensiones alcanzaron en un momento un grado elevado (sobre todo en 1980-1985) ha sido posible observar la dinámica de un conflicto dentro de un sindicato.

La existencia de facciones dentro del SNTE¹⁰ ha permitido el surgimiento de acciones como las que tuvieron lugar en el

¹⁰Ver: Roberto Wilde, "Quién es quien en el recorte" (El Cotidiano, año 2, núm. 7, 1985) para una cuantificación del personal despedido, hecha con base en lo publicado en periódicos de la ciudad de México. Puede verse ahí que parte de los despidos se concentran en personal de lista de raya; desaparición de dependencias, fusión de las mismas, reestructuraciones y eliminación de programas con personal temporal.

periodo 1980-1985 en diferentes estados de la república. Según Arriaga (1981), las luchas del magisterio disidente tenían por objeto defender una serie de reivindicaciones,¹¹ pero también revelan que los maestros tenían desacuerdos con la forma en que se estaba dirigiendo a su sindicato.¹² Las facciones minoritarias dentro del SNTE en su conjunto, poseen la fuerza de su unidad contra el control rígido que ejerce Carlos Jonguitu sobre la organización. La manifestación más reciente de esos desacuerdos fue el movimiento de los maestros del estado de Oaxaca en el primer semestre de 1985.¹³

¹¹ El SNTE está organizado en cuatro niveles: federal, federalizado, estatal y particular. En cada uno existen secciones del sindicato cuya afiliación puede resumirse como sigue (Arriaga, 1981):

Nivel	Secciones	Afiliados	Número de escuelas
Federal	36	439 435	49 706
Federalizado	4	2 573	107
Estatal	18	105 041	11 760
Particular	<u>1</u>	<u>1 307</u>	<u>51</u>
Total	59	548 356	61 644

¹² Algunas de estas demandas son: descongelamiento de los sobresueldos recibidos por los maestros; aumentos de las tasas de dichos sobresueldos; otorgamiento de la definitividad de los contratos (basificación); reinstalación de despedidos; democratización de la vida seccional a través de la realización de congresos seccionales; reclasificación de las zonas de vida cara; elevación del aguinaldo de fin de año; actualización de los reglamentos de las condiciones generales de trabajo; puesta al día de los pagos atrasados; compensación por el material didáctico adquirido por los maestros; reclamos por el funcionamiento de las clínicas del ISSSTE, y disminución del nivel de los impuestos.

¹³ Las tensiones dentro del SNTE se hicieron manifiestas durante la realización del XII Congreso que tuvo lugar en Chetumal (Quintana Roo) entre el 1 y 3 de febrero de 1980. Dichas tensiones se negociaron entre el SNTE, la SEP y las corrientes opositoras, y resultaron, en la satisfacción en 1981, de algunas de las demandas de los maestros. Sin embargo, en años posteriores, las tensiones reaparecieron en los estados de Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Morelos y en el valle de México. Basta recorrer la prensa para observar la realización de marchas, tomas de locales escolares, mítin

En Oaxaca, en donde la facción disidente posee una mayoría entre los maestros, se trataba de consolidar esa posición a través de la celebración de elecciones democráticas a comienzos de 1985. Temiendo que dichas elecciones tuvieran éxito, el comité ejecutivo del SNTE y Jonguitud en particular, rechazaron la realización del congreso propuesto y pospusieron indefinidamente su realización. Vale la pena puntualizar aquí que dicha decisión guardaba plena consistencia con la forma en que el SNTE maneja sus asuntos. En efecto, la soberanía de la organización se establece en orden jerárquico, a través de los diferentes órganos de gobierno del sindicato. Todos los acontecimientos seccionales requieren de la autorización del CEN del SNTE. Además, como el control de Jonguitud descansa sobre una tendencia política, la vanguardia revolucionaria, la reacción frente al conflicto de Oaxaca puede ser perfecta y políticamente legitimada.

La reacción del CEN del SNTE llevó a los maestros de Oaxaca a emprender nuevas acciones, entre las cuales sobresale la huelga de hambre en el zócalo de la ciudad de Oaxaca por parte de sesenta maestros, y la marcha que realizaron más de mil a la ciudad de México, paralelamente con la paralización del trabajo por parte de los 35 mil maestros del estado. Cuando, a mediados del mes de marzo de 1985, todas estas manifestaciones se ejercieron sobre el SNTE, hubiera podido pensarse que el sindicato habría tenido que ceder, pero no fue así.

Al contrario, el liderazgo del SNTE y el gobierno no accedieron a las demandas de los maestros oaxaqueños, los que tuvieron que regresar a su estado con las manos vacías. El conflicto, que había durado dos meses, reveló la fuerza del control del CEN del SNTE sobre la organización y mostró también el apoyo que tiene en los centros de decisión gubernamentales.

Estos dos elementos son, a nuestro juicio, buenos indicadores de la forma en que se estructuran las manifestaciones de desacuerdo de los empleados públicos, y de la forma en que tanto el sindicato como el gobierno responden ante ellas. Dada la existencia de disposiciones legales muy restrictivas a la realización de huelgas y, por otro lado, dada la existencia de mecanismos de control político muy consolidados dentro de los propios sindicatos, es casi imposible que surjan manifestaciones que no estén dirigidas por el propio aparato sindical.

nes, conferencias públicas, caravanas, manifestaciones de solidaridad, y paros parciales que tuvieron por objeto expresar las inquietudes de los maestros, canalizadas frecuentemente por el Movimiento Revolucionario del Magisterio, organización que compite con la VR por el control de la organización.

En la medida que la disidencia no tenga canales institucionalizados de expresión, es muy difícil que pueda ejercer presiones que pongan en peligro la dominación del sector mayoritario. Además, como el CEN del SNTE controla los ritmos electorales de sus secciones y puede intervenir en los procedimientos de nominación de candidatos, es casi imposible que cualquier movimiento situado fuera de la estructura del mismo pueda actuar significativamente en dichos procesos electorales. Es por ello que el ejemplo del SNTE ilustra bien como se puede perfectamente hacer coexistir una legislación aparentemente avanzada con una vida sindical extremadamente precaria.

Otra manifestación de insatisfacción de los empleados públicos tuvo lugar en el curso del periodo 1984-1985 como resultado de la política de reducción del gasto público. El gobierno no inició una reestructuración del empleo público que, a pesar de haber afectado sobre todo al personal de confianza, tuvo efectos laterales sobre los demás trabajadores, especialmente aquellos que no tienen garantías de estabilidad en el empleo como los de lista de raya. Muchos de ellos, en diversas dependencias del estado, organizaron el Frente Intersecretarial en Defensa del Empleo (FIDE) cuyo propósito esencial fue defender el derecho al trabajo, que estaba siendo amenazado por medidas de autoridad ejercidas por los titulares de diversos organismos del estado (Correa, 1985). Con motivo de las decisiones tomadas, muchos trabajadores fueron despedidos y obligados a desocupar sus lugares de trabajo sin que las organizaciones sindicales de las dependencias respectivas pudieran hacer algo en contra. Además, dada la existencia de ambigüedad en los nombramientos de personal de base, provisional, eventual y de raya, la administración pudo actuar en forma relativamente eficaz. Pudo aprovechar también la ignorancia que muchos trabajadores tienen acerca de sus derechos. La posibilidad de acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje constituye un recurso que los trabajadores no estuvieron en condiciones de aprovechar, dado el tiempo y los recursos que habría implicado su utilización. Como resultado de lo anterior, el problema de los despidos en el sector público se transformó en un asunto eminentemente político que debió resolverse al más alto nivel. Organizaciones como la ESTSE debieron actuar fuera del área contractual y de las condiciones generales de trabajo, para presionar directamente a las instancias de decisión en las secretarías de estado. El temporal desatado por la política de despidos pudo amainar parcialmente. No obstante, la falta de autonomía del sindicalismo del sector público con respecto al estado dificultó notablemente las posibilidades que pudo tener para defender eficazmente los intereses de los burócratas en la coyuntura mencionada.

CONCLUSIONES

A la luz de lo planteado en este trabajo, no cabe esperar grandes transformaciones en la relación entre el estado y sus trabajadores desde el punto de vista laboral. Pensamos que la FSTSE continuará articulando al nivel político las presiones específicas que puedan realizar sus sindicatos afiliados. Además, los sindicatos existentes en las dependencias del sector público estarán cada vez más sujetos a la política general que el estado ha fijado en materia de remuneraciones y de prestaciones, a través de la SPP. En este sentido, cabe señalar que los funcionarios del estado han reafirmado periódicamente los vínculos que tienen con la FSTSE y la importancia que le asignan a esta organización como representante de los trabajadores públicos. Esta confianza, que descansa en la articulación de la FSTSE con la CNOP y, por consiguiente, con el PRI, se encarna entonces en una dependencia recíproca, cuya disolución o cuestionamiento no se observa por ningún lado. Al contrario, es posible pensar que dicha relación se está fortaleciendo, especialmente por la puesta en práctica de algunas medidas socioeconómicas.

En efecto, como resultado del deterioro del nivel de vida de los trabajadores al servicio del estado, el poder ejecutivo federal ha puesto en marcha una política tendiente a frenarlo. Se trata esencialmente de destinar recursos para el mejoramiento cualitativo de la situación de los burócratas, para compensar en alguna medida las pérdidas monetarias que han sufrido como consecuencia de la inflación. Entre algunas de las concesiones otorgadas podemos mencionar las siguientes (Salinas de Gortari, 1985):

- Se acorta la distancia entre los puestos inferiores y los superiores, al disminuir la brecha entre el salario mínimo burócratico y el sueldo correspondiente al secretario de estado. De un diferencial de 33 veces en 1982 se pasa a uno de 15 veces en 1986.
- Se compactan los sueldos de los burócratas, lo que permite incrementar sus percepciones reales, al elevarse el monto de las prestaciones vinculadas al sueldo, como son el aguinaldo y la prima vacacional.
- Se actualizan las remuneraciones del personal federal en relación con los incrementos al salario mínimo general, que tuvieron lugar en los meses de enero y julio de 1985, que beneficiaron exclusivamente al personal de menores ingresos. Dicha actualización tuvo lugar en parte con el aumento del 1 de septiembre.
- Se incrementó el seguro de vida, el seguro de retiro, la despensa y la prima quincenal; hubieron avances en la retabulación de los puestos del personal docente y del sector salud; se actualizaron los catálogos de nues

tos tanto del gobierno federal como de los institucionales.

- Se redujo el personal de asesoría y apoyo a servidores públicos superiores y de mandos medios.
- Se congelaron los sueldos de los servidores públicos superiores, del presidente de la república y del oficial mayor, por un periodo de 18 meses: de enero de 1985 al 30 de junio de 1986.
- Se descentralizó el personal mediante la instrumentación de medidas que facilitarían su traslado al interior del país, respetando los derechos laborales adquiridos.

Fuera de estas concesiones, debemos mencionar que el gobierno federal ha planteado la discusión de una Ley del Servicio Civil de Carrera en la que se trata de "fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la administración pública federal. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal y sancionar las modificaciones de las mismas" (exposición de motivos de la ley del SCC). Se trata de darle racionalidad a una estructura que está actualmente muy descentralizada. La implementación de dicho proyecto de ley ha sido discutido por el estado con la FSTSE, pero no ha encontrado todo el apoyo que hubiera podido esperar de la misma. Los trabajadores del sector público difieren en la interpretación que hacen de los propósitos del estado. Además como el proyecto de ley no incluye reformas sustantivas a la estructura vigente de las relaciones laborales entre burócratas y estado, el contenido de la LSCC se ha prestado a polémica.

Se puede concluir que la trayectoria reciente de las relaciones laborales en el sector público mexicano no sufrirá mayores modificaciones y que, con los ajustes puestos en práctica por la SPP en materia de remuneraciones y de prestaciones, se piensa que la situación de los trabajadores en dicho sector podrá mejorar algo con relación en el deterioro que ha sufrido en los últimos años.

BIBLIOGRAFIA

Libros y artículos

- ARRIAGA, María de la Luz, "El magisterio en lucha", en Cuadernos políticos, núm. 27, enero-marzo, 1981.
- BENSUNSAN, Graciela, "Construcción y desarrollo del derecho laboral en México", Pablo González Casanova (comp.), en El obrero mexicano, tomo 4: El derecho laboral, Siglo XXI, Editores, México, 1985.
- BRADENBURG, Frank, The Making of Modern Mexico, Prentice Hall, 1964.
- CASAR, María Amparo, "La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México: ¿un proceso de negociación?", en Estudios sociológicos, vol I, núm. 2, mayo-agosto, 1983.
- CORONA, Eduardo, "Informe sobre el Servicio Civil de Carrera", en El Cotidiano, núm. 3. UAM-Azcapotzalco, enero, 1985.
- CORREA, Guillermo, "Los burócratas se movilizan para intentar detener los ceses", en Proceso, núm. 458, 12 de agosto de 1985.
- CORREA, Guillermo y Corro, Salvador, "La Ley del Servicio Civil de Carrera, en práctica sin aprobación del congreso", en Proceso, núm. 461, 2 de septiembre de 1985.
- CHAVES Alcazar, Margarita, "El Servicio Civil de Carrera en la administración pública mexicana", manuscrito, 1985.
- El Cotidiano, revista de la realidad mexicana actual, año 2, núm 7, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1985.
- FREYRE Rubio, Javier, Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas en México, Compañía Editorial Continental (CECSA), México, 1983.
- GREENBERG, Martin, Bureaucracy and Development: a Mexican Study, Heath and Company, 1970.
- LUNA JURADO, Rogelio, "Los maestros y la democracia sindical", en Cuadernos políticos, núm. 14, octubre-diciembre, 1977.
- MENDEZ, Luis, "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE", en El Cotidiano, año 2, núm. 7, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1985.

PADGETT, Vincent, The Mexican Political System, Houghton Mifflin, 1966.

SANCHEZ Mireles, Rómulo, "El movimiento burócratico", en México cincuenta años de revolución, FCE, México, 1960.

SCOTT, Robert, Mexican Government in Transition, University of Illinois Press, 1964.

SIRVENT, Carlos, "La burocracia en México: el caso de la FSTSE", en Estudios políticos, abril-junio, 1975.

TRUEBA Urbina, Alberto, Legislación federal del trabajo burocrático, Porrúa, México, 1937.

WILDE, Roberto, "Quién es quien en el recorte", en El Cotidiano, año 2, núm. 7, UAM-Azcapotzalco, agosto-septiembre, 1985.

ZAPATA, Francisco, "Afiliación y representatividad del sindicalismo en México", en Tres estudios sobre el movimiento obrero en México, Jornadas, núm. 80, El Colegio de México, México, 1976.

———, El conflicto sindical en América Latina, El Colegio de México, México, 1986.

ZAZUETA, César, El congreso del trabajo, FCE, México, 1984.

Documentos de la FSTSE

Avances y conquistas sindicales, Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mayo de 1985.

Estatuto y reglamentos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Los sindicatos de la FSTSE, periódico del sindicato.

ROBLEDO, Edgar, Apuntes para la historia de la FSTSE, 1938-1970, FSTSE, México, 1970.

———, "Milicianía revolucionaria de los trabajadores al servicio del estado", discurso, 1970.

Documentos del gobierno federal

Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET), Emplazamiento a huelga y huelgas estalladas en

la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, varios años, México.

Condiciones generales de trabajo del Departamento de Pesca, junio, 1979.

Condiciones generales de trabajo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), sin fecha.

Diario Oficial de la Federación (decreto sobre la basificación), 12 de enero de 1985.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Memoria anual, varios años, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1983.

Presidencia de la República, Informe de Gobierno, 1970-1984.

Presidencia de la República, Condiciones generales de trabajo y reglamentos de escalafón de las dependencias de la Administración Pública Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981.

Presidencia de la República, Manual de organización del gobierno federal, Coordinación General de estudios administrativos, 1982.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Comparecencia ante la cámara de diputados, 25 de noviembre de 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), "Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores al servicio del Estado", 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Sistemas de cuentas nacionales de México, varios años, México.

Otros documentos (folletos, volantes, desplegados)

El movimiento magisterial chiapaneco, materiales de discusión y análisis, dos folletos, 1980.

Tesis universitarias, manuscritos inéditos

CABRERA, Adriana, "Historia del sindicato de la Secretaría de Salubridad y Asistencia 1940-1984", tesis de licenciatura UNAM-FCPyS, 1984.

GRIJALVA, Gerardo, "Historia del sindicato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", tesis de licenciatura, UNAM-FCPyS, 1984.

RAVELO, Patricia, "Movimientos de los trabajadores al servicio del Estado ante la crisis", Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), diciembre, 1983.

SCHERS, David, "The Popular Sector of the Mexican PRI", PH.D. University of New Mexico, Albuquerque, 1972.

ZAMORA, Jorge, "Las relaciones laborales en la administración pública en México: 1974-1978", tesis de licenciatura, UNAM-FCPyS, 1984.

ANEXO

Federación de Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)

Comité Ejecutivo Nacional (1983-1986)

Secretario General
Lic. Manuel Germán Parra

- 1 Secretario de Trabajo y Conflictos
Dip. Lic. Carlos Jiménez Macías
- 2 Secretario de Organización Suplente
Lic. Fermín Morales López
- 3 Secretario de Previsión Social
Lic. Francisco Tapia Rentería
- 4 Secretario de Acción Política
Dip. Mario Santos Gómez DDF
- 5 Secretario de Coordinación de las Condiciones Generales de Trabajo
Gustavo Marín González
- 6 Secretario de Finanzas
Sen. Profr. Ramón Martínez Martín SNTSE
- 7 Secretario de Promoción y Capacitación Administrativa
Daniel Espinosa Galindo
- 8 Secretario de Planeación
José Ramón García Soto
- 9 Secretario de Patrimonio Sindical
Lic. Carlos Zenil Segura
- 10 Secretario de Promociones Económicas
Lic. Basilio Pérez Loeza
- 11 Secretario de Relaciones Internacionales
Gilberto Sánchez Osorio
- 12 Secretario de Ajustes y Presupuestos
Ricardo Ferreyra Altamira
- 13 Secretario de Pensiones y Jubilaciones
Juan García Reynoso

- 14 Secretario de Fomento de la Vivienda
Reynaldo García Durán
- 15 Secretario de Relaciones Nacionales
Arturo Gallardo Fernández
- 16 Secretario de Divulgación Ideológica
Lic. Virgilio Zavaleta Aguilar
- 17 Secretario de Acción Educativa y Alfabetización
Lic. Víctor Manuel Mendoza Orantes
- 18 Secretario de Fomento Turístico
Cándido Valenzuela Gómez
- 19 Secretario de Promoción Deportiva
Profr. José Luis Morales Olvera
- 20 Secretario de Promoción Cultural y Recreativa
Gilberto Valencia Diez Martínez
- 21 Secretario de Problemas Técnicos
Lic. Humberto González López
- 22 Secretario de Fomento Cooperativo
Carlos Mena Córdoba
- 23 Secretaria de Asuntos Escalafonarios
Lic. Beatriz Santiago Ramírez
- 24 Secretario de Acción Social
José de Jesús Vizcaíno
- 25 Secretario de Educación Sindical
Lic. Moisés Jiménez Flores
- 26 Secretaria de Recursos Humanos
Elizabeth Santoyo Alvarez
- 27 Secretario de Evaluación
Ing. Francisco Jardón Romero
- 28 Secretario de Estadística
Lic. Pablo Barajas Pastor
- 29 Secretario de Acción Editorial
Arq. José Luis Fuentes Palacios
- 30 Secretario de Relaciones Públicas
Telésforo Roldán Calderas

31 Secretario de Propaganda
Antonio Cabrera Rodríguez

32 Secretario de Actas y Acuerdos
Enrique Montes Sánchez

Magistrados representantes de
los trabajadores ante el Tribunal
Federal de Conciliación y Arbitraje

Lic. Teódulo Martínez Ramírez
Lic. Miguel Bello Pineda
Lic. Andrés Sela Torres

Representantes ante la junta directiva del ISSSTE

Propietario

Juan Araiza Cabrales

Propietario

Profr. Raúl Sánchez

Propietario

C. Alfonso Armendáriz Durán

Propietario

Dr. Hugo Domenzáin Guzmán

Propietario

Ing. Fernando Prado Huante

Vocales representantes ante el Fondo de la Vivienda ISSSTE

Propietario

Lic. Joel Ayala Almeida SSA

Propietario

C. Miguel Molina Herrera

Propietario

Act. Leopoldo Riviello Quintana

Propietario

Profr. Eduardo Rosas González

Procurador de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del
Estado

Lic. Pedro Ulloa Lugo

Dirección Nacional de Acción Femenil

Directora

C.P. Gloria Marina Nuevo S.

Dirección Nacional de Acción Juvenil

Director

Ramón Alvarez Badillo

Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

Director

Lic. Fidel Herrera Balbuena

Dirección Nacional de Asuntos Económicos

Presidente

Francisco Pulito Samperio

Comisiones autónomas

Comisión Nacional de Vigilancia

Presidente

Eduardo Díaz Leal

Comisión Nacional de Honor y Justicia

Presidente

Pablo Arcia Quant

Comisión Nacional de Hacienda

Presidente

Rubén Salazar Pérez

Comisiones nacionales

Comisión Política Nacional

Presidente

Manuel Monarres Valenzuela Comunicaciones

Comisión Nacional de Seguro de Vida y Retiro
para los Servidores del Estado

Presidente

Laureano Olivares Bustamante

Comisión Nacional de Fomento y Capacitación
Administrativa

Presidente

C.P. Roberto Velázquez Coutiño

Comisión Nacional de Promoción Deportiva

Presidente

Luis Pech Gómez

Comisión Nacional de Higiene y Seguridad

Presidente

Dr. Arnulfo Reyna Díaz

Comisión Nacional de Asuntos Profesionales

Presidente

Enrique Villegas Montes

Comisión Nacional de la Vivienda

Presidente

Lic. Jorge Enrique Leal Casanova

Comisión Nacional de Promoción Turística

Presidente

Antonio Alarcón Ponce

Comisión Nacional de Acción Social

Presidente

Jorge Ambriz Vargas

Comisión Nacional de Afiliación al PRI

Presidente

Lic. Alfonso Arrona López

Comisión Nacional de Asuntos Foráneos

Presidente

Lic. Rodolfo Arcos Ruiz

Comisión Nacional de Alfabetización

Presidente

Dr. Alejandro Villamar Calderón

Comisión Nacional de Lucha Contra la
Carestía de la Vida

Presidente

Ing. Lino Fonseca Menchaca

Comisión Nacional Editorial

Presidente

Ing. Víctor Manuel Reynoso Bahena

Comisión de Relaciones Nacionales

Presidente

Lic. Jorge Castillo Tapia

Comisión de Relaciones Internacionales

Presidente

Santiago Salvador Zavala Aguilera

Comisión Nacional Coordinadora de la
representación de la FSTSE ante las
Asociaciones de Colonos, PRODEC, de
las Unidades Habitacionales FOVISSSTE

Presidente

Dra. Angelina Reyes de Alba

Comisión Nacional de Asuntos de Pensionados
y Jubilados

Presidente

Gustavo de Gyves Ruiz

Comisión Nacional de Fomento Cooperativo

Presidente

Daniel Oropeza González

Dirección Nacional de Asesoría de Asuntos
Legislativos

Director

Lic. Andrés Sela Torres

Comisión Nacional de Estudios Legislativos

Presidente

Lic. Sergio Martínez Aguilar

Comisión Nacional de Protección a la Salud

Presidente

Dr. Rodolfo Olvera Olvera

Comisión Nacional de Educación

Presidente

Francisco Alfredo Guzmán Arzola

Comisión Nacional de Escalafón

Presidente

Enrique Rodríguez Monroy

Comisión Nacional de Cultura y Recreación

Presidente

Lic. Mario Gonzalo Pacheco Jiménez

Comisión Nacional de Divulgación Ideológica

Presidente

Lic. Manuel Morales Díaz

Comisión Nacional del Patrimonio Sindical

Presidente

Dr. Jaime Blando

Comisión Nacional de Coordinación
para Condiciones Generales de Trabajo

Presidente

Lic. Gabriel Salinas Gutiérrez

Comisión Nacional de Planeación

Presidente

Miguel Bello Quezada

Comisión Nacional de Radio y Televisión

Presidente

Lic. José María Fernández

Comisión Nacional de Seguridad e Higiene

Presidente

Dr. Luis Llaca

Comisión Nacional de Control y Asignación
de Plazas de Última Categoría

Presidente

René Camargo Barbosa

Centro de Estudios Históricos

Director

Lic. Ernesto Quiñones López

Comisión Nacional de Asesoría

Lic. Víctor Manuel Rosas Romero

Arq. Edmundo Uribe Torres

Dr. Alonso Alvarez Frías

C. Hilario Punzo Morales

Lic. José Luis Vives Urbina

C. Porfirio Martínez

Dip. Lic. Oralia Coutiño Ruiz

Oficialía Mayor

Lic. José E. Cuevas Loza

Relaciones laborales
y negociación colectiva en el sector
público mexicano,

se terminó de imprimir en octubre de 1987,
en la sección de Reproducción de Documentos
de El Colegio de México.

Se imprimieron 500 ejemplares.

Diseñó la portada Mónica Díez-Martínez.

Cuidó la edición: el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México.