

**LOS SINDICATOS DE BURÓCRATAS Y EL ESTADO**

**José Gabriel de la Paz Sosa**

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**Centro de Estudios Internacionales**

**LOS SINDICATOS DE BURÓCRATAS Y EL ESTADO**

Tesis que presenta José Gabriel de la Paz Sosa  
para obtener el título de licenciado en  
relaciones internacionales.

México D.F., julio de 1998

<b>Introducción</b>	4
<b>I. Estado y sindicatos en México</b>	10
I.1. Sistema político	10
I.2. Sistema de intermediación de intereses	12
I.3. Estado y sindicatos	15
I.3.1. Las nuevas condiciones: contradicciones y equilibrio	19
<b>II. Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado en el sistema político mexicano</b>	28
II.1. Régimen jurídico	28
II.2. Marco organizativo del corporativismo burocrático	35
II.2.1. Antecedentes	36
II.2.2. La función corporativa: control y representación	38
II.2.2.1. Control	38
II.2.2.2. Representación	41
II.3. Efectos de las políticas de ajuste y reestructuración	48
II.3.1. Empleo	48
II.3.2. Salario y prestaciones	51
II.4. Reacción de los sindicatos de la administración pública central	55
II.5. Situación actual de la FSTSE	59
<b>III. Proyectos de Servicio Civil de Carrera</b>	70
III.1. Servicio civil de carrera y “burocratismo”	71
III.2. El proyecto de servicio civil de carrera durante el gobierno de Miguel de la Madrid	73
III.3. El proyecto de servicio civil de carrera durante el gobierno de Ernesto Zedillo	77
<b>IV. Casos concretos</b>	85
IV.1. Conflicto laboral en la Semarnap	86
IV.1.1. El conflicto (1996-1997)	88
IV.1.2. Consideraciones	91
IV.2. Conflicto laboral en la SEP	93
IV.2.1. Antecedentes	95
IV.2.2. Relaciones corporativas en el sector educativo en el decenio de 1990	102
IV.2.2.1. Condiciones del magisterio en el decenio de 1990	103
IV.2.2.2. El conflicto (1997)	109
IV.2.3. Consideraciones	113
<b>Conclusión</b>	116
<b>Bibliografía</b>	123

## INTRODUCCIÓN

El tema de esta tesis es la relación entre el Estado y los sindicatos de burócratas de la administración central mexicana. Los sindicatos en cuestión generalmente han despertado poco interés entre los estudiosos del sindicalismo debido a su tradicional pasividad y subordinación frente al Estado. Lo anterior provoca la impresión de que se ha olvidado la importancia estratégica de los sindicatos de la administración central, los cuales, al desempeñarse como intermediarios entre el Estado y sus trabajadores, constituyen un factor fundamental para mantener la estabilidad del aparato burocrático administrativo que hace posible el ejercicio de las funciones públicas, por lo que el comportamiento de estos sindicatos tiene repercusiones directas en la gobernabilidad del país. Esto último justifica plenamente la necesidad de estudiar las causas de la actitud subordinada de los sindicatos de la administración central y estimar la probabilidad de que esta situación cambie en el futuro próximo.

Consecuentemente, el objetivo de la investigación es describir el marco, la estructura y el funcionamiento de lo que puede llamarse *trade off* (intercambio de beneficios sociales por subordinación política y estabilidad laboral)<sup>1</sup> entre Estado y sindicatos burocráticos, a fin de descubrir hasta que punto este esquema ha sido presionado y se ha modificado ante el impacto que las políticas de ajuste y reestructuración de los últimos lustros han tenido en el aparato burocrático.

---

<sup>1</sup> Véase Francisco Zapata, *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*, México, El Colegio de México, 1995.

El argumento que constituye la estructura del trabajo es el siguiente: se supone que en la actual situación de la relación entre el Estado y los sindicatos burocráticos hay una racionalidad económica y otra política que en teoría son incompatibles, pero en la práctica alcanzan un punto de equilibrio; ya que, por una parte, es imposible regresar al antiguo modelo de desarrollo (que era coherente con el *trade off*) y, por la otra, el nuevo modelo -- que en esencia busca la racionalización de los escasos recursos estatales-- se enfrenta a inercias e intereses que han estado presentes por décadas y son parte integrante del sistema político. Básicamente, nos interesa analizar esta situación de equilibrio y explicar cómo los cambios introducidos en el aparato burocrático por las políticas de ajuste y reestructuración han afectado las funciones de representación y control de la relación corporativa que se expresa en el *trade off*.

Como hipótesis de la investigación sostenemos que, a pesar de la caída de los salarios, la reducción del aparato burocrático y los proyectos de modernización administrativa, el antiguo *trade off* se ha mantenido, ya que, al ser parte del engranaje del sistema político, no hay modo de sustituirlo sin afectar al sistema en su conjunto. Por lo tanto, la reforma de las relaciones laborales en el sector público sólo será posible en la medida que lo permita la transformación del sistema político.

El trabajo consta de cuatro capítulos. El primero es un marco general en el cual se define el concepto de corporativismo mexicano y se expone una visión panorámica de la evolución de la relación entre sindicatos y Estado en México. La finalidad del capítulo es servir como amplio marco de referencia para hacer explícitos algunos supuestos y, en general, especificar el enfoque de la investigación.

El segundo capítulo se centra en el análisis de la relación entre los sindicatos de burócratas y el Estado. Comienza con una descripción general de la forma como ha operado el corporativismo en este sector: el marco jurídico, los actores principales y el funcionamiento del *trade off*. Posteriormente se expone la forma en que las medidas de racionalización administrativa han afectado al empleo, las remuneraciones, la seguridad social, los créditos y otras prestaciones. En este capítulo tratamos de demostrar que los fundamentos del *trade off* se mantienen, pues, a pesar de los efectos de las crisis económicas, el Estado continúa otorgando importantes beneficios sociales a sus trabajadores y se ha abstenido de aplicar medidas que pudiesen debilitar radicalmente a los sindicatos de burócratas; estos últimos, por su parte, mantienen una relativa estabilidad laboral y continúan apoyando al partido oficial.

El tercer capítulo trata de evidenciar lo que llamamos “incompatibilidad teórica” entre la racionalidad económica del nuevo modelo de desarrollo y la racionalidad política del *trade off* tradicional. Con este fin, analizamos las contradicciones entre los intereses del sindicalismo burocrático y los proyectos de modernización administrativa que proponen los modelos de servicio civil de carrera diseñados en los sexenios de Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo. Aquí sostenemos que, a pesar de las intenciones de los grupos modernizadores en el gobierno, la racionalización del aparato burocrático se ha tenido que moderar lo suficiente como para mantener la alianza política con los sindicatos: lo que denominamos “equilibrio pragmático” entre racionalidad económica y racionalidad política.

En el cuarto capítulo se estudian dos casos específicos, para conocer hasta qué punto sigue vigente el *trade off* y de qué manera opera en diferentes condiciones y frente

a exigencias específicas. Los casos seleccionados fueron los conflictos laborales en las secretarías de Educación Pública y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca durante los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo (suponemos que en este periodo ya deben manifestarse las consecuencias de las políticas de ajuste y reestructuración iniciadas el decenio pasado). Al seleccionar los sindicatos de estas dependencias no pretendemos presentarlos como representativos del conjunto de sindicatos de la administración central, al contrario, han sido excepcionalmente dinámicos y conflictivos en los años recientes; por lo tanto, pensamos que pueden ser útiles para detectar qué aspectos del *trade off* han desaparecido y qué otros continúan vigentes. Aquí, además, demostramos que los recientes conflictos en esas secretarías no han sido consecuencia directa del deterioro del *trade off*, sino, fundamentalmente, de la competencia política interna en los sindicatos.

El trabajo concluye con algunas consideraciones acerca de los argumentos que confirman la hipótesis. Sostenemos que el problema de la pérdida de legitimidad es el punto medular de la situación presente del sindicalismo burocrático y el conflicto laboral en el sector público, por lo cual opinamos que es necesario reformar el *trade off* tradicional de acuerdo con un proyecto de recuperación de legitimidad coherente con las condiciones políticas y económicas actuales, cuyos ejes sean el mantenimiento de la distribución de prestaciones sociales por parte del Estado y el fortalecimiento de la democracia al interior de los sindicatos.

Es necesario hacer algunas aclaraciones en relación con los datos que se presentan en este trabajo. Las discrepancias entre diferentes fuentes, la falta de datos sistematizados y la propia dinámica de las estructuras de la administración pública impiden trazar una línea continua y coherente de la evolución del empleo, prestaciones, salarios, etc. Hemos tenido que simplificar la información y modificar el universo del término “administración central” de acuerdo con los diferentes periodos que se analizan; pero, aunque en diversas secciones del trabajo se utilizaron distintas fuentes, todas las comparaciones se hicieron tomando como referencia una misma fuente.

Así pues, para analizar la evolución del empleo y las prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado se utilizaron fundamentalmente los anuarios estadísticos del ISSSTE y los registros de la Secretaría de Hacienda. Los primeros para estudiar el periodo que va de mediados del decenio de 1960 hasta el final de gobierno de Salinas; los segundos para conocer la situación en los años más recientes. En el primer caso, definimos como administración central a las secretarías de Estado (excepto las de Defensa y Marina) y al Departamento del Distrito Federal (DDF). En el segundo caso excluimos al DDF, ahora Gobierno del Distrito Federal.

Dada la complejidad de la estructura administrativa (donde aparecen un sinnúmero de categorías, clasificaciones y otras especificaciones que en algunas ocasiones se traslapan y en otras sólo existen formalmente) y las constantes modificaciones que se llevan a cabo por lo menos cada sexenio, además del hermetismo con que se guarda la información en las oficinas públicas y la improvisación y falta de continuidad características de la administración pública mexicana, es imposible presentar datos exactos e inequívocos como evidencia para demostrar afirmaciones sobre situaciones y

tendencias, que comúnmente se basan en generalidades. Fue necesario hacer un esfuerzo de simplificación y, sin deformar la realidad, sacrificar parte de exactitud y especificidad a cambio de obtener información útil para presentar una visión general de la evolución de las variables que nos interesan.

## I. ESTADO Y SINDICATOS EN MÉXICO

### I.1. Sistema político

Se denomina sistema político al “arreglo institucional que articula a la sociedad con el Estado”.<sup>2</sup> En México el sistema político ha gozado de poca autonomía frente al Estado. Esto se debe a que desde sus orígenes el Estado moderno mexicano ha desempeñado el papel de agente de desarrollo. Por lo tanto, ha sido el Estado, y no los actores sociales, el que predominantemente ha definido las reglas de funcionamiento de la sociedad de acuerdo con su voluntad de movilizar los recursos sociales.<sup>3</sup>

Se ha afirmado que el sistema político mexicano es autoritario. Los sistemas políticos autoritarios tienen las siguientes características: pluralismo limitado; mentalidad peculiar más que una ideología elaborada y directora; poca movilización política (excepto en algunos momentos de su evolución); y un líder, o grupo reducido, que ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero predecibles.<sup>4</sup>

No es difícil identificar los rasgos del sistema político mexicano posrevolucionario que concuerdan con el modelo descrito en el párrafo anterior: hay competencia entre grupos de interés, pero ésta se da dentro de los límites del partido dominante; la ideología oficial, el nacionalismo revolucionario, es básicamente un conjunto de símbolos y hábitos, cuya flexibilidad y escasa sistematización lo acercan más al concepto de mentalidad; en cuanto a la movilización política, si bien en la época de formación del

---

<sup>2</sup> Víctor Manuel Durand, “El movimiento obrero, el sindicalismo y la transición política en México”, en V. M. Durand (coord.), *La construcción democrática en México*, México, Siglo XXI, 1994, p. 108.

<sup>3</sup> Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990, p. 71

<sup>4</sup> Juan J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”, en Eric Allardt y Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics*, The Free Press, Nueva York, 1970.

sistema, durante el cardenismo, la hubo y fue intensa, posteriormente imperó la pasividad de las masas; finalmente, el poder es ejercido en última instancia por el presidente, quien, además de las amplias facultades legales que le otorga la Constitución, posee atribuciones extralegales que no encuentran contrapeso, pues no hay división real de poderes.

A pesar de que México atraviesa por un largo y ambiguo proceso de transición, por lo menos hasta los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo las dos piezas centrales del sistema político mexicano seguían siendo aquellas que señaló Cosío Villegas hace un cuarto de siglo: la Presidencia de la República y el Partido Oficial.<sup>5</sup> No obstante, conforme avanzan las reformas económicas y políticas, los poderes metaconstitucionales del presidente y la preponderancia del Partido Oficial son cada vez más limitados. Como parte de este proceso, en julio de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, lo cual implica un cambio político sustantivo, pues posibilita el surgimiento de un Congreso autónomo, como primer paso hacia una división real de poderes. Aunque todavía no es posible afirmar que México es una democracia, todo parece indicar que las transformaciones recientes han desfigurado irreversiblemente al sistema político tradicional.<sup>6</sup>

Finalmente, hace falta agregar que el autoritarismo mexicano ha tenido un carácter populista o social, entendido esto último como el reconocimiento de que “las fuerzas espontáneas del mercado no permiten un crecimiento económico equilibrado y...generan

---

<sup>5</sup> *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 72

<sup>6</sup> Véase Lorenzo Meyer, “Cosío Villegas y la insurgencia electoral del 97” en *Reforma*, México, D.F., 17 de julio de 1997.

desigualdad y conflictividad que pueden ser atenuadas y canalizadas a través de instituciones de beneficio social con base en el gasto estatal”.<sup>7</sup>

Este componente social (mediador, consensual) del sistema autoritario mexicano está estrechamente ligado con un aspecto fundamental de las relaciones Estado-sociedad en México: el corporativismo.

## **I.2. Sistema de intermediación de intereses**

Hemos visto que el sistema político mexicano posrevolucionario puede identificarse claramente como uno de tipo autoritario. Lo que ahora nos interesa es analizar la forma de intermediación de intereses entre la sociedad y el Estado dentro de este sistema autoritario. Es inevitable partir de la multicitada definición de Schmitter:

(El corporativismo es) un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos.<sup>8</sup>

Ya que el corporativismo es un sistema de representación de intereses compatible con diversas clases de regímenes políticos, Schmitter ha distinguido dos subtipos: social y

---

<sup>7</sup> Enrique de la Garza, “La crisis del sindicalismo en México”, en Graciela Bensusan y Carlos García (coords.), *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*, México, UAM, 1989, pp. 82-83

<sup>8</sup> “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch, *Neocorporativismo I*, trad. César Cansino, México, Alianza, 1992, p. 24

estatal. El primero corresponde a sistemas políticos con una relativa autonomía, donde la sociedad misma crea sus organismos de representación; el segundo, a sistemas autoritarios en los que el Estado impone la organización de la sociedad en categorías específicas y crea a los organismos de representación.

Puede decirse que en México hay un sistema corporativo de representación de intereses. Es claro que no se trata del subtipo social; sin embargo, las peculiaridades de la relación entre Estado y sociedad en México impiden que pueda clasificarse simplemente como corporativismo estatal.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se crearon las bases del sistema político que con algunas modificaciones ha logrado permanecer hasta finales del siglo XX. En 1938 Cárdenas reorganizó al entonces Partido Nacional Revolucionario y estableció su estructura funcional interna. Ese fue el origen del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuya estructura corporativa vincula los intereses de la sociedad (organizada en los sectores obrero, campesino y popular) con el aparato estatal y especialmente con la presidencia, eje del sistema corporativo mexicano.<sup>9</sup>

Sin embargo, como ya se mencionó, no corresponde a la realidad la imagen del corporativismo mexicano como uno de tipo estatal, aunque ciertamente hay rasgos de éste.<sup>10</sup> La fundación del sistema corporativo no se debió sólo a la voluntad gubernamental; también fue necesaria la participación de la sociedad, como lo atestigua la efervescencia social durante el Cardenismo. Posteriormente, si bien “la acción de las corporaciones se

---

<sup>9</sup> Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y arena, 1992, p. 108

<sup>10</sup> “El que no existan sujetos sociales autónomos tampoco significa que la explicación de la relación Estado-sociedad...tenga sólo o de manera preponderante causas estatales. La relación es compleja, responde más a un proceso interactivo, que a un esquema causal mecánico o lineal. El hecho de que los sujetos sociales no sean autónomos no implica que sean inertes, carentes de voluntad...” (Durand, *op. cit.*, p. 110)

ha desarrollado en un marco de clara subordinación a un interés nacional personificado y definido por el presidente en particular y el gobierno federal en su conjunto”.<sup>11</sup> No es menos cierto que “el corporativismo también ha significado capacidad de las corporaciones...para demandar, negociar, tener presencia política real. No se ha tratado de una presencia política autónoma, pero sí de una posibilidad auténtica para que intereses de...(las corporaciones) tengan influencia y ganen interlocución en el poder político”.<sup>12</sup> En todo caso, el corporativismo no es una invención del Estado para dominar a la sociedad, sino una herencia histórica que se remonta hasta la época colonial y que se adaptó a las condiciones del México posrevolucionario como un acuerdo político pragmático entre grupos sociales y Estado, el cual fue muy eficaz durante varias décadas.

La relación corporativa redituó ganancias para todos sus integrantes. A cambio de apoyo político, moderación en las demandas y aceptación de las condiciones necesarias para implantar un modelo de crecimiento inequitativo, el Estado instituyó “mecanismos de redistribución,...mediante los cuales los trabajadores obtenían beneficios que compensaban su subordinación.”<sup>13</sup> El Estado no distribuyó los beneficios directamente, sino que empleó a las corporaciones como intermediarias:

Salud, educación, vivienda, empleo, salarios, etcétera, llegaron a los sectores sociales a través de las organizaciones que los agruparon; aparecieron como resultado del compromiso estatal con el mejoramiento de las condiciones de vida, pero también como la eficaz capacidad de negociación y, por lo tanto, de representación de los organismos. A ellos correspondió la tarea de transformar esos beneficios en apoyo para el régimen en

---

<sup>11</sup> L. Meyer, *loc. cit.*

<sup>12</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Viejo...¿y nuevo?, corporativismo”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, UNAM, 1992, p. 192

<sup>13</sup> F. Zapata, *op. cit.*, p. 38

dos sentidos distintos, pero complementarios: para las corporaciones mismas y sus líderes, porque demostraban ante los agremiados buen desempeño político, y para el Estado, porque más tarde traducirían el agradecimiento de sus miembros en votos por el partido.<sup>14</sup>

Esta doble vertiente de la legitimidad: de las corporaciones al sistema y entre los líderes y sus agremiados<sup>15</sup> muestra las dos funciones complementarias de los sistemas corporativos: representación y control. “Una asociación que sólo representa a sus miembros pero que no puede influir sobre su posterior conducta, difícilmente llamará la atención de los agentes del Estado; a la inversa, aquella que sólo busca controlar la conducta de sus miembros sin reflejar su opinión corre el riesgo de ser considerada un organismo del gobierno, rechazándosele como ilegítima por sus supuestos representados.”<sup>16</sup>

### **I.3. Estado y sindicatos**

En México las relaciones entre el Estado y los sindicatos se han desarrollado dentro del contexto descrito anteriormente. Es, por lo tanto, una relación corporativa. Como se ha visto, el corporativismo mexicano no ha consistido en un control vertical del Estado sobre la sociedad sino en un sistema interactivo. Representación y control; beneficios sociales por apoyo político.

---

<sup>14</sup> Rogelio Hernández, “¿Del corporativismo a la contienda electoral?”, en M. Luna y R. Pozas, *op. cit.*, p. 154

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

<sup>16</sup> Philippe Schmitter, “Corporatismo (Corporativismo)”, en *ibid.*, p. 5

Veamos primero cual es la función representativa del corporativismo. Representación de intereses significa transmisión de demandas, negociación con el Estado e influencia de las organizaciones sociales en la toma de decisiones del gobierno. El PRI ha sido la arena de negociación de intereses y el aparato de gestoría de las demandas sociales. “Las demandas, e incluso las discrepancias generadas en la sociedad, podían llevarse al partido, y lo más frecuente era que la solución cobrara cuerpo en los puestos de elección popular. Formalmente, las masa podían disputar puestos políticos para influir en las decisiones y conseguir la satisfacción de sus requerimientos.”<sup>17</sup>

Los canales de acceso de los sindicatos al aparato estatal han sido los sectores obrero y popular del PRI. En el primero se encuentra la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y en el segundo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), las organizaciones corporativas más importantes.

Los trabajadores, a través de sus líderes, han adquirido espacios de influencia y negociación dentro del aparato estatal. Ya sea a través de puestos de elección popular o mediante su presencia en otras instancias, como las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, el Consejo de Administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Banco Obrero, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el Fondo Nacional de Crédito para los Trabajadores (FONACOT) y el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> R. Hernández, *art. cit.*, p. 155

<sup>18</sup> F. Zapata, *op. cit.*, p. 46

Esta presencia garantizó durante varias décadas la atención de las demandas de los trabajadores sindicalizados. El incremento del nivel de vida de los trabajadores, gracias al aparato estatal de seguridad social, fue un factor fundamental para que los miembros de las corporaciones encontraran conveniente a sus intereses el arreglo político populista.<sup>19</sup>

La otra cara del corporativismo es el control. Como representantes de los trabajadores, los líderes sindicales transmitían las demandas de sus bases y distribuían los beneficios obtenidos. Como instrumentos del Estado, garantizaban la disciplina de sus representados, la aceptación de la política económica --lo cual implicaba “calma laboral (y) un control adecuado de la mano de obra, sus costos y el mercado de trabajo”<sup>20</sup>-- y el apoyo al partido oficial. “Los propios cargos electorales fueron una prenda más para comprometer la lealtad de los líderes. A cambio, el partido obtenía la seguridad de que las campañas y los comicios mismos contarían con un ejército de priistas puestos a su disposición por las corporaciones.”<sup>21</sup>

Los mecanismos de control sindical han sido *de facto* y *de jure*. En el párrafo anterior nos referimos a la “complicidad subordinada”<sup>22</sup> de los dirigentes sindicales, la cual ha sido posible gracias a que el “Estado-gobierno-partido” tiene el dominio de las decisiones político electorales dentro del PRI y al definir las candidaturas regula “el acceso al sistema político o la marginación del mismo a ciertos grupos o líderes.”<sup>23</sup> Además, como árbitro de las relaciones entre trabajadores y patrones, el Estado, por medio de la política económica, define “el reparto de los recursos públicos, prestaciones

---

<sup>19</sup> V. M. Durand, *op. cit.*, p. 116

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 114

<sup>21</sup> R. Hernández, *loc. cit.*

<sup>22</sup> H. Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y arena, 1989, p. 64

<sup>23</sup> V. M. Durand, *op. cit.*, p. 113

sociales y privadas, tasas de remuneración, lo cual se puede traducir en premios o en castigos para las distintas organizaciones sindicales o sus bases.”<sup>24</sup>

La legislación laboral --artículo 123 constitucional, Ley Federal del Trabajo (LFT) y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)-- cuenta con mecanismos de control sindical, de los cuales sobresalen la facultad de la Secretaría del Trabajo para reconocer la legalidad de las organizaciones sindicales y la llamada “cláusula de exclusión”. La primera, ideada para evitar el divisionismo en la clase trabajadora, en la práctica ha servido “para otorgar la legalidad sólo a las dirigencias y sindicatos afines a la autoridad o a la dirigencia obrera hegemónica y para mantener en la ilegalidad a las iniciativas de agremiación independiente, extracorporativa”.<sup>25</sup> La segunda establece la obligación del patrón de contratar a sus trabajadores exclusivamente a través del sindicato que detente la titularidad del contrato colectivo, lo cual tiene dos consecuencias: a) si un obrero deja de pertenecer al sindicato, el patrón está obligado a despedirlo; b) sólo puede haber un sindicato por empresa. La cláusula de exclusión inhibe la participación independiente de los trabajadores, pues ha sido instrumento de hostigamiento usado contra los inconformes con la dirigencia sindical oficial. Además, la laxitud de la legislación laboral permite un alto grado de discrecionalidad a las autoridades, con lo cual pueden favorecer o perjudicar selectivamente a las organizaciones sindicales.<sup>26</sup> Pero si “la legislación laboral constriñe al sindicalismo al obligarlo a tener estrechas relaciones con el estado”, también “le proporciona una serie de derechos en

---

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

<sup>25</sup> H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p 70

<sup>26</sup> V. M. Durand, *loc. cit.*

materia de organización, de negociación y de huelga y sobre todo de seguridad social que permiten hablar de un *trade off* entre deberes y derechos de los trabajadores mexicanos.”<sup>27</sup>

### **I.3.1. Las nuevas condiciones: contradicciones y equilibrio**

La finalidad del esbozo del sistema corporativo expuesto en los apartados anteriores es demostrar por qué al referirnos a la relación corporativa entre Estado y sindicatos debemos pensar en una relación de intercambio (asimétrica, es verdad, pero de mutua dependencia). Los mecanismos estatales de redistribución de ingresos (seguridad social, subsidios, transferencias, etc.) significaron un aumento real del nivel de vida de los trabajadores; a cambio, el Estado obtuvo legitimidad política, estabilidad y un ambiente propicio para implementar la política económica.

Si para los sindicatos el precio del acuerdo era la renuncia a su autonomía, para el Estado representaba un alto costo económico: no solo lo que pagaba por mantener el aparato de seguridad social, sino lo que se perdía por tolerar la improductividad y derroche de recursos que generaba el proteccionismo paternalista.

Esto no representó ningún problema durante el periodo conocido como el “desarrollo estabilizador” (1954-1970), cuando en promedio la tasa de crecimiento del PIB fue superior a seis por ciento; pero entrado el decenio de 1970 el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones se había agotado. Durante la década siguiente disminuiría drásticamente el crecimiento económico (véase cuadro I.1)., el cual fue condición fundamental para el funcionamiento eficiente del sistema corporativo

---

<sup>27</sup> F. Zapata, *op. cit.*, p. 123

CUADRO I.1. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB DURANTE LOS PERIODOS 1956-1972, 1973-1976 y 1983-1988

	1956-1972	1973-1976	1983-1988
PIB	6.7	6.1	0.2

Fuente: Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. El Colegio de México/FCE, México, 1994, pp. 35 y 102

Queda fuera de los alcances de este trabajo explicar las causas de la crisis económica de 1982. Nos interesan solamente algunos aspectos del cambio de estrategia de desarrollo y su costo social.

En la década de 1970, durante los episodios populistas<sup>28</sup> de Echeverría y López Portillo, el gasto gubernamental se financió con un creciente endeudamiento externo. Al iniciar el decenio de 1980, la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés internacionales y la dificultad para obtener nuevos créditos colocaron al gobierno mexicano en una situación crítica. “Para afrontar los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas, México se vio obligado a ajustar el gasto interno, reorientar la

<sup>28</sup> Al utilizar el término “populista” nos referimos, en el aspecto económico, al uso dispendioso del gasto público, el uso intensivo de los controles de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y la incertidumbre de la política económica (con efectos deprimentes para la inversión privada); y en el aspecto político, al apoyo a organizaciones de trabajadores y el conflicto con el sector privado del país. Si bien todos los gobiernos aplican de vez en cuando políticas populistas, cuando éstas constituyen la mayor parte de las políticas macroeconómicas podemos hablar de un “episodio populista” (véase Carlos Bazdresch y Santiago Levy, “Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982”, en Rudiger Dornbrusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, pp. 223-262).

producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico.”<sup>29</sup> El nuevo modelo económico giraría en torno a dos ejes fundamentales: privatización y liberalización; lo cual significa reducir la intervención estatal y abrir la economía al exterior.

La crisis y las políticas de ajuste tuvieron un alto costo social. La caída de los salarios reales fue mayor de 40% entre 1983 y 1988; durante el mismo periodo el gasto social disminuyó 33.1%; en 1983 la tasa de desempleo abierto aumentó casi 50% en zonas urbanas (posteriormente bajó a niveles similares a los anteriores a la crisis, pero esto se debió al incremento del empleo informal).<sup>30</sup> A finales de 1994 la economía nacional sufrió una nueva crisis y el PIB volvió a caer drásticamente. Los efectos de esta crisis confirmaron la tendencia hacia la disminución del nivel de vida de los trabajadores<sup>31</sup>, como lo demuestra la evolución del salario mínimo real en la última década (véase gráfico I.1).

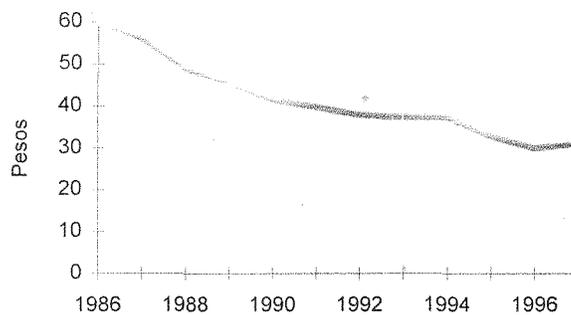
---

<sup>29</sup> Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, trad. Eduardo L. Suárez, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 16

<sup>30</sup> Véase *ibid.*, pp. 87-124

<sup>31</sup> “El poder adquisitivo y el nivel de vida de millones de trabajadores mexicanos han alcanzado en los últimos diez años ‘el peor deterioro’ de su historia. En este lapso, de los 35 productos que integran la canasta básica obrera (CBO), hoy sólo tienen acceso a diez, al haber aumentado ésta en mil 244 por ciento. Mientras, los minisalarios crecieron 308 por ciento, señalan el Congreso del Trabajo, organizaciones sindicales independientes y analistas de la UNAM y de la Universidad Obrera.” (Antonio Vázquez y

GRÁFICO I.1. SALARIO MÍNIMO GENERAL REAL 1986-1997



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

Inevitablemente, la transición económica afectó a las relaciones corporativas tradicionales entre Estado y sindicatos; podemos resumir algunos de los aspectos más importantes:

- a) Un objetivo fundamental del nuevo proyecto económico era aminorar el insostenible ritmo de gasto gubernamental, para lo cual había que disminuir la inversión estatal, eliminar subsidios y transferencias, reducir el aparato burocrático, en fin, aplicar medidas racionalizadoras que atentan directamente contra los fundamentos de la alianza corporativa entre Estado y sindicatos. Las crisis económicas han dejado ver claramente las contradicciones del Estado *social autoritario* mexicano, un Estado social incompleto, ya que las bases materiales del Estado no son suficientes para hacer efectivas las normas que establecen su obligación social.<sup>32</sup>

---

Fabiola Martínez, "En los últimos diez años, el mayor deterioro del nivel de vida", en *La Jornada*, México, D.F., 26 de mayo de 1997, p. 20)

<sup>32</sup> E. De la Garza, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México, El Colegio de México, 1988, p. 29

- b) La liberalización hacia el comercio exterior requiere de la eliminación del proteccionismo estatal, tanto el que favorece a los empresarios ineficientes con barreras arancelarias como el que beneficia “a obreros y empleados que reciben salarios y prestaciones no justificadas estrictamente por la lógica de la competitividad y la eficiencia.”<sup>33</sup> Implica, por lo tanto, cambios en las relaciones de los sindicatos con las empresas y el Estado.
- c) El proceso de privatización ha tenido entre sus principales objetivos “tratar de romper con las formas corporativas de operación de la economía y la sociedad” y contrarrestar el poder del sindicalismo “en la medida que fue en las empresas estatales donde éste se había desarrollado con mayor fuerza y había logrado obtener los mejores beneficios, consecuencia del carácter clientelar que tenía en relación con el Estado.”<sup>34</sup>

Lo anterior ha definido un nuevo contexto, el cual se caracteriza, entre otras cosas, por una clara actitud antisindical de la política laboral, el desprestigio del liderazgo sindical (y su marginación de las decisiones gubernamentales) y la búsqueda de nuevas formas de legitimidad política que no dependan de la alianza del Estado con los sindicatos. En síntesis, van desapareciendo los espacios de influencia del liderazgo sindical y con ello éste se vuelve cada vez menos capaz de dar cauce a las demandas de los trabajadores.

---

<sup>33</sup> L. Meyer, *op. cit.*, p. 28

<sup>34</sup> F. Zapata, *op. cit.*, pp. 16-17

Como hemos visto, en el decenio de 1980 “se pasa de un modelo en el que la economía y la política estaban estrechamente ligados, a otro en el que estos dos elementos se separan progresivamente”.<sup>35</sup> Podríamos, incluso, afirmar que salta a la vista una contradicción esencial entre el proyecto económico y el sistema político tradicional. Sin embargo, “por muy neoliberales que a veces puedan parecer, las decisiones del gobierno mexicano están acotadas por una elemental preservación de las capacidades reguladoras del Estado.”<sup>36</sup> Además, el PRI sigue dependiendo del apoyo político de las corporaciones, aunque tal apoyo no sea tan efectivo como antes. Es por eso que, aunque cuestionado y debilitado, el acuerdo corporativo no puede transformarse radicalmente si antes no gana cierta autonomía el sistema político, es decir que la legitimidad no dependa tanto del desempeño económico del Estado como de las instituciones reguladoras del conflicto y la competencia sociales (entre las cuales las elecciones desempeñan un papel fundamental). Pero esto significa transformar el actual sistema autoritario junto con sus dos piezas centrales (presidencialismo y PRI). De acuerdo con Lorenzo Meyer:

Es justamente el fracaso de este esfuerzo del grupo en el poder por transitar de una legitimidad corporativa que ya está fallando por no dar los beneficios tradicionales a sus miembros...a otra basada en los principios de la democracia política de corte liberal, lo que hoy hace que el grupo modernizador este buscando prolongarle la vida, en la medida de lo posible, al viejo aparato corporativo. Por ahora este arreglo premoderno es su único apoyo para controlar a los sectores sociales subordinados en un periodo de vacas flacas. ahora bien, el problema inmediato es que la capacidad de los sindicatos para controlar a sus bases se está deteriorando en la misma medida en que el nuevo modelo económico se impone a base del sacrificio de los ingresos de la mayoría.<sup>37</sup>

---

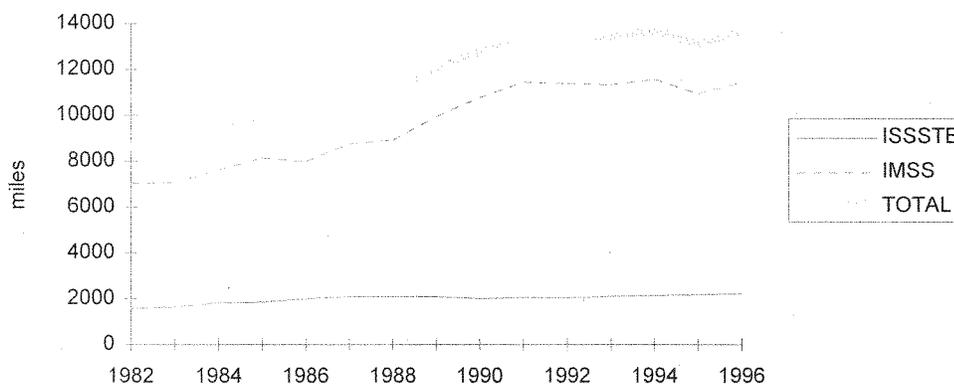
<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 13

<sup>36</sup> R. Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 199

<sup>37</sup> L. Meyer, *op. cit.*, pp. 29-30

Así, en contra de los más extremistas promotores del eficientismo, el *trade off* Estado-sindicatos se mantuvo durante la década pasada a pesar de la crisis, compensado la caída salarial con la ampliación de la seguridad social (véase gráfico I.2), lo cual permitió conservar la esencia del corporativismo en forma de política de concertación.<sup>38</sup> No obstante, la incompatibilidad entre el “viejo corporativismo” y la modernización económica sigue latente y se exagera en periodos de crisis. Lo anterior se observa no sólo en el continuo deterioro salarial, sino en la obstrucción de los canales de acceso a la seguridad social, que puede deducirse del estancamiento en el número de afiliados directos al ISSSTE y al IMSS durante los años recientes (véase gráfico I.2). Ante esta situación surge la pregunta, ¿cuánto tiempo puede durar este equilibrio pragmático entre racionalidad política y económica?

GRÁFICO I.2. ASEGURADOS DIRECTOS AL ISSSTE Y AL IMSS DURANTE EL PERIODO 1982-1996



Fuentes: 1982-1991, Carlos Salinas, *Tercer Informe de Gobierno, Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1991; 1992-1996, Ernesto Zedillo, *Segundo Informe de Gobierno, Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1996.

<sup>38</sup> Véase F. Zapata, *op. cit.*, p. 153

Como ya se mencionó, el corporativismo tiene dos funciones complementarias: representación y control. Si continúa deteriorándose la capacidad del sistema corporativo para gestionar las demandas de los trabajadores (defender el salario, prestaciones, condiciones de trabajo, distribuir beneficios, etc.) es de esperarse que también disminuya su capacidad de control (moderar demandas, asegurar el apoyo al partido oficial, etc.) ya que los trabajadores cada vez encuentran menos motivaciones para mantenerse dentro del acuerdo corporativo.

Sin embargo, aunque desgastado, el viejo corporativismo continúa vigente simplemente porque no hay un mecanismo de representación de intereses alternativo. Queda fuera de discusión la desaparición del corporativismo --ha sido y será por muchos años más garantía de estabilidad social-- la cuestión es encontrar una modalidad de corporativismo que sustituya al actual, autoritario e ineficiente, por otro más acorde con la realidad económica y social del país. No vamos a involucrarnos en la discusión teórica sobre la posibilidad de transformar al corporativismo mexicano en un corporativismo social. Lo único que podemos afirmar es que el sindicalismo, como pieza clave del sistema político posrevolucionario, no es un actor autónomo y por lo tanto no debe observarse de manera aislada. De hecho, la llamada crisis del corporativismo es un aspecto de la actual insuficiencia de las fórmulas e instrumentos del sistema político mexicano diseñado hace casi medio siglo. En consecuencia, no habrá que esperar cambios radicales en la relación entre Estado y sindicatos, sino un proceso de reforma gradual paralelo a la evolución del sistema político en su conjunto.

Como el destino de la transición política es incierto, es difícil predecir el futuro de la relación Estado-sindicatos. En este trabajo nos interesa fundamentalmente el problema relacionado con “la creación de las condiciones de un nuevo consenso en el que el *trade off* del periodo 1940-1970 sea reformulado de tal manera que la eliminación de algunos beneficios que ya no se ajustan a la nueva estrategia económica, no vayan en contra de la lógica con la que se pueden otorgar otros que permitan asegurar la modernización del aparato productivo.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 141

## **II. LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO**

### **II.1. Régimen jurídico**

Los trabajadores al servicio del Estado tienen un status legal especial, del cual se deriva su propio régimen de seguridad social, su forma de organización sindical y su función dentro del sistema corporativo.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores se enmarcan jurídicamente en el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Además hay una legislación complementaria: la Ley del ISSSTE, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Normatividad del Servicio Civil de Carrera.

La regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no apareció en la Constitución hasta 1960, cuando se adicionó el apartado B del artículo 123. Tres años después se promulgó la LFTSE, que sustituyó al “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” de 1941.

Las disposiciones del régimen jurídico que regulan la particular relación entre el Estado y sus trabajadores (entre “los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio”, como precisa el artículo 2º de la LFTSE) difieren en algunos puntos de las que rigen al resto de los trabajadores (como se observa en el cuadro II.1.). Únicamente revisaremos aquellos aspectos relevantes para las relaciones entre el Estado y los sindicatos de empleados de la administración central.

## II.1. CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LFT Y LA LFTSE

<b>ASPECTOS</b>	<b>L.F.T.</b>	<b>L.F.T.S.E.</b>
<b>Jornada laboral</b>	48 horas a la semana	35 horas a la semana
<b>Vacaciones</b>	De 6 a 26 días al año	20 días al año
<b>Protección al salario</b>	Revisión anual obligatoria	No regulada
<b>Estabilidad en el empleo (base)</b>	Relativa	Absoluta
<b>Trabajador de confianza</b>	Protegido	Desprotegido
<b>Sistema de contratación</b>	Sujeto al acuerdo de voluntades	Rígido
<b>Sistema escalafonario</b>	Flexible	Rígido
<b>Condiciones de trabajo</b>	Modificables cada dos años	Vigentes por tres años
<b>Sindicatos</b>	Los necesarios	Uno por dependencia
<b>Huelga</b>	Factible	Solo si son violados todos los derechos

Fuente: Adriana Hernández, *Administración y desarrollo de personal*. México, INAP, 1994, p. 177.

En principio debe quedar claro a que grupo específico de trabajadores nos referimos. Según el Artículo 3° de la LFTSE, “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”. En los artículos subsecuentes se divide a los trabajadores en dos grupos, de base y de confianza, y se excluye a estos últimos del régimen de la ley. En consecuencia, “los empleados públicos de más bajo nivel, que forman lo que se conoce como baja burocracia, son los únicos sujetos del aparato de Estado que se organizan en corporaciones y se aglutinan en sindicatos”.<sup>40</sup> En términos del catálogo de puestos, son los llamados “operativos”, entre los cuales es posible encontrar tanto trabajadores de base como de confianza. A diferencia de lo anterior, entre los mandos medios, superiores y de alto nivel de responsabilidad, es decir del puesto de Jefe Departamento en adelante, se encuentran exclusivamente empleados de confianza.

Las características y funciones de los sindicatos de burócratas<sup>41</sup> difieren de las de los sindicatos de trabajadores regidos por el apartado A del artículo 123. En lugar del contrato entre patrón y trabajador, en la LFTSE se encuentra la figura del nombramiento, el cual contiene preestablecidas tanto las prestaciones económicas como las funciones y atribuciones del trabajador.<sup>42</sup> De esta manera, a diferencia de los sindicatos de trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo (LFT), cuyo principal objetivo es

---

<sup>40</sup> Bertha Lerner, “El corporativismo burocrático” en Luna Matilde y Ricardo Pozas, *op. cit.*, p. 220.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 67, “los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”.

<sup>42</sup> El artículo 12 establece que “los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo”. El nombramiento especifica los servicios que deben prestarse, la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones (artículo 15). Y el artículo 17 agrega: “el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo...”.

luchar por la firma, cumplimiento y revisión del contrato colectivo, los sindicatos de burócratas no están facultados legalmente para negociar las condiciones de trabajo de sus agremiados. El artículo 87 de la LFTSE establece claramente que “las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años”. En cuanto a los salarios, estos los fijan las autoridades del gobierno dentro de los límites de los presupuestos de egresos, con la única condición de que no sean inferiores al salario mínimo establecido para los trabajadores en general (artículos 14 y 33).

A estas condiciones, que limitan el margen de acción del sindicalismo burocrático, deben añadirse algunas características de la organización colectiva de los trabajadores que constituyen mecanismos del Estado para controlar a los sindicatos. Por ejemplo, no sólo está prohibido que haya más de un sindicato por dependencia,<sup>43</sup> sino que, además, se impide a los sindicatos formar federaciones al margen de la FSTSE.<sup>44</sup> Esto permite que en cada dependencia la dirigencia sindical reconocida por el Estado (a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) controle a los trabajadores y “elimina la posibilidad de formación de otras centrales, que pudieran provocar la dispersión de la organización sindical burocrática y con ello el control que ejerce el Estado sobre los trabajadores y sus dirigentes”.<sup>45</sup> Además, de acuerdo con el artículo 69, los trabajadores que ingresan al sindicato “no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados” (con lo

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el artículo 68, “En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

<sup>44</sup> Según el artículo 78, “Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado”.

<sup>45</sup> Javier Freyre Rubio, *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*. México, UAM, 1983, pp. 165-166

cual pierden todos los derechos que les concede la ley); por lo que, en la práctica, se prohíbe la organización de trabajadores disidentes fuera del sindicato, o para ser más precisos, fuera de los lineamientos establecidos por los dirigentes oficialmente reconocidos.

Finalmente, la huelga, instrumento básico de lucha sindical, no es posible para los trabajadores del Estado, ya que, según el artículo 94 de la LFTSE, sólo pueden hacer uso de ella “cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional”. Es decir que las autoridades pueden violar los derechos de los trabajadores y esto no podrá dar lugar a una huelga legítima a menos que se compruebe la generalidad y sistematicidad de la violación, lo cual es extremadamente ambiguo. Además, de acuerdo con los artículos 104 y 105, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje puede declarar la ilegalidad de la huelga y cesar a los trabajadores involucrados o, en caso de que la huelga sea declarada legal, fijar “el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública” (artículo 109).

Hay otras disposiciones que facilitan el control de los sindicatos de burócratas. Por ejemplo, las que establecen que los titulares de las dependencias pueden disponer de los trabajadores para actividades cívicas (artículo 31) y que el Estado no acepta la cláusula de exclusión (artículo 76).

Pero si la LFTSE limita la acción sindical de los trabajadores del Estado, también les ofrece algunas prerrogativas exclusivas, como es la estabilidad en el empleo o inamovilidad de los trabajadores de base, a quienes, según lo establece el artículo 46, sólo se les puede despedir por causas imputables a ellos. De manera que:

El Estado mexicano, y concretamente su cuerpo directivo, a través del apartado B intenta sobre todo soldar su pacto político con la burocracia..., pacto que le ha permitido ya durante varias décadas tener en la burocracia un apoyo incondicional... La burocracia política,...como retribución a su apoyo político y cívico,...(obtiene) la sanción legal sobre una situación de privilegio..., ya que es el Estado mexicano quien más como padre que como patrón establece una especie de tutela especial sobre el trabajador que labora en el Estado o sobre el burócrata político. El trabajador del Estado logra a través de este instrumento legal, mayor seguridad en el empleo, menor riesgo para ser cesado, mejores condiciones de trabajo y el derecho a mayor preparación.<sup>46</sup>

De acuerdo con la Ley, la función de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado es básicamente defender y mejorar los intereses de sus agremiados mediante su participación en la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales comprenden, según el artículo 88, “la intensidad y calidad del trabajo; 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 y la protección que se dará a las

---

<sup>46</sup> Bertha Lerner de Sheinbaum, “La protesta pasiva de la burocracia política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 4 (1985), p. 153

trabajadoras embarazadas; y las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”.

Sin embargo, estos sindicatos en realidad se encargan de “articular y regular las demandas de los trabajadores a través de la negociación entre líderes y gobierno”.<sup>47</sup> Su función es, por lo tanto, más amplia y sus relaciones con el Estado son mucho más complejas que las formales.

Antes de revisar como se insertan los sindicatos de burócratas en el sistema político, es conveniente definir algunos puntos relacionados con la determinación de las condiciones de empleo de los trabajadores del Estado.

Como ya se señaló, los titulares de las dependencias son los encargados de fijar las condiciones generales de trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato. “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 de 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”.<sup>48</sup>

La determinación de las condiciones generales de trabajo está sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Específicamente, la Unidad de Servicio Civil de la Subsecretaría de Egresos es la encargada de autorizar cualquier modificación a las condiciones de trabajo que tenga impacto en el Presupuesto de Egresos

---

<sup>47</sup> J. Freyre, *op. cit.*, p. 167

<sup>48</sup> F. Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, El Colegio de México, 1987, p. 28

de la Federación. Consecuentemente, también en la misma dependencia se fijan las políticas generales de salario y empleo para el conjunto de secretarías de Estado.<sup>49</sup>

Como las decisiones que se toman en la Unidad de Servicio Civil afectan a los empleados de todas las secretarías de Estado, generalmente la dirigencia sindical (ya sean los sindicatos por separados o a través de la FSTSE) tiene que negociar las mejoras económicas con el oficial mayor de la dependencia correspondiente y con las autoridades de la Unidad de Servicio Civil.

## **II.2. Marco organizativo del corporativismo burocrático**

La relación entre sindicatos de burócratas y Estado se ha desarrollado dentro del marco corporativo y autoritario descrito en el primer capítulo. Así como la CTM es la principal agrupación corporativa que aglutina a los sindicatos de trabajadores del sector privado, la FSTSE es la que encuadra a todos los sindicatos de trabajadores sujetos al apartado B del artículo 123 constitucional. Por lo tanto, es necesario analizar las características y funciones generales de la FSTSE, a fin de explicar la forma en que estos sindicatos se integran al sistema político. Para observar con claridad los rasgos generales del sistema

---

<sup>49</sup> Las funciones de la Unidad de Servicio Civil son, entre otras, “expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal”; “fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal”; establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales para “racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades”. Finalmente, nos interesa destacar que también le compete “ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas y metodologías, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación.” (México, *Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1996)

corporativo autoritario, el análisis subsiguiente se centrará en el periodo anterior a las políticas de ajuste y reestructuración iniciadas en el decenio de 1980.

### **II.2.1. Antecedentes**

La Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), antecedente directo de la FSTSE, fue creada en 1936 y ese mismo año se integró a la también recién fundada CTM. La FNTE exigía incorporar la burocracia al marco legal que regulaba las relaciones laborales en el sector privado, la LFT, aprobada en 1931, de la cual quedaron excluidos los trabajadores públicos.

Si bien el proyecto político cardenista buscaba apoyarse en las masas organizadas e incorporadas al partido de la revolución, preveía también la necesidad de mantener un amplio margen de negociación para el gobierno, por lo tanto se impidió la excesiva centralización de poder de cualquiera de las corporaciones. Las masas organizadas se integraron al aparato estatal divididas de acuerdo con un criterio funcional; pero aún dentro de los mismos sectores del partido se mantuvo cierta fragmentación que permitía al gobierno conservar un equilibrio a su favor, mediante la negociación selectiva con las diferentes organizaciones. Así, por ejemplo, aunque en el sector obrero la CTM era la organización dominante, siguieron existiendo otras, como la Confederación Revolucionaria Obrera de México (CROM).

Consecuentemente, se buscó separar a los sindicatos burocráticos de la central obrera y sujetarlos a un orden jurídico especial; objetivo que se logró en 1938, cuando se aprobó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (que por primera vez regulaba las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores).

Conforme a lo dispuesto por el propio reglamento, mediante convocatoria de la Secretaría de Gobernación se constituyó la central única de los trabajadores al servicio del Estado, la FSTSE. De acuerdo con Francisco Zapata:

Desde un 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 implicaciones 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.<sup>50</sup>

Al mes siguiente de su fundación, la FSTSE se incorporó al sector popular del partido oficial, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). “De esta manera la burocracia organizada queda participando en la estructura de poder, por el establecimiento de mecanismos que funcionan como un sistema de premios y castigos, de donaciones y contradonaciones, que aseguran además, la captación del líder, y su acceso a los puestos de dominación a través de promociones políticas y económicas”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> F. Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva...*, *op cit.*, pp. 8-9

<sup>51</sup> Carlos Sirvent, *La burocracia*, México, ANUIES, 1977, p. 66

## **II.2.2. La función corporativa: control y representación**

Para analizar el “sistema de premios y castigos” al que se hace referencia en la cita anterior recurriremos al esquema del corporativismo que expusimos en el primer capítulo. Dijimos que control y representación son las dos características complementarias fundamentales del sistema corporativo. Por lo tanto, la relación corporativa es recíproca; consiste en un intercambio de beneficios. Con lo descrito hasta este momento es posible identificar algunos elementos del acuerdo corporativo o *trade off* entre los sindicatos de burócratas y el Estado. De cualquier forma, es necesario observar sus principales rasgos con mayor detenimiento.

### **II.2.2.1. Control**

Por medio del acuerdo corporativo el Estado obtiene capacidad para controlar al sindicalismo burocrático y utilizarlo como apoyo político. De esta manera limita las demandas y el margen de acción de un sector estratégico de trabajadores (indispensable para la ejecución de las políticas gubernamentales). Al mismo tiempo que se asegura el desarrollo sin interrupciones de la actividad del Estado, también se garantiza un contrapeso frente a otras fuerzas políticas que tienen mayor grado de autonomía.

Ya vimos las características del marco jurídico que acotan algunos derechos de los trabajadores al servicio del Estado: el nombramiento en lugar de la contratación colectiva, la determinación unilateral del salario y de las condiciones generales de trabajo, la obligación de que haya un sólo sindicato por dependencia y el establecimiento de la FSTSE como central única, etc. De lo anterior se derivan los principales rasgos del

sindicalismo burocrático: estructura vertical centralizada y funcionalidad con respecto a las necesidades estatales.

La estructura vertical centralizada permite el control de los trabajadores a través del sindicato único de cada dependencia. Los sindicatos se encuadran en la FSTSE y ésta, a su vez, es integrante del sector popular del PRI. En esta estructura es prácticamente imposible la organización de trabajadores disidentes fuera del sindicato reconocido y de la central única. Así, el Estado tiene el poder para asegurar la permanencia de una dirigencia sindical leal, la cual ve recompensada su labor de control mediante el acceso a la élite política, como lo demuestra el hecho de que desde su fundación hasta mediados de los años setenta, de los cuarenta y nueve líderes que formaron parte del comité ejecutivo de la FSTSE, veintinueve obtuvieron un puesto de elección popular en el Congreso, tres llegaron a la presidencia del Congreso del Trabajo y otros cuatro ocuparon diversos cargos de designación en el gobierno.<sup>52</sup>

El control no sólo se expresa en forma pasiva al mantener la estabilidad del conjunto de trabajadores al servicio del Estado y la moderación de las demandas económicas de este sector (lo cual, insistimos, es fundamental para que las funciones del Estado se desarrollen sin interrupciones); también de manera activa mediante actos de apoyo al gobierno y movilizaciones masivas para respaldar al PRI en época de elecciones. Pero además, la FSTSE, al ser la organización corporativa más dispuesta a aceptar las iniciativas estatales, ha desempeñado la función de contrapeso moderador frente a otras

---

<sup>52</sup> Véase C. Sirvent, "La burocracia en México: el caso de la FSTSE", en *Estudios Políticos*, abril-junio, 1975, p. 24.

organizaciones de trabajadores. Las negociaciones generales por aumentos salariales son un ejemplo concreto:

Durante el mes de agosto de 1974, cuando los sindicatos obreros se encontraban negociando alzas salariales con las empresas privadas, el Congreso del Trabajo acordó emplazar a huelga también a las empresas descentralizadas, 240 en total. La FSTSE apoyó tal acción e inició las negociaciones tendientes al aumento de salarios en la burocracia política. El primero de septiembre del mismo año...el Presidente de la República estableció su posición al fijar un aumento salarial para la burocracia que la FSTSE aceptó. De esta manera, los sindicatos obreros de las empresa privadas y públicas fueron llevados a negociar y aceptar el aumento propuesto por el gobierno que era menor al que ellos habían solicitado. En este caso, la FSTSE, por su peso numérico, al aceptar el salario, generó una corriente que tuvieron que seguir los otros obreros, que se vieron obligados a negociar.<sup>53</sup>

Algo similar ocurrió en 1983, cuando se presentó una amenaza de huelga general que involucraba a ocho millones de obreros. En esta ocasión también “la FSTSE es de las primeras que negocia con el gobierno, y así evita la huelga”.<sup>54</sup>

Lo anterior ha llevado a algunos a afirmar que “los sindicatos se preocupan más por tener dominado al personal, ante el secretario en turno, que por pugnar por sus agremiados”.<sup>55</sup> Pero, si bien es cierto que el corporativismo burocrático se ha centrado más en el control de los trabajadores que en la defensa de sus intereses económicos, debe aclararse que este control descansa en una serie de privilegios y beneficios que los trabajadores al servicio del Estado reciben a cambio de su subordinación. Aquí pasamos a

---

<sup>53</sup>C. Sirvent, *La burocracia*, *op. cit.*, pp. 77-78.

<sup>54</sup>Bertha Lerner, “El corporativismo burocrático”, *op. cit.*, p. 231

<sup>55</sup>Manuel Cedeño y Antonio Hernández. *Diversas formas de control sobre los trabajadores al servicio del Estado (El apartado B del artículo 123 constitucional)*, México, UNAM, tesis de licenciatura en ciencia política y administración pública, 1980, p. 166

la otra cara del corporativismo: la representación de intereses; en este caso particular, la función de la FSTSE como “caja de resonancia para los problemas, reivindicaciones y demandas que puedan existir en un sector social con numerosas ramificaciones en la estructura social.”<sup>56</sup>

### II.2.2.2. Representación

La misma estructura que institucionaliza al sindicalismo burocrático en el sistema político, por un lado le resta autonomía y, por el otro, le abre espacios de influencia gracias a los cuales “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”.<sup>57</sup>

Como ya se mencionó, los sindicatos de burócratas se integran al aparato estatal por medio de la participación de la FSTSE en la CNOP del PRI. La CNOP constituye el sector más influyente dentro del partido, pues no sólo agrupa la mayor cantidad de agremiados, sino que obtiene el mayor número de asientos en el Congreso y frecuentemente supera a los otros dos sectores juntos.<sup>58</sup> La FSTSE, a su vez, constituye una de las agrupaciones más numerosas dentro del sector popular. En la primera mitad de la década de 1970 estaba formada por cerca de 700 mil agremiados<sup>59</sup> y en los diez años siguientes la afiliación aumentó hasta alcanzar el millón y medio<sup>60</sup>. El poder de la FSTSE

---

<sup>56</sup> F. Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva...*, op. cit., p. 9

<sup>57</sup> *Loc. cit.*

<sup>58</sup> Véase Nikki Craske, *Corporatism Revisited: Salinas and the Reform of the Popular Sector*, Londres, University of London, 1994, p. 15

<sup>59</sup> C. Sirvent. “La burocracia en México: el caso de la FSTSE”, op. cit., p. 21

<sup>60</sup> Manuel Germán Parra, *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, México, 1983, pp. 219-225

dentro del PRI radica en la contribución financiera de este enorme contingente de burócratas y ,sobre todo, en la capacidad de encuadrarlos y movilizarlos en apoyo de las políticas estatales. Gracias a este poder, la FSTSE y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) han asegurado una cuota de candidaturas a diputaciones que de 1979 a 1989 osciló entre 12 y 14% del total de las candidaturas del sector popular (ver cuadro II.2).

CUADRO II.2. CANDIDATOS DEL SECTOR POPULAR (1979-1988)

<b>Organizaciones o grupo</b>	<b>1979</b>	<b>1982</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>
<b>Funcionarios federales</b>	37 (20%)	37 (21%)	30 (17%)	24 (13%)
<b>Funcionarios locales</b>	31 (17%)	27 (15%)	38 (21%)	54 (30%)
<b>Funcionarios del PRI</b>	36 (20%)	37 (21%)	30 (17%)	34 (19%)
<b>SNTE</b>	12 (7%)	15 (8%)	14 (8%)	15 (8%)
<b>FSTSE</b>	11 (6%)	8 (4%)	10 (6%)	9 (5%)
<b>Empresarial</b>	12 (7%)	10 (6%)	13 (7%)	18 (8%)
<b>ANFER-FJR</b>	11 (6%)	9 (5%)	12 (7%)	8 (4%)
<b>Funcionarios de la CNOP</b>	11 (6%)	11 (6%)	13 (7%)	1 (1%)
<b>Militares y marinos</b>	9 (5%)	6 (3%)	8 (4%)	3 (2%)
<b>Otros</b>	7 (4%)	17 (10%)	8 (4%)	17 (9%)
<b>Datos faltantes</b>	3 (2%)	1 (1%)	5 (2%)	2 (1%)
<b>Total</b>	182 (100%)	180 (100%)	181 (100%)	180 (100%)

Fuente: Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988" en *Sociológica*, núm. 11, 1989, p. 64.

Además de los puestos de elección popular, los líderes de los sindicatos burocráticos acceden al aparato estatal por medio de otras instancias, pues el Consejo Ejecutivo Nacional de la FSTSE (compuesto por un secretario general y 49 secretarios representantes de los diferentes sindicatos) no sólo “forma parte de la estructura dirigente del partido y de la CNOP”, también “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”.<sup>61</sup>

La institucionalización del sindicalismo burocrático en el sistema político y la integración de su liderazgo al aparato de poder significó pérdida de autonomía, pero abrió espacios para transmitir demandas y obtener beneficios a través de canales institucionales. De esta manera se negociaron remuneraciones, empleo, condiciones de trabajo y prestaciones sociales. Al menos hasta principios de los años ochenta podían observarse con claridad los beneficios que los burócratas sindicalizados recibían a cambio de su subordinación. Beneficios que no deben buscarse en los salarios del personal de base del sector público --los cuales entre 1977 y 1982, por ejemplo, crecieron más lentamente que los de otros sectores de trabajadores y hacia mediados de los años ochenta se mantenían por encima del mínimo general, pero en ningún caso lo rebasaban por más de tres veces.<sup>62</sup> Los beneficios fundamentales llegaron a través del empleo y las prestaciones sociales.

De acuerdo con el número de asegurados directos al ISSSTE, el empleo en el sector público creció entre 1965 y 1985 a una tasa promedio anual mayor a 10%.

---

<sup>61</sup> F. Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva...*, op. cit., p. 24

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 16-17

Específicamente en la administración central, durante el mismo periodo, el crecimiento promedio anual del empleo también alcanzó 10% (ver cuadro II.3).

No es difícil imaginar los beneficios políticos y económicos que traía a los sindicatos esta elevada tasa de crecimiento, la cual se traducía en aumento del número de afiliados y, por lo tanto, del financiamiento que se obtiene a través de las cuotas de los trabajadores.

Vale la pena señalar que la evolución del empleo estatal ha registrado constantes fluctuaciones que no coinciden con la dinámica del empleo del resto de la población económicamente activa. Estas fluctuaciones “se correlacionan con coyunturas políticas como las sucesiones presidenciales”. Los bruscos incrementos en los primeros años de los sexenios de Echeverría y López Portillo, al parecer en cumplimiento de promesas electorales, permiten suponer que la evolución del empleo estatal ha estado relacionada con políticas clientelistas.<sup>63</sup>

Así, durante mucho tiempo los sindicatos de la administración central mexicana vieron crecer el número de sus agremiados, lo cual implicaba mayores recursos políticos y económicos. Los trabajadores gozaron de seguridad en el empleo y de un salario, que si bien no era cuantioso en promedio, siempre era superior al mínimo. Pero los privilegios que han diferenciado a los empleados públicos del resto de la fuerza de trabajo se encuentran en el “conjunto de prestaciones monopólicas que se expresan a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado...”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> F. Zapata, “El empleo en el estado en México”, en Adriana Marshall (comp.) *El empleo público frente a la crisis*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1990, p. 189

<sup>64</sup> C. Sirvent, *La burocracia, op. cit.*, p. 62.

CUADRO II.3. AFILIADOS DIRECTOS AL ISSSTE: TOTAL Y EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL\*

Años	Total	Var. %	Admon. central	Var. %
1965	261425		230749	
1966	300718	15.03	260772	13.01
1967	367981	22.37	317114	21.61
1968	390946	6.24	336401	6.08
1969	420467	7.55	340526	1.23
1970	430482	2.38	371489	9.09
1971	468710	8.88	354421	-4.59
1972	531091	13.31	379052	6.95
1973	616397	16.06	427819	12.87
1974	856116	38.89	619934	44.91
1975	1012650	18.28	815292	31.51
1976	1086872	7.33	870392	6.76
1977	1212756	11.58	955703	9.80
1978	1438103	18.58	1188191	24.33
1979	1407618	-2.12	1133537	-4.60
1980	1435278	1.97	1140442	0.61
1981	1531823	6.73	1196757	4.94
1982	1583771	3.39	1219899	1.93
1983	1650522	4.21	1283292	5.20
1984	1828179	10.76	1399466	9.05
1985	1857422	1.60	1422549	1.65
1986	2004033	7.89	1505689	5.48
1987	2095323	4.56	1516019	0.69
1988	2098447	0.15	1489614	-1.74
1989	2097216	-0.06	1451853	-2.53
1990	2012184	-4.05	1351236	-6.93
1991	2018456	0.31	1381346	2.23
1992	2046000	1.36	1406223	1.80
1993(a)	2107000	2.98	692229	-
1994	2150000	2.04	709016	2.42

Fuentes: Anuarios estadísticos del ISSSTE 1965-1994. Hasta 1991, datos obtenidos de Mercedes Blanco, *Empleo público en la administración central mexicana*, México, CIESAS, 1995, p.134.

(a) Debido a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992 se dio la transferencia de personal ocupado por la SEP a los gobiernos de los estados, por lo que a partir de 1993 sólo se reporta lo que registra el sistema federal. Lo anterior explica la drástica disminución del número de trabajadores de la administración central.

\* Por razones de continuidad y coherencia de los datos, en esta sección del trabajo se adopta el criterio de Mercedes Blanco para definir la composición de la administración central, es decir: el conjunto de secretarías de Estado (excepto las secretarías de Defensa y Marina) más la Presidencia de la República y el Departamento del Distrito Federal.

El ISSSTE, organismo descentralizado creado en 1959, regula las prestaciones sociales a las que tienen acceso los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares, a saber: servicios médicos; pensiones; créditos para construcción o adquisición de vivienda; préstamos a corto y mediano plazo con tasas preferenciales; tiendas y farmacias con precios bajos; servicios de capacitación, culturales y deportivos; estancias infantiles; velatorios; servicios turísticos, hoteles y balnearios. Según un cálculo de Carmelo Mesa Lago, a finales de los años sesenta cada empleado del Estado anualmente recibía en promedio un valor en prestaciones superior por más de tres veces al que recibían los trabajadores del sector privado,<sup>65</sup> cuyo instituto de seguridad social, el IMSS, no tiene la misma amplitud que el ISSSTE en los beneficios que ofrece. Más que los sueldos, han sido los privilegios institucionales (los beneficios que otorga la LFTSE y el aparato de seguridad social) los que en realidad han constituido el núcleo del *Trade off* entre los sindicatos de burócratas y el Estado.

Puede afirmarse que, por lo menos hasta finales del decenio de 1970, la dirigencia sindical cumplía eficientemente su función corporativa como representante de los intereses de los trabajadores y, al mismo tiempo, como agente de control. Sin embargo, “es aquí donde se destaca la contradicción principal de la FSTSE..., (la cual) por un lado, constituye un canal de expresión y defensa de los intereses inmediatos de clase, pero por otro lado obtiene un conjunto de prestaciones solo en la medida que se abstiene de

---

<sup>65</sup> Véase C. Sirvent, “La burocracia en México...”, *op. cit.*, p. 16

movilizar y utilizar todo su potencial (a menos que sea en apoyo al gobierno y al partido oficial). La consecuencia inmediata ha sido la conformidad con el control”.<sup>66</sup>

Como sucedió con el sistema corporativo en general, el *trade off* Estado-sindicatos burocráticos basaba su funcionamiento en el crecimiento económico del país. Si bien este acuerdo mostró eficacia política, su mantenimiento requería de un elevado gasto público que, en términos de racionalidad económica, implicaba desperdicio de recursos. No sólo era el costo de sostener el aparato de seguridad social, sino también el de continuar la política clientelista que se expresaba, entre otras cosas, en el desmesurado crecimiento del empleo público y la tolerancia del Estado ante dirigencias sindicales corruptas y derrochadoras. Además, la estructura vertical y centralizada del sindicalismo burocrático tuvo consecuencias negativas en el desempeño laboral de los trabajadores:

Desde 1940, y hasta 1980, el corporativismo burocrático, a cambio de sumisión y obediencia, también fomentó el proteccionismo, ineficiencia y escasa productividad entre la baja burocracia... Mediante el parasitismo y la improductividad, la baja burocracia encontró la manera de reacomodarse en el sistema político, protestar pasivamente por sus condiciones objetivas, y expresar de una manera latente su inconformidad ante una estructura autoritaria...

El parasitismo de los empleados públicos encontró varias vías de expresión; el tortuguismo. la lentitud o la ineficacia, la constante delegación de autoridad que tornó a la administración pública mexicana dispendiosa e ineficaz...<sup>67</sup>

Ciertamente los sindicatos no han sido los únicos causantes de la ineficiencia de la baja burocracia (hay otros factores sociales y culturales que deben tomarse en cuenta) pero sí

---

<sup>66</sup> C. Sirvent, *La burocracia, op. cit.*, p. 76

<sup>67</sup> B. Lerner, "El corporativismo burocrático", *art. cit.*, p. 226

han contribuido a promover una actitud pasiva e indolente al impedir la disidencia, inhibir la participación independiente de los trabajadores y no permitir la democratización interna de las organizaciones sindicales. Esto ha sido posible gracias a la connivencia de las autoridades, que por razones políticas han tolerado la baja productividad de los empleados públicos.

Las consecuencias de la crisis económica y las políticas de ajuste y reestructuración afectaron directamente las relaciones entre el Estado y los sindicatos de la administración pública central. Ante la necesidad de reducir los gastos de gobierno, el Estado buscó la modernización de su aparato administrativo, lo cual implicaba, entre otras medidas, el recorte de personal. Era de esperarse también que las políticas de racionalización económica disminuyeran drásticamente las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, no sólo a través del deterioro salarial general sino principalmente por la merma de los beneficios sociales con que contaban hasta antes de la crisis. Estas expectativas llevaron a algunos a afirmar en la década pasada que “al interior del aparato de Estado, y de la estructura sindical que cobija a sus trabajadores, se están dando transformaciones sustanciales”.<sup>68</sup> Como veremos a continuación, no hubo tales.

### **II.3. Efectos de las políticas de ajuste y reestructuración**

#### **II.3.1. Empleo**

De acuerdo con las cifras de los anuarios estadísticos del ISSSTE, el empleo público históricamente a mantenido una tendencia general a crecer. Si bien en los últimos diez

---

<sup>68</sup> Luis Méndez, “Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE”, en *El Cotidiano*, núm. 7 (1985), p. 4

años disminuyó el ritmo de crecimiento a causa de las políticas de reducción de personal, no debe ignorarse que “en la medida en que el empleo en el estado es parte del sistema político y no solo instrumento para la realización de tareas administrativas o de bienestar social será difícil impedir que continúe creciendo a pesar de sus repercusiones sobre el gasto público”.<sup>69</sup>

A mediados de la década pasada se afirmaba que el número de perjudicados por el recorte de personal en el sector público rebasaba a los cincuenta mil trabajadores.<sup>70</sup> Las declaraciones oficiales decían que sólo serían despedidos veintiocho mil empleados de confianza y veintitrés mil empleados de base serían reubicados sin perder sus derechos.<sup>71</sup> En realidad, hasta 1987 el número de empleados en la administración central no disminuyó. Sólo se observan variaciones negativas entre 1987 y 1990, cuando los empleados de la administración central pasaron de 1,516,019 a 1,351,236, es decir, hubo una reducción de 164, 783 empleados. De 1990 a 1994 el empleo en la administración central volvió a registrar variaciones positivas, aunque no lo suficiente para compensar la caída de los tres años anteriores (ver cuadro II.3)

Aunque la contracción del empleo en la administración central fue importante (10.8% de los burócratas perdieron su empleo entre 1987 y 1990), no representó una transformación sustancial, sobre todo si tomamos en cuenta las dimensiones de la crisis y las expectativas, durante el gobierno de Salinas de Gortari, de que el empleo público en la administración central mexicana experimentaría transformaciones estructurales, como

---

<sup>69</sup> F. Zapata, “El empleo en el estado en México”, *art. cit.*, p. 193

<sup>70</sup> L. Méndez, *art. cit.*, p. 4

<sup>71</sup> Mercedes Blanco, *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*. México, CIESAS, 1995, p. 94

sucedió con el sector paraestatal, en el cual se centró finalmente el redimensionamiento del Estado.<sup>72</sup>

De cualquier forma, los sindicatos de la administración central tuvieron que aceptar la pérdida de más de una décima parte de afiliados, pues de 1,371,896 trabajadores de base que había en 1987 pasaron a 1,207,150 en 1990, según los anuarios estadísticos del ISSSTE (ver cuadro II.4).

Debe señalarse que después del decremento de finales de los años ochenta, cuando el empleo volvió a mostrar tasas positivas favoreció principalmente a los trabajadores no sindicalizados. Una interpretación de lo anterior es que las autoridades gubernamentales se enfrentaron a un dilema a finales de la década de 1980: ante la necesidad de reducir el gasto público se vieron obligados a hacer un recorte de personal en la administración central; por motivos legales y políticos lo más conveniente era disminuir el número de trabajadores de confianza, sin embargo, éstos representaban una pequeña proporción del conjunto de empleados, por lo que no dejaban margen para hacer modificaciones significativas. Además, aumentar la proporción relativa de trabajadores sindicalizados habría hecho todavía más inflexible la estructura laboral, lo cual es irracional desde el punto de vista económico. Así, entre lo que dictaban la lógica económica, por un lado, y la lógica política, por el otro, se decidió congelar plazas y, a pesar del derecho de inamovilidad, reducir la planta de los trabajadores de base --aunque no lo suficiente como para causar graves daños a los sindicatos. El posterior cambio de la relación interna entre los dos tipos de cotización, base y no base, muestra la intención de sustituir una parte del

---

<sup>72</sup> Véase *ibid.*, pp. 96-100

personal de base con trabajadores sin derecho a la seguridad en el empleo ni a la sindicalización, a fin de ampliar el margen futuro de maniobra en la aplicación de políticas de reducción de personal (ver cuadro II.4).

**CUADRO II.4. TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL: RELACIÓN BASE/NO BASE (COMPARACIÓN DE LOS AÑOS 1987, 1990 Y 1992)**

	<b>BASE</b>	<b>NO BASE</b>
<b>1987</b>	1371896 (90.5%)	144123 (9.5%)
<b>1990</b>	1207150 (89.4%)	144086 (10.6%)
<b>1992</b>	1245528 (88.5%)	160695 (11.5%)

Fuente: elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos del ISSSTE 1987, 1990 y 1992.

### **II.3.2. Salario y prestaciones**

El indicador más evidente del descenso del nivel de vida de la baja burocracia es el salario, cuyo poder adquisitivo en 1996 era casi la mitad del de 1986, con un ingreso promedio de entre 1.7 y dos salarios mínimos<sup>73</sup> --aunque debe aclararse que el sueldo no constituye el total de la remuneración directa que reciben los trabajadores, pues existen complementos en forma de cuotas fijas mensuales (despensa, previsión social múltiple) y otros pagos anuales además del aguinaldo (prima vacacional, vales de fin de año).

---

<sup>73</sup> Véase Arturo Gómez, "Abandonaran la FSTSE los empleados del IMP: Tiburcio Robledo", *El Financiero*, México, D.F., 29 de abril de 1996.

A diferencia de lo que sucedió con el salario, las prestaciones sociales que ofrece el ISSSTE, si bien reflejaron las restricciones presupuestarias impuestas por la crisis, no se cancelaron en ningún momento y en términos absolutos mostraron una tendencia positiva en la mayoría de los casos.

De 1985 a 1994 el número de préstamos a corto y mediano plazo para los empleados de la administración central aumentó 31% y la cantidad nominal destinada a cubrir estos préstamos se multiplicó por trece (ver cuadro II.5). En el mismo periodo el índice de precios al consumidor pasó de 1599.7 a 37965.5,<sup>74</sup> casi veinticuatro veces más, por lo cual podemos afirmar que, aunque un número mayor de individuos tuvieron acceso en 1994 a préstamos del ISSSTE, el valor real de éstos equivalía a la mitad del valor de los préstamos otorgados diez años antes.

CUADRO II.5. PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL ISSSTE A LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1985-1994 (MILES DE PESOS)

	Préstamos corto plazo		Préstamos mediano plazo		Total	
	número	líquido	número	líquido	número	líquido
<b>1985</b>	276145	56073.5	3297	2312.1	279442	58385.7
<b>1986</b>	409871	71043.8	8160	6143.6	418031	77187.4
<b>1987</b>	295908	68860.8	19394	22595.8	315302	91456.6
<b>1988</b>	209134	91801.3	19967	27785.0	229101	119586.3
<b>1989</b>	207708	105328.7	27651	44926.6	235359	150255.3
<b>1990</b>	193627	130408.4	41622	79921.3	235249	210329.7
<b>1991</b>	216680	233317.0	50470	112679.6	267150	345996.6
<b>1992</b>	257060	302401.4	55763	127747.5	312833	430148.9
<b>1993</b>	311647	469484.5	53525	125307.0	365172	594791.5
<b>1994</b>	330538	662109.3	35777	99363.6	366315	761472.9

Fuente: elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos del ISSSTE 1985-1994

<sup>74</sup> Véase Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/FCE., 1996, p. 216.

Respecto a los créditos otorgados por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), de 1985 a 1994 se registró un significativo aumento en el número de créditos y principalmente en el importe de éstos, lo cual dio lugar a un incremento de su valor real durante esa década (ver cuadro II.5). Aunque estos datos incluyen a todos los trabajadores afiliados al ISSSTE, podemos suponer que los que integran la administración central compartieron este beneficio general.

#### II.6. CRÉDITOS OTORGADOS POR EL FOVISSSTE 1985-1994 (MILES DE PESOS)

<b>año</b>	<b>número</b>	<b>importe</b>
<b>1985</b>	12195	18079.4
<b>1986</b>	17397	50739.7
<b>1987</b>	10183	78914.2
<b>1988</b>	11532	147997.9
<b>1989</b>	12702	205448.0
<b>1990</b>	18684	307624.5
<b>1991</b>	45853	1097887.9
<b>1992</b>	36260	852173.0
<b>1993</b>	45087	1122618.0
<b>1994</b>	46123	1602964.0

Fuente: elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos del ISSSTE 1985-1994.

También encontramos que durante los mismo diez años otros servicios del ISSSTE mostraron una tendencia general ascendente; sirvan como ejemplo el número de unidades médicas, camas censables (ver cuadro II.6), tiendas, farmacias y estancias infantiles (ver cuadro II.7).

## II.7. SERVICIOS DE SALUD DEL ISSSTE (1986-1996)

<b>año</b>	<b>unidades médicas</b>	<b>camas censables</b>
<b>1986</b>	1091	6148
<b>1987</b>	1091	6154
<b>1988</b>	1134	6152
<b>1989</b>	1141	6128
<b>1990</b>	1163	6394
<b>1991</b>	1188	6530
<b>1992</b>	1180	6542
<b>1993</b>	1178	6160
<b>1994</b>	1192	6465
<b>1995</b>	1190	6596
<b>1996</b>	1198	6626

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Segundo informe de gobierno. Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1996, p. 195.

## II.8. OTROS SERVICIOS DEL ISSSTE (1986-1996)

<b>año</b>	<b>tiendas y farmacias</b>	<b>estancias infantiles</b>
<b>1986</b>	228	78
<b>1987</b>	273	93
<b>1988</b>	342	101
<b>1989</b>	352	107
<b>1990</b>	346	112
<b>1991</b>	342	116
<b>1992</b>	344	123
<b>1993</b>	354	124
<b>1994</b>	358	127
<b>1995</b>	386	128
<b>1996</b>	389	130

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Segundo informe de gobierno. Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1996, p. 200.

En conclusión, aunque en determinados periodos puede observarse cierto deterioro en algunos de los servicios del ISSSTE, en general, desde mediados del sexenio de De la Madrid las prestaciones sociales de los trabajadores de la administración central, si bien se vieron afectadas por la inflación, aumentaron en términos absolutos, mientras que el número de empleados prácticamente se mantuvo estancado, lo cual indica que para éstos las prestaciones se volvieron más accesibles durante esos años. De tal manera que el deterioro de las remuneraciones de este sector fue menor al que indica la caída del poder adquisitivo de los salarios.

Puede decirse entonces que hasta 1994 las condiciones económicas generales y las políticas de redimensionamiento estatal habían dificultado el funcionamiento del *trade off* entre Estado y sindicatos de la administración central, pero estuvieron lejos de desmantelarlo. Esta es una de las principales razones que explican la respuesta relativamente pasiva de los burócratas ante la continua y profunda depreciación salarial. La mayoría de las poco frecuentes acciones sindicales en la administración central surgieron por el temor a los despidos masivos o por conflictos relacionados con la representación sindical interna y no tanto, como sería lógico esperar ante los efectos de la crisis, por exigencias económicas o demandas tendientes a acabar con el sistema corporativo.

#### **II.4. Reacción de los sindicatos de la administración pública central**

Un ejemplo de movilización ante la inminente contracción del sector público fue la del Frente para la Defensa del Empleo (FIDE). Creado al margen de la FSTSE, a mediados de la década pasada el FIDE llevó a cabo una serie de acciones de protesta (marchas,

declaraciones públicas, etc.) en contra de las políticas de recorte de personal. Para evitar que el conflicto se agravara, el gobierno tuvo que prometer indemnizar a los trabajadores de confianza despedidos. Durante el conflicto, el líder de la FSTSE, Germán Parra, pidió a los burócratas moderación en las demandas, justificando que “los ajustes son para evitar estallidos sociales”<sup>75</sup> (paradójicamente, parecía estar a punto de estallar un problema social provocado precisamente por los ajustes). No obstante, el FIDE no tuvo la capacidad de convocatoria necesaria para consolidar un movimiento sindical que compitiera con la FSTSE por la legitimidad representativa. Las movilizaciones de empleados públicos continuaron hasta el inicio del sexenio de Salinas, pero fueron desactivadas mediante la concesión de una compensación económica y un simbólico aumento salarial de 10%.<sup>76</sup>

Otros conflictos importantes fueron los que tuvieron lugar en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) durante la segunda mitad de los años ochenta.<sup>77</sup>

La protesta de “los descamisados” (llamada así porque los trabajadores de la SARH marcharon sin camisa frente al Palacio Nacional el primero de mayo de 1987 y 1988) tuvo como detonador el autoritarismo de los dirigentes del sindicato nacional, quienes impidieron el registro de una planilla independiente en vísperas de las elecciones para renovar al comité ejecutivo nacional y destituyeron a un grupo de trabajadores disidentes. Algunos de ellos se pusieron en huelga de hambre ante la cerrazón de la dirigencia nacional del sindicato, que se negaba a negociar su reinstalación.

---

<sup>75</sup> Citado en R. Trejo Delarbre, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*. México, Siglo XXI, 1990, p. 369

<sup>76</sup> Ver Mercedes Blanco, *op. cit.*, p. 96

<sup>77</sup> R. Trejo, *Crónica del sindicalismo en México...*, *op. cit.*, pp. 375-376.

También disputas políticas internas dieron lugar a conflictos en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial durante 1986, donde una de las planillas contendientes ganó las elecciones en medio de irregularidades que le restaron legitimidad al triunfo. A pesar de las protestas de los trabajadores, la planilla conservó el poder gracias al respaldo de la FSTSE.

De manera similar, luchas entre fracciones internas han sido el motivo fundamental de los conflictos en la SEP y la Semarnap (estos dos casos serán analizados con más detalle en el capítulo cuatro).

Los trabajadores inconformes no dejaron de demandar mejoras salariales, pero la mayoría de las veces fueron motivos políticos los detonadores de las protestas. Si las demandas económicas han desempeñado un papel secundario o complementario en las protestas, podría pensarse que lo que ha generado los conflictos no ha sido tanto el deterioro de las remuneraciones –el cual ha sido menor que lo que indica la evolución de los salarios-- sino los abusos de poder de algunos líderes; en otras palabras, el Estado ha seguido cumpliendo su parte del *trade off* al mantener a los empleados públicos en una situación de privilegio frente a otros sectores de la fuerza laboral; pero los métodos autoritarios de control sindical han perdido funcionalidad en algunos casos. Lo anterior muestra el deterioro de la dirigencia sindical como intermediaria entre los trabajadores y las autoridades del gobierno. La poca representatividad y los métodos autoritarios, despojados de la antigua capacidad para distribuir recursos y garantizar bienestar social, han convertido a los dirigentes tradicionales de los sindicatos oficiales en una fuente de conflictos para la autoridades, en lugar de funcionar como agentes de control y estabilidad.

No obstante, los conflictos se han dado de manera aislada y no han representado una amenaza para las estructuras del sindicalismo oficial. Puede afirmarse que:

...el funcionamiento del régimen corporativo...abre espacios en los que se produce un juego político interno a la vida sindical, que contradice muchas afirmaciones acerca del carácter vertical y excluyente de ese sistema de representación.

La existencia de esos espacios y el ejercicio de ese juego político protege a los trabajadores de la represión que podría intentar ejercer el Estado en caso de que esas presiones se practicaran fuera del sindicalismo oficial. La capacidad de cooptación que posee dicho sindicalismo permite que los disidentes se involucren dentro de las estructuras oficiales.<sup>78</sup>

La incorporación de los disidentes a las estructuras oficiales no debe verse como mera mediatización, pues los canales oficiales han sido el medio más efectivo para transmitir demandas. Esto explica que la disidencia no busque la desaparición del sistema corporativo, sino el respeto y cumplimiento de las normas internas, el reconocimiento oficial de liderazgos más representativos, en fin, reformas para mantener la presencia institucional, pero haciéndola más efectiva para los intereses de los trabajadores. Para el Estado “la capacidad de absorción de la disidencia tiene costos económicos elevados, pero a la vez altas rentabilidades políticas. Su éxito reside en la posibilidad de dar satisfacción a muchas de las demandas de los trabajadores, quienes a la vez pierden su autonomía política”.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> F. Zapata, *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*, op. cit. p. 48

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 49

## II. 5. Situación actual de la FSTSE

Datos recientes sobre la evolución del empleo y el salario en la administración pública central confirman que las tendencias expuestas anteriormente no habían sufrido cambios significativos hacia finales de 1997. De acuerdo con el informe de gobierno de 1997, el empleo en la administración central había estado aumentando durante los primeros años del sexenio de Zedillo (ver cuadro II.9).

CUADRO II.9. EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1993-1996\*

años	plazas
1993	598450
1994	611765
1995	623254
1996	646860

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Tercer informe de gobierno. Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 50

Sin embargo, las políticas de congelamiento y reducción de plazas<sup>80</sup> continuaron llevándose a cabo. Por ejemplo, en un grupo de trece dependencias, entre el primero de

\* Los datos que aparecen en este cuadro provienen de cálculos de la SHCP. A diferencia de los datos que utilizamos anteriormente con base en el trabajo de Mercedes Blanco, no incluyen a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

<sup>80</sup> Congelar plazas significa que las vacantes existentes no pueden ser ocupadas durante determinado tiempo, aunque las dependencias continúan recibiendo los recursos correspondientes a esas plazas. La reducción implica la cancelación de los recursos que se destinaban a esas plazas. A los trabajadores con plaza de base la ley les garantiza la seguridad en el empleo, por lo tanto la reducción de plazas de base se ha tenido que llevar a cabo mediante jubilaciones, el programa de retiro voluntario y las llamadas "reconversiones de puestos", las cuales consisten en la autorización, por parte de la SHCP, de la renivelación de las plazas de una dependencia a cambio de una reducción del número de plazas totales. Como este es un movimiento continuo y general, ha constituido en los últimos años uno de los principales medios para hacer modificaciones en el empleo de la administración central. La reducción de plazas de base por este medio solo puede explicarse por acuerdos informales entre sindicatos y autoridades en cada dependencia.

enero de 1997 y el primero de enero de 1998, el número de plazas presupuestadas disminuyó cerca de 7% (ver cuadro II.10). Del total de las plazas canceladas (21226) un poco más de la mitad (11453) eran de base, las cuales se redujeron casi 9% durante 1997.<sup>81</sup>

CUADRO II.10. EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1997-1998\*  
(plazas presupuestadas al primero de enero de 1997 y 1998)

SECRETARÍAS	1997		1998	
	Total	Base	Total	Base
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	37053	24681	32007	22952
<b>Comunicaciones y Transporte</b>	40837	24344	35735	24110
<b>Energía</b>	1538	913	1183	562
<b>Contraloría y Desarrollo Administrativo</b>	2171	108	2166	110
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	5822	2342	5510	2149
<b>Turismo</b>	2384	1277	2383	1276
<b>Desarrollo Social</b>	9626	6561	9042	6089
<b>Gobernación</b>	18457	3030	18551	3005
<b>Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca</b>	35302	21105	38909	20592
<b>Reforma Agraria</b>	10814	7009	10631	6547
<b>Relaciones Exteriores</b>	4001	1038	4083	1036
<b>Salud</b>	144009	34890	130560	27529
<b>Trabajo y Previsión Social</b>	6214	2416	6242	2304
<b>Total</b>	318228	129714	297002	118261

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Servicio Civil de la SHCP.

<sup>81</sup> Cabe aclarar que la disminución de plazas de base no se traduce directamente en trabajadores despedidos, pues algunas de esas plazas pudieron haber estado congeladas en el momento de su cancelación y otras pudieron haber desaparecido sólo formalmente por el cambio de status del trabajador a consecuencia de alguna reestructuración administrativa, como el proceso de descentralización.

\* No se incluye a la SHCP porque en 1997 la subsecretaría de ingresos se convirtió en el Sistema Autónomo de Tributación, por lo cual el número de plazas de la dependencia registró una variación significativa que no corresponde a una reducción real de plazas. La SEP será analizada en un capítulo aparte debido a sus características especiales que la diferencian del resto de las dependencias de gobierno.

En un contexto de restricciones económicas derivadas de la crisis de 1995, los representantes de los trabajadores al servicio del Estado y las autoridades gubernamentales llevaron a cabo una larga y difícil negociación. En mayo de 1996 la FSTSE firmó un acuerdo con la SHCP, por medio del cual aceptaba un aumento salarial de 12%.<sup>82</sup> Las negociaciones continuaron y en noviembre del mismo año se acordó el incremento de algunas prestaciones generales complementarias de los sueldos de los trabajadores de las secretarías de Estado --prestaciones que habían permanecido inmóviles por mucho tiempo. Estos fueron los aumentos a partir del 1º de enero de 1997.<sup>83</sup>

<b>Prestaciones</b>	<b>Hasta dic. de 1996</b>	<b>Desde enero de 1997</b>	<b>Incremento</b>
Previsión social múltiple	\$ 53.50	\$ 81.00	\$ 27.50
Despensa	\$ 42.80	\$ 65.00	\$ 22.20
Prima vacacional	30% de 20 días de vacaciones	50% de 20 días de vacaciones	20% de 20 días de vacaciones
Vale de fin de año	\$ 750	\$ 1200	\$ 450
Canasta navideña o pavo	\$ 210	\$ 480	\$ 270
Quinquenios	de \$30 a \$90 según la antigüedad	de \$46 a \$136 según la antigüedad	de \$16 a \$46 según la antigüedad

<sup>82</sup> El acuerdo fue el siguiente:

1. Se aplicará una desgravación del 1.4% a las percepciones de hasta tres salarios mínimos.
2. Se aplicará un 6% de incremento por concepto de rezonificación para los trabajadores que pasan de la zona 1.5 a la 2 que beneficia a 544,671 trabajadores, distribuidos en 1,102 municipios de 12 entidades federativas y las 16 delegaciones del Distrito Federal
3. Se aplicará un incremento salarial del 12% en la forma siguiente:
  - a) A partir del 1º de abril para los trabajadores comprendidos en los niveles del 14 al 19;
  - b) A partir del 1º de mayo a los trabajadores comprendidos en los niveles del 20 al 22;
  - c) A partir del 1º de junio a los trabajadores ubicados en los niveles del 23 al 25;
  - d) Y a partir del 1º de julio a los trabajadores ubicados del nivel 26 en adelante.
4. Se descongelarán las plazas del tabulador para que puedan hacerse, previo concurso, los corrimientos escalafonarios, quedando congeladas las de pie de rama resultantes de estos movimientos.
5. Se incrementa el seguro de retiro de 8,000 a 14,000 pesos, sin aumento en el costo de la prima, con vigencia a partir del 1º de enero de 1996.

(Véase el documento del CEN de la FSTSE dirigido a los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y a los comités ejecutivos estatales y municipales de la FSTSE, fechado el 29 de mayo de 1996).

<sup>83</sup> Fuente: documento de la FSTSE dirigido a los miembros del CEN y a los trabajadores al servicio del Estado en general (27 de noviembre de 1996).

Además, un nuevo aumento salarial general de 15% se aplicó también en forma escalonada entre enero y marzo de 1997.

Como resultado de lo anterior, la remuneración mensual mínima (sueldo compactado más despensa y previsión social múltiple) de un burócrata sindicalizado, que en enero de 1994 era de 788 pesos, para enero de 1997 sumaba 1493.5 pesos, es decir que registró un incremento nominal de casi 90%<sup>84</sup> --aunque en términos reales los salarios siguieron perdiendo poder adquisitivo durante el periodo señalado.<sup>85</sup>

De acuerdo con lo expuesto en este capítulo, existen evidencias para sostener que, a pesar de la reducción de plazas y el deterioro salarial, el *trade off* entre el Estado y los sindicatos de burócratas continúa funcionando. Nos referimos básicamente, por un lado, a la voluntad estatal de mantener las prestaciones sociales que compensan la pérdida de poder adquisitivo de los sueldos y de evitar medidas drásticas que pudieran debilitar irreversiblemente a los sindicatos; y, por el otro, a la disciplina laboral y cooperación política de los sindicatos, los cuales continúan desempeñando su función dentro del sistema político y, cuando ha habido conflictos internos importantes, la disidencia ha aceptado actuar dentro de la estructura corporativa oficial.

---

<sup>84</sup> El sueldo mínimo correspondía en 1994 al nivel 13 del tabulador (los niveles inferiores son sólo indicativos), pero en junio 1995 hubo una nivelación y desde entonces el sueldo mínimo corresponde al nivel 14. (Datos obtenidos de la Unidad de Servicio Civil de la SHCP).

<sup>85</sup> De acuerdo con el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, “el salario mínimo ha acumulado durante el gobierno de Ernesto Zedillo (de 1994 a finales de 1997) una pérdida en su poder adquisitivo de 43.9%” (véase Adriana Díaz, “Histórico desplome del salario mínimo en 10 años”, en *El Universal*, México, D.F., 16 de diciembre de 1997).

Sin embargo, el *trade off* muestra síntomas de desgaste relacionados con el deterioro del sistema corporativo y, en general, del sistema político autoritario. La representación institucional de los sindicatos se mantiene, pero ha perdido efectividad. La dirigencia sindical oficial pierde espacios de influencia dentro del aparato de poder (pues los sectores modernizadores la ven como un mal necesario) lo cual disminuye su capacidad de representación (de transmisión de demandas y obtención de beneficios) y, por lo tanto, su legitimidad. Se puede suponer que a menor autoridad, mayor dificultad para ejercer el control. Los resultados electorales de 1988 y 1997 muestran que el sistema corporativo tradicional, basado en la estructura sectorial del PRI, ha dejado de ser garantía de éxito electoral para el partido oficial.

Si bien ha habido intentos de reformar al partido oficial para disminuir el poder de las corporaciones, éstas siguen desempeñando, sin la eficacia de antaño, un papel político indispensable:

...aunque los sectores --concretamente la CTM--, perdieron gravitación, están muy lejos de poder considerarse acabados. Pese a sus limitaciones y a las que los dirigentes priístas les han creado, los sectores siguen siendo la base operativa de las tareas electorales de ese partido. Cualquier reforma que pretenda sustituir a los sectores con una supuesta militancia individual está condenada al fracaso, por el simple hecho de que esa militancia nunca ha existido.<sup>86</sup>

Lo anterior también es válido para la FSTSE, la cual sigue representando un punto de apoyo imprescindible para el gobierno y el PRI. Su calidad de interlocutora de la

---

<sup>86</sup> R. Hernández. “¿Del corporativismo a la contienda electoral?”, *art. cit.*, pp. 169-170

burocracia federal ha contribuido a la viabilidad de las políticas de concertación, como la Alianza para la Recuperación Económica y la Alianza para el Crecimiento, y, en general, representa un respaldo para las políticas e intereses estratégicos gubernamentales.<sup>87</sup>

El encuadramiento político de sus bases puede ya no ser tan efectivo, pero sería peor para el PRI correr el riesgo de relajar aún más la disciplina electoral entre alrededor de millón y medio de burócratas. En las elecciones de julio de 1997 la dirigencia de la FSTSE llevó a cabo su tradicional labor proselitista en favor del PRI<sup>88</sup> El líder de la federación, Héctor Valdés Romo, figuraba en el segundo lugar de la lista de candidatos plurinominales de la segunda circunscripción y, como era de esperarse, obtuvo su lugar en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, para el gobierno sería más complicado negociar con sindicatos menos dependientes y no cohesionados en una central única como la FSTSE, cuya falta de "autonomía reivindicativa y política (le impide que) sirva de instrumento para obtener logros que transgredan los niveles previamente determinados por las autoridades estatales."<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Por ejemplo, ante la intención de los diputados del PRD y el PAN de reducir el IVA, el líder de la FSTSE opinó: "no podemos aceptar la propuesta de eliminar secretarías ni gravar las prestaciones, pero tampoco se puede disminuir el porcentaje del IVA de golpe y porrazo. Disminuir el porcentaje de ese impuesto es una alternativa sólo demagógica y de clientelismo partidista" (citado en F. Martínez, "Tomarán burócratas las calles para exigir aumento de salario", *La Jornada*, México, D.F., 31 de julio de 1997).

<sup>88</sup> Al rendir su segundo informe de labores, el secretario general de la FSTSE afirmó que ésta "no dejará de participar en política y aseguró que la mayoría de los casi un millón 500 mil burócratas del país afiliados a esa central, votarán por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)". (Rubén Vázquez, "Fuerzas oscuras pretenden apoderarse de la FSTSE, denuncia Valdés Romo", en *Uno más uno*, México, D.F., 5 de abril de 1997). En octubre de 1997, el V Congreso Nacional Extraordinario aclaró "que la FSTSE como institución y la inmensa mayoría de los sindicatos que la integran, han tomado la decisión...de reiterar su militancia en las filas del Partido Revolucionario Institucional" [Véase "Documentos FSTSE" en *Acontecer Sindical*, núm. 35 (1997) ].

<sup>89</sup> F. Zapata, "El empleo en el estado en México", *art. cit.*, p. 198

No obstante, hay indicios claros de que en los últimos años la FSTSE ha estado perdiendo presencia dentro del gobierno y el partido oficial. Algunos de los más importantes son:

- a) La débil posición negociadora de la FSTSE que la obliga a aceptar las políticas de congelamiento y reducción de plazas de base y la incapacita para evitar la caída del ingreso real de sus representados.
  
- b) Las recientes decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que afectan el esquema de control de la FSTSE sobre los sindicatos. Nos referimos concretamente a la jurisprudencia de enero de 1995, que permite a los trabajadores de empresas descentralizadas cambiar de régimen jurídico y pasar al apartado A del artículo 123 constitucional<sup>90</sup>, y al fallo de mayo de 1996, que garantiza la libre sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado (contradiendo al artículo 68 de la LFTSE, el cual prohíbe que haya más de un sindicato por dependencia).<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> En uno de sus documentos, la FSTSE explica: "...la Suprema corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del Artículo Primero de la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, por lo tanto, que nuestros compañeros que prestan sus servicios en organismos descentralizados y paraestatales deberían ser sujetos del apartado A del artículo 123 Constitucional y no del Apartado B, como ha ocurrido durante varias décadas. De concretarse esa jurisprudencia, las consecuencias podrían ser lamentables para el movimiento sindical de los trabajadores al servicio del Estado, pues 60 de los 86 sindicatos adheridos a esta Central pasarían a formar parte del apartado A, lo que ocasionaría problemas no sólo de carácter laboral sino de índole político social cuyos resultados serían impredecibles". (Documento del CEN de la FSTSE dirigido al Presidente de la República, fechado el 5 de febrero de 1996).

<sup>91</sup> "Lo que atacó el veredicto de la Corte, con base en no sólo la fracción X del apartado B del artículo 123, sino también en el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo --que México firmó hace 46 años--, es la prohibición expresa que incluye la Ley federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) para que los burócratas puedan formar más de un sindicato por dependencia... El fallo... garantiza que, tan pronto sea impugnado, el artículo (68 de la LFTSE) será declarado inconstitucional". (Víctor Fuentes, "Mueve el tapete a la FSTSE el fallo de libre sindicalización de la SCJ" en *El Financiero*, México, D.F., 31 de mayo de 1996)

- c) La poca voluntad de la dirigencia del PRI para responder a las peticiones de apoyo de la FSTSE (frente a la amenaza que representan las modificaciones señaladas en el punto anterior) para revocar las decisiones de la SCJN o reformar el artículo 123;<sup>92</sup>
- d) La marginación de la FSTSE de los proyectos de reforma de la administración pública, en especial del Servicio Civil de Carrera (SCC). En el proyecto de SCC de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la década pasada, se proponía la ampliación de las plazas de base y la participación de una representación sindical en el proceso integral de selección de servidores públicos de carrera.<sup>93</sup> Además, en 1983, al crearse la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, “instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera”,<sup>94</sup> se incluyó al secretario general de la FSTSE entre sus integrantes. En contraste, el

---

<sup>92</sup> “El líder de la FSTSE, Héctor Valdés Romo, advirtió que de no lograrse una reforma constitucional para que se incluya a los trabajadores de organismos descentralizados en el apartado B del artículo 123, o bien que la suprema Corte de Justicia de la Nación modifique su criterio en torno a la Ley de Amparo, se demandará que desaparezcan los enunciados de ambos apartados A y B para dejar a la central en mejores condiciones de competitividad...; por ello (dijo el dirigente) hemos demandado el apoyo de los legisladores de la Federación de Trabajadores al servicio del Estado, del movimiento obrero y del PRI, para que apoyen esta demanda...(y agregó que) se espera únicamente la respuesta del presidente del Partido Revolucionario Institucional, Humberto Roque Villanueva, sobre la fecha de una reunión con la dirigencia de la FSTSE, donde se le demandará que el partido apoye esta lucha.” (Javier Ceron, “Vital para la FSTSE que se reforme el apartado B del artículo 123: Valdés”, en *EL Universal*, México, D.F., 20 de enero de 1997). Todo parece indicar que Roque Villanueva dejó esperando a la dirigencia de la FSTSE, ya que poco después Valdés Romo reconoció que “al no prosperar su petición de reformar el artículo 123 constitucional para que los trabajadores de entidades descentralizadas pertenezcan legalmente a (la FSTSE)..., se acordó cambiar su razón social... El propósito es que la FSTSE se denomine Federación de Trabajadores de Servicios Públicos” con la clara intención de librarse de la jurisprudencia de la SCJN. (Arturo Gómez, “Cambiará razón social la FSTSE para mantener control sindical”, en *El Nacional*, México, D.F., 6 de marzo de 1997). Algunos meses más tarde, Valdés Romo “acusó al PRI de no haberlos apoyado cuando se lo solicitaron”. y amenazó: “si no atienden el gobierno y el PRI nuestras demandas nos vamos a la calle a protestar”. (F. Martínez, *art. cit.*). Finalmente, en octubre de 1997, durante el V Congreso Nacional Extraordinario, la FSTSE decidió impugnar ante la SCJ la tesis sobre los Organismos Públicos Descentralizados y su incorporación al Apartado “A” [véase “Documentos FSTSE”, en *Acontecer Sindical*, núm. 35 (1997)].

<sup>93</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional. Anexo V*, México, 1983, p. 17

<sup>94</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, México, 1984, p.9

reciente modelo de SCC para la Administración Pública Federal diseñado en la SHCP no contempla la participación de los sindicatos en la operación del sistema (ambos proyectos son tema del siguiente capítulo).

Esta pérdida de poder político de la dirigencia de la FSTSE dificulta su función de representante de los intereses de los trabajadores, lo que le resta legitimidad y, se infiere, capacidad de control sobre sus bases. A su vez, al debilitarse la capacidad de control de la FSTSE, el gobierno pierde interés en utilizarla como interlocutora de la burocracia federal y refuerza la tendencia a negociar directamente con los sindicatos más importantes. De hecho, actualmente en las negociaciones con las autoridades gubernamentales, la FSTSE sólo representa a menos de una cuarta parte del supuesto millón y medio de afiliados, pues los sindicatos más numerosos, como los de los trabajadores de Educación Pública, el ISSSTE y el gobierno del Distrito Federal negocian de manera directa e independiente. Además, está latente el riesgo de una desbandada de sindicatos de organismos descentralizados y la formación de sindicatos independientes que compitan con los sindicatos oficiales en las secretarías. La FSTSE se empieza a convertir en un cascarón vacío y, conscientes de esto, los dirigentes de la federación buscan con desesperación recuperar la legitimidad perdida.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> “El pleno general ordinario de la FSTSE acordó por unanimidad retomar las manifestaciones públicas como método de lucha y exigir al PRI acciones permanentes en favor de los burócratas. ‘Solamente sirviéndoles a los trabajadores con lealtad se podrá adquirir prestigio y, con este elemento, se dispondrá de autoridad moral para pedirle a los trabajadores la colaboración de su voto’, advirtió Valdés Romo” (F. Martínez, *art. cit.*).

En resumen, el Estado ha tratado de mantener las bases del *trade off* con los sindicatos agrupados en la FSTSE. No obstante, las crisis económicas y las reformas económicas y políticas (electorales) de los últimos quince años han afectado al tradicional sistema corporativo hasta hacerlo ineficiente y, en algunos aspectos, incompatible con los proyectos de modernización y racionalización del Estado.

Los últimos gobiernos han reconocido la necesidad de quitarle poder a las corporaciones para continuar el proyecto modernizador iniciado en los años ochenta; sin embargo, al socavar el poder de las corporaciones sindicales les restan autoridad como representantes de los intereses de los trabajadores y, consecuentemente, les hacen perder efectividad como agentes de control del Estado. Así, “podría pensarse que la necesidad de modernización señalada y emprendida por el gobierno, encierra en si el riesgo de perder el control sobre los trabajadores; al quitarle poder a la organización encargada de realizarlo -la FSTSE”.<sup>96</sup>

En otras palabras, el corporativismo burocrático sigue siendo indispensable instrumento regulador del Estado y pieza importante del PRI; por lo tanto, es improbable que algún gobierno priísta llegara a instrumentar políticas que mermaran radicalmente la autoridad de los sindicatos de empleados públicos, por muy necesarias que dichas reformas le parezcan a los sectores modernizadores del gobierno. Sin embargo, tampoco se puede evitar aplicar medidas que deterioran de manera gradual y continua los métodos corporativos tradicionales. Se trata, como ya lo mencionamos, del equilibrio entre dos lógicas contrarias: la lógica racionalista del proyecto modernizador y la lógica política de

---

<sup>96</sup> L. Méndez, *art. cit.*, p. 13

un sistema que, aunque agotado y en transición, sigue siendo dominado por intereses e inercias formados durante varias décadas.

Para ilustrar lo anterior, en el siguiente capítulo revisaremos algunos puntos del proyecto de servicio civil de carrera, en los cuales es evidente la diferencia de intereses a la que hemos aludido.

### III. PROYECTOS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Hemos afirmado que en la actual situación de la relación entre Estado y sindicatos burocráticos hay una contradicción entre dos lógicas, que, para simplificar, denominamos “económica” y “política”. Dijimos también que esta era una contradicción teórica, pues en la práctica alcanzan un punto de equilibrio.

Lo que llamamos “lógica política” son los intereses implícitos en el funcionamiento del *trade off* tradicional descrito en el capítulo precedente; la lógica económica son los ideales que han guiado a los sectores modernizadores de los gobiernos responsables de las políticas de ajuste y reestructuración; y el punto de equilibrio es la situación actual de la relación entre el Estado y los sindicatos de trabajadores de la administración central: un *trade off* desfasado en algunos aspectos, que continúa funcionando bajo presión.

Para patentizar la contradicción teórica entre lógica económica y lógica política, vamos a revisar uno de los proyectos más ambiciosos de modernización de la administración del personal al servicio del Estado: el sistema de servicio civil de carrera para la administración pública central mexicana. Al analizar los objetivos de dos proyectos de servicio civil de carrera diseñados por el gobierno mexicano --el primero desarrollado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio de De la Madrid y el más reciente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sexenio de Zedillo-- trataremos de demostrar la contradicción entre las intenciones racionalizadoras de las autoridades que crearon los modelos, por un lado, y los intereses del sindicalismo burocrático, por el otro.

Así, los efectos de las políticas de ajuste y reestructuración sobre el aparato burocrático pueden verse, desde la perspectiva de los ideales racionalizadores, como medidas incompletas y autolimitadas para conservar la alianza política con los sindicatos, es decir un punto de equilibrio entre intereses económicos y políticos. Lo anterior explica por qué hasta ahora los privilegios del sindicalismo burocrático no han sido afectados seriamente.

### **III.1. Servicio civil de carrera y “burocratismo”**

Básicamente, el servicio civil de carrera (SCC) es un sistema de administración del personal al servicio del Estado, que se aplica a “todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular”.<sup>97</sup> Los proyectos de SCC tienen como objetivo esencial racionalizar la administración del personal al servicio del Estado. No es extraño, entonces, que los esfuerzos más serios por introducir este sistema en México hayan comenzado prácticamente al mismo tiempo que se dio el viraje en el modelo de desarrollo. Esto es así por que, ante la necesidad de adelgazar y hacer más eficiente al Estado, es indispensable disminuir el derroche de recursos ocasionado por la improductividad de los empleados

---

<sup>97</sup>Mauricio Merino, “Servicio civil”, en Mario Martínez, *Ensayo de un diccionario de política y administración pública: ideas, técnicas, autores*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978, p.482.

públicos, lo que ha sido denominado como “burocratismo” o “protesta pasiva de la burocracia”, la cual consiste en:

el sabotaje inconsciente que la burocracia política plantea al Estado y en el mismo Estado, cuando actúa como órgano obstaculizador, parasitario e ineficaz, y se produce cuando la burocracia política deja de ser un conducto adecuado para la mediación e instrumentación de la política social. En el México de las últimas décadas la burocracia política, o lo que es lo mismo los empleados públicos de diferentes niveles jerárquicos, manifiesta tal tipo de protesta pasiva, convirtiendo al aparato de Estado en un aparato costoso e ineficiente.<sup>98</sup>

En algunos casos, las prácticas del sindicalismo burocrático fomentan la ineficiencia. De manera que modernizar muchas veces es sinónimo de reducir el poder de los sindicatos. Por ejemplo, el SCC condiciona el ingreso, la promoción y la seguridad en el empleo a la productividad y eficiencia del empleado; los sindicatos, en cambio, defienden la inamovilidad a ultranza (aunque cubra a afiliados ineptos). La distribución de nuevas plazas y la promoción se llevan a cabo de acuerdo con prácticas clientelistas, no con base en el mérito. Pero además, “el sindicalismo burocrático como organización (inserta en) el juego político nacional y no sólo como órgano de representación de sus afiliados, fomenta la protesta pasiva de la burocracia política pues se preocupa más bien por hacerse presente en la política nacional dejando de lado los problemas de productividad o eficacia de este sector”.<sup>99</sup>

Cómo ya se ha mencionado, a partir de los años ochenta las condiciones económicas y el nuevo modelo de desarrollo redujeron la tolerancia del Estado frente a

---

<sup>98</sup> B. Lerner, “La protesta pasiva de la burocracia...” *art. cit.*, p. 116

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 136

esta improductividad. No obstante, aunque en los proyectos de SCC se nota la intención de modernizar y promover la eficiencia en el trabajo burocrático, los intereses políticos han impedido llevar a cabo una reforma profunda en contra del “burocratismo”.

### **III.1. El proyecto de servicio civil durante el gobierno de Miguel de la Madrid**

Prácticamente, el primer esfuerzo por crear un sistema de SCC para el conjunto de la administración pública federal mexicana fue el que se realizó durante el sexenio de Miguel de la Madrid (algunos elementos del servicio civil ya habían sido incluidos en anteriores programas de modernización de la administración pública, pero en forma aislada y no como sistema completo y centralizado).

De acuerdo con el anteproyecto del SSC elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),<sup>100</sup> los objetivos eran i) proporcionar estabilidad en el empleo y estimular el deseo de superación del servidor público; ii) lograr la continuidad de las políticas y asegurar que las estructuras del Estado contaran con los elementos humanos idóneos.

El SCC estaba dirigido a los niveles operativos y parte de los mandos medios (jefes de departamento). El órgano responsable de su operación iba a depender de la SPP, aunque se contemplaba la participación de los sindicatos:

Los aspirantes a la carrera de Servicio Civil...deberán ser propuestos por el sindicato correspondiente conforme a las normas, políticas y procedimientos que se establezcan;

---

<sup>100</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional... 1983, op. cit.*

asimismo resulta conveniente considerar la participación de una representación sindical en el proceso integral de selección...<sup>101</sup>

Se planeaba implantar el SCC en tres etapas: i) basificar hasta el puesto de Jefe de Departamento (para lo cual habría que reformar la LFTSE); ii) implementar sistemas escalafonarios funcionales e intercomunicados; iii) después de un periodo de observación, elaborar el proyecto de Ley del Servicio Civil.

Como puede observarse, el proyecto no atacaba directamente a los sindicatos; al contrario, al extender la base hasta el puesto de Jefe de Departamento pretendía ampliar el número de trabajadores sindicalizados y elevar sus niveles de remuneración. No obstante, se preveía establecer algunas reglas para evitar deformaciones; por ejemplo, se proponía que, para obtener la inamovilidad definitiva, los trabajadores tendrían que pasar tres periodos de evaluación y alcanzar la puntuación requerida, de lo contrario su plaza saldría a concurso.

Los sindicatos no se mostraron satisfechos. Durante el Foro Nacional de Consulta Sindical sobre el Servicio Civil de Carrera, que se llevó a cabo en agosto de 1984 con la participación del CEN del la FSTSE y los 96 sindicatos integrantes, se expresaron demandas como las siguientes:

- Eliminar la condición del período de seis meses para adquirir la inamovilidad (es decir que el trabajador la adquiera de manera inmediata).
- Extender la base hasta los niveles de dirección general o su equivalente.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 17

- Establecer mecanismos de ascenso con sistema funcional e intercomunicado y con la acción bilateral de sindicato y autoridades.
- Revisión periódica de los tabuladores con la misma frecuencia que se revisan los salarios mínimos generales.
- Creación de comisiones mixtas para llevar a cabo los procesos de evaluación de exámenes y entrega de estímulos y recompensas.

En otros foros no oficiales, que se celebraron durante septiembre y octubre del mismo año, se hicieron fuertes críticas al proyecto de la SPP y se exigió que en el diseño e implementación del SCC “deberá contemplarse el ejercicio pleno de la bilateralidad y (el proyecto) deberá ser elaborado conjuntamente entre el Estado y las organizaciones de los trabajadores”.<sup>102</sup> La posición de la dirigencia de la FSTSE fue, naturalmente, más moderada. Sólo puso algunas condiciones para aprobar el SCC, como el descongelamiento de plazas y la renivelación de sueldos.

El proyecto propuesto por la SPP, si bien pretendía introducir algunos elementos para racionalizar la administración del personal al servicio del Estado (lo que podría afectar a los sindicatos), a cambio ampliaba la base burocrática sindical, lo que significaba un mayor número de afiliados y de cuotas. No obstante, los líderes de la FSTSE debieron sentirse muy presionados por los sindicatos que rechazaban el proyecto de la SPP. Por su parte, las autoridades debieron haber pensado que estaban concediendo demasiado, ya que si se buscaba ahorrar recursos, entonces la ampliación del número de trabajadores de base,

---

<sup>102</sup> Eduardo Corona, “Informe sobre el Servicio Civil de Carrera”, en *El Cotidiano*, núm. 9 (1985), pp. 38-39.

el descongelamiento de plazas y la renivelación de sueldos no eran precisamente medidas oportunas.

Es evidente la contradicción entre los intereses de la FSTSE y el nuevo perfil del Estado. Por un lado, los sindicatos buscan aumentos de plazas y sueldos e inamovilidad: en otras palabras, mayores gastos de gobierno y rigidez laboral; por el otro, en medio de la crisis económica, el gobierno quiere reducir los gastos mediante la racionalización del aparato estatal. Además, el modelo de SCC de la SPP, al ampliar el número de trabajadores de base, fortalecía a la FSTSE y dificultaba la aplicación de medidas de contracción del aparato burocrático para reducir el déficit gubernamental.

En 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CISC), la cual estaba integrada por los secretarios de Gobernación (Manuel Bartlett), Programación y Presupuesto (Carlos Salinas), Contraloría (Francisco Rojas), Educación Pública (Reyes Heróles), Trabajo (Antonio Farell) y el secretario general de la FSTSE (Germán Parra). Ya que la FSTSE tenía representación en la CISC, y dada la diferencia de intereses entre el representante de los sindicatos y los secretarios de Estado, no podía esperarse que esta comisión funcionara. De esta manera, la CISC se atrampaba desde el momento mismo de su creación.

Las restricciones impuestas por la crisis terminaron aplazando indefinidamente el proyecto de servicio civil. “En Julio de 1985, en acatamiento de una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público corriente del sector público mediante la reducción de estructuras,...el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo

plano...”.<sup>103</sup> Se suprimió la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General de Servicio Civil se limitó a “reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios, modificar los sistemas de pensiones, etc.”<sup>104</sup>

## **II.2. El proyecto de servicio civil en el gobierno de Ernesto Zedillo**

Durante todo el sexenio de Salinas se olvidó el proyecto de SCC. Hasta mediados de la presente década el Ejecutivo volvió a tomar la iniciativa y, como parte del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se comenzó a trabajar en el diseño de un modelo de SCC para la Administración Pública Federal. El modelo de SCC se diseñó en la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, que en septiembre de 1996 se convirtió en la Unidad de Servicio Civil (USC), dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>105</sup>

El modelo diseñado en la USC, a diferencia del proyecto de la SPP de la década pasada, se dirige al personal de confianza de la Administración Pública Federal. En él se define al SCC como “un mecanismo que permite racionalizar todos los procesos administrativos relativos al manejo de los recursos humanos dentro de la función pública”.<sup>106</sup> También se establece que los objetivos del servicio civil federal son:

---

<sup>103</sup> Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, INAP, 1988, p. 99

<sup>104</sup> María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México, 1991, p. 142

<sup>105</sup> El reglamento establece claramente que es competencia de la Unidad de Servicio Civil “diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera...” (México, Diario Oficial, 11 de septiembre de 1997)

<sup>106</sup> Unidad de Servicio Civil, *Modelo de Servicio Civil Federal para México*, México, 1997, p. 3. (Mimeo)

- Profesionalizar a los servidores públicos para responder satisfactoriamente a las demandas de la sociedad, garantizando la ejecución y cumplimiento de los programas de gobierno, a través de un sistema de administración de los recursos humanos, que incluya los siguientes aspectos:
  - Contar con servidores públicos honestos, eficientes e imparciales a cualquier ideología política.
  - Establecer un sistema de reclutamiento que permita atraer gente calificada.
  - Reducir la discrecionalidad de los nombramientos de libre designación por parte del titular en turno y evitar el aprovechamiento, en beneficio propio, de las ventajas del puesto bajo una visión de corto plazo.
  - Desarrollar un esquema de selección, mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso a la persona más apta.
  - Aplicar un sistema de compensación basado en la valuación de los puestos y estrechamente relacionado con el desempeño del servidor público.
  - Mantener en constante capacitación y actualización al servidor público para elevar la calidad en sus tareas.
  - Eliminar la discrecionalidad o el uso exclusivo del criterio de antigüedad, para las promociones de los servidores públicos, a través de la evaluación del desempeño y la capacitación.
- Establecer que la permanencia del servidor público esté en función del mérito, a fin de evitar los vicios que provoca la inamovilidad de otros sistemas...
- Dar solución al problema que representa la falta de transparencia del sistema de compensación.
- Contar con un sistema de compensación que permita atraer y retener al personal más capacitado, con el objeto de brindar mejores servicios a la sociedad.
- Contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta...<sup>107</sup>

Como puede observarse, se trata de desterrar prácticas tradicionales y llenar lagunas jurídicas que se consideran obstáculos para el desempeño eficiente de la función pública.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

La necesidad y viabilidad de un sistema de servicio civil de carrera que abarque toda la Administración Pública Federal ha sido cuestionada por ser un proyecto demasiado ambicioso; en su lugar, algunos especialistas en el tema proponen un proceso gradual y selectivo de profesionalización de la función pública. Pero esta polémica es demasiado compleja para analizarla en este trabajo. Lo que nos interesa es destacar el ideal racionalizador que guía a los diseñadores del modelo de SCC.

Sin embargo, la reforma modernizadora se enfoca solo hacia los empleados de confianza y deja fuera a los trabajadores de base, que constituyen un alto porcentaje de los servidores públicos. El modelo reconoce este defecto y propone “alternativas que permitan incorporar a los trabajadores de base al modelo de servicio civil...(para) evitar dar una solución parcial que sólo resuelva el problema del personal de confianza, sin avizorar el problema que seguirá representando el de base.”<sup>108</sup>

Los problemas que señala el modelo son, en algunos casos, prácticas tradicionales del sindicalismo burocrático. Eliminarlas implicaría privar a la dirigencia sindical de privilegios y poderes que han ido ganado a través del tiempo (y sobre los cuales descansa parte de su hegemonía). Por ejemplo, en lo referente a los procesos de reclutamiento y selección:

En la actualidad el personal de base es contratado sin acatar los mecanismos de reclutamiento y selección previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Dicha Ley, a diferencia de lo planteado en la presente propuesta, establece que las convocatorias deberán realizarse únicamente para permitir el ingreso de

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 1

personal que ya se encuentra laborando dentro de la misma Institución, lo que contraviene el principio de seleccionar y contratar al más apto.<sup>109</sup>

También se critica que la antigüedad sea prácticamente el criterio determinante para ascender en el escalafón y subraya los excesos de la inamovilidad:

La destitución de un trabajador de base por alguna causa justificada se ve obstaculizada por una serie de requisitos legales establecidos por la propia LFTSE que, si bien protegen de probables abusos de autoridad, limitan excesivamente su retiro, aún por causas establecidas dentro de la misma Ley.<sup>110</sup>

El SCC se fundamenta en los principios de mérito e igualdad de oportunidades, lo que en teoría garantiza el ingreso de los aspirantes y ascenso de los trabajadores más capaces y eficientes. Cualquier norma que otorgue privilegios a algún grupo particular o que se base en criterios ajenos al mérito es contradictoria al ideal de SCC. Desde este punto de vista, para acabar con la ineficiencia de los trabajadores de base sería necesario quitarle prerrogativas a los sindicatos.

Los diseñadores del modelo de SCC proponen incorporar al personal de base modificando las disposiciones de la LFTSE que sean incompatibles con el modelo, o bien, “que el personal de base continúe regulado tal y como se encuentra actualmente, sin ninguna modificación a su ley, pero en consecuencia tampoco en su sistema de compensación. Lo que significa que si el personal de base quisiera ingresar al Servicio Civil Federal a un puesto equivalente al que desempeña tendría, además de sujetarse a los

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 42

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 43

sistemas establecidos para la selección e ingreso, que renunciar a su base”.<sup>111</sup> En los dos casos anteriores los sindicatos se verían afectados, ya sea por la desaparición de privilegios que les concede la ley o por el riesgo de que un elevado número de trabajadores renunciaran a su base para ingresar al SCC. Durante el Foro de Consulta sobre el SCC, que se llevó a cabo en febrero de 1997, se expresó claramente la posición de la FSTSE al respecto:

El principio básico que deberá prevalecer en cualquier propuesta de actualización de la legislación burocrática para implantar el Servicio Civil es el de respetar los derechos adquiridos por los trabajadores a lo largo de la Historia de la Administración Pública en México.

...(El sistema de servicio civil debe estar) enmarcado legalmente en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, regido por un ordenamiento jurídico que no contravenga aquella ni suprima derechos conquistados; por ejemplo, el derecho de asociación “sindicalización” e inamovilidad en el empleo.

...las organizaciones sindicales afiliadas a la F.S.T.S.E debemos oponernos a que cualquier ascenso por la aplicación de Servicio Civil, implique que los trabajadores pierdan su carácter de sindicalizados. Lo anterior para que las organizaciones no se vean disminuidas en su membresía, ni en su calidad de representantes de los trabajadores... (Al contrario, se propone la) basificación de los puesto de mando medio y superiores, para mantener la estabilidad y productividad del Sector Público.<sup>112</sup>

Entre otras cosas, también se exigió la creación de una Comisión Bipartita del Servicio Civil, formada por representantes del gobierno y de la FSTSE, cuya responsabilidad sea la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 44

<sup>112</sup> “Resumen del Foro. Transformar el quehacer de los trabajadores al servicio del Estado”, en *Acontecer Sindical*, núm. 29 (1997), pp. 5-21

Aparentemente no hay margen de negociación en algunos temas, como la inamovilidad incondicional, conquista histórica para la FSTSE y lastre oneroso para los funcionarios responsables del diseño del SCC. Estos últimos, por lo tanto, proponen lo que parece ser la única salida: mantener dos regímenes laborales independientes, uno para el personal de confianza (la Ley del Servicio Civil Federal) y otro para el personal de base (la actual LFTSE). En este supuesto ambas partes cederían menos de lo que estarían en riesgo de perder en cualquiera de los otros escenarios posibles: los sindicatos se verían excluidos de un sistema que promete mejores compensaciones y expectativas de desarrollo a los trabajadores, pero mantendrían sus derechos actuales y la permanencia de sus afiliados; las autoridades se resignarían a continuar tolerando los aspectos de la LFTSE que generan la improductividad e ineficiencia del personal operativo, pero no tendrían mayores obstáculos por parte de los sindicatos para llevar a cabo sus proyectos entre los mandos medios y superiores (lo cual no quiere decir que no habrá resistencias de otros sectores del gobierno que se benefician con las prácticas clientelistas).

En resumen, la reforma administrativa pretende crear un Estado moderno, eficiente y racional. El SCC es un aspecto de esta reforma dirigido específicamente al personal al servicio del Estado; sin embargo, aunque los grupos modernizadores del gobierno critican abiertamente al régimen tradicional y desean transformar la situación actual del aparato administrativo, la oposición del sindicalismo burocrático ha sido un factor fundamental para abandonar estos proyectos o aplicarlos parcialmente, con lo que si bien no se afecta directamente a los sindicatos, tampoco se ataca lo que desde la visión modernizadora son las principales causas de la improductividad burocrática. Ciertamente:

Una paradoja se presenta en el sistema político mexicano: el sindicalismo burocrático es demasiado poderoso para quedar fuera de la reforma administrativa, pero por su historia es mal socio de esta iniciativa y “agente” que menoscaba con su presencia los posibles resultados prácticos de tal reforma administrativa.<sup>113</sup>

Lo anterior hace pensar que cualquier reforma administrativa tendrá pocas probabilidades de éxito si no toma en cuenta que el corporativismo burocrático es una pieza importante del sistema político. Cualquier medida, por racional que sea, si va en contra de los intereses de la dirigencia sindical, va en contra, por lo tanto, del PRI y de la capacidad reguladora del gobierno. Por lo tanto, es posible afirmar que:

la cura para el mal burocrático implica transformar un conjunto de alianzas políticas... El sindicalismo burocrático y concretamente la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado ha sido el sustento real de un gran parasitismo, corrupción y burocratismo. Para los altos directivos del Estado mexicano...erradicar el burocratismo implica derrotar el sindicalismo burocrático, que al Estado mexicano le ha resultado muy útil sobre todo para enfrentar a otras clases sociales y también como apoyo sustantivo, y dar pie a un sindicalismo nuevo (y posiblemente peligroso). Los altos directivos mexicanos se enfrentan a una contradicción: para propiciar la eficacia del Estado e incrementar su margen de negociación frente a la sociedad civil se requieren transformaciones en el sindicalismo burocrático, y aunque este ha resultado funcional como apoyo político, a la larga va contra el Estado y su función.<sup>114</sup>

En resumen, podemos afirmar que entre los intereses del sindicalismo burocrático y los proyectos de racionalización del Estado hay un enfrentamiento, cuyo resultado es una situación de equilibrio pragmático que si bien mantiene la alianza política gobierno-PRI-

---

<sup>113</sup> B. Lerner, “La protesta pasiva de la burocracia política...”, *art. cit.*, p. 148

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 159

sindicatos, al mismo tiempo impide reformar las relaciones laborales en el sector público para adecuar el *trade off* tradicional a las nuevas condiciones económicas --un Estado con recursos limitados-- y políticas --una legitimidad política canalizadora o corporativa cada vez menos funcional, la cual tiende a ser (o al menos se pretende que sea) substituida por la legitimidad representativa o electoral.

#### IV. CASOS CONCRETOS

En el capítulo II revisamos las características y funciones de la FSTSE. También presentamos algunos argumentos para afirmar que esta federación ha perdido presencia política y capacidad de negociación en los últimos años, lo cual no necesariamente implica que todos los sindicatos que la integran se encuentren en una situación similar. De hecho, unos cuantos sindicatos grandes y poderosos, como los de las secretarías de Salud y Educación, tradicionalmente han ejercido un dominio determinante dentro de la FSTSE, independientemente de las autoridades que formalmente han dirigido esta central burocrática.

Con base en lo anterior, a fin de observar como funciona el *trade off* en la actualidad, es necesario continuar el análisis del sindicalismo burocrático hasta el nivel de las unidades que lo componen, los sindicatos mismos, ya que la negociación de condiciones de trabajo y otros tipos de concesiones (renivelación de sueldos, descongelamiento de plazas, etc.) varía en cada caso particular dependiendo de la fuerza del sindicato, la relación de la dirigencia con las autoridades, la coyuntura política, etc. Pretender estudiar a todo el conjunto de la administración central sería una tarea interminable, dada la diversidad de situaciones y su constante transformación. Nuestra intención es presentar un esquema general, por lo tanto vamos a describir sintéticamente dos casos que pueden ilustrar lo que hemos expuesto a través del trabajo. El análisis se centra en dos dependencias -- las Secretarías de Educación Pública y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca-- durante los primeros años del gobierno de Zedillo. Los sindicatos elegidos no son representativos de toda la administración central; al contrario,

han sido excepcionalmente dinámicos y conflictivos en los años recientes y, por lo tanto, pensamos que pueden ser útiles para detectar que aspectos del *trade off* han desaparecido, que otros continúan vigentes y hasta que punto el deterioro del *trade off* ha sido causa de los conflictos entre las autoridades gubernamentales y los sindicatos.

#### **IV.1. Conflicto laboral en la Semarnap**

Después de la SEP, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) ha sido la dependencia en la que se han desarrollado los conflictos más importantes durante el presente sexenio. Los años de 1995 y 1996 se caracterizaron por las continuas protestas (paros de labores, toma de instalaciones, bloqueo de avenidas, etc.) que no se limitaron al ámbito interno de la secretaría y buscaron apoyo por medio de canales extraoficiales, como partidos políticos de oposición y organismos internacionales.

En el capítulo II vimos que el *trade off* entre Estado y sindicatos burocráticos conserva sus rasgos fundamentales: las prestaciones sociales se han mantenido y la mayoría de los sindicatos de empleados públicos han mostrado una actitud moderada en sus demandas y en su actividad política.

Sin embargo existen condiciones particulares que pueden reforzar o deteriorar el *trade off* en cada dependencia. No todas las dependencias, por ejemplo, han sufrido en la misma forma las políticas de cancelación de plazas ni se han beneficiado por igual de las renivelaciones.

En el caso de la Semarnap, podemos observar que entre 1996 y 1997 los trabajadores de base sufrieron un leve rezago del valor nominal de sus sueldos con respecto al salario mínimo general nacional, pues si en 1996 los sueldos de los

trabajadores de base variaban entre 1.7 y 2.8 salarios mínimos, para el año siguiente lo hacían entre 1.6 y 2.6.<sup>115</sup>

En el mismo periodo, el número de trabajadores sindicalizados (incluidos en el concepto 1100 de la clasificación por objeto del gasto: “remuneraciones al personal de carácter permanente”) también registró una disminución, pues pasaron de 10853 a 9339. No obstante, el total de empleados de la dependencia creció de 33977 a 35302. Lo anterior debido a que se ha venido contratando un mayor número de trabajadores por honorarios y eventuales (concepto 1200: “remuneraciones al personal de carácter transitorio”), los cuales no cotizan al sindicato.<sup>116</sup>

El estancamiento de los sueldos respecto al salario mínimo y la disminución del número de trabajadores de base (simultáneamente al aumento del personal transitorio) debieron causar cierto descontento entre los trabajadores y líderes sindicales. Ya desde 1995 la principal demanda sindical era la reconversión de más de cuatro mil plazas al más alto nivel (27ZA) para terminar con las diferencias salariales al interior de la dependencia

---

<sup>115</sup> De acuerdo con datos del INEGI, en enero de 1996 el salario mínimo general nacional era de 18.43 pasos diarios. En 1997 aumentó a 24.30 pesos. Por su parte, según el analítico de puestos de la Semarnap, en 1996 los sueldos compactados de los niveles 27z y 14 (zona económica II) eran 52.5 y 31.7 pesos diarios respectivamente. El año siguiente a estos mismos niveles les correspondían 64.6 y 39 pesos diarios.

<sup>116</sup> Datos obtenidos del analítico de puestos de la Semarnap 1996 y 1997. Los representantes sindicales y la prensa afirman que son más de treinta mil los integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Semarnap (SNTSemarnap). Cabe aclarar que, según el analítico de puestos de la Secretaría, en enero de 1997 había en total 35302 trabajadores, de los cuales sólo 17230 pertenecían a la partida 1100 de personal permanente (que incluye tanto a personal de base como de confianza) y el resto al concepto 1200 de personal transitorio: honorarios (3,011 trabajadores) y eventuales (15,061 trabajadores). De acuerdo el artículo 8 de la LFTSE, tanto los trabajadores de confianza como los que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios están excluidos del régimen jurídico que enmarca a los trabajadores al servicio del Estado, por lo cual no cotizan al sindicato. Podemos afirmar que los trabajadores que cotizan son las bases reales del sindicato. En el caso de la Semarnap, el número de trabajadores que cotizan al sindicato no sobrepasa los diez mil. No obstante, el analítico de puestos no incluye al total de los trabajadores sindicalizados; sólo a los del capítulo 1000. Debe tomarse en cuenta que las bases del sindicato también se integran por trabajadores no contemplados en el capítulo mil, como, en el caso del SNTSemarnap, los trabajadores de la Comisión Nacional de Agua (Conagua). Lo cual explica en

(diferencia que se explica porque los trabajadores procedían de diferentes secretarías). Sin embargo, como veremos a continuación, fue otro el principal motivo del conflicto y los actos de protesta ocurridos durante 1995 y 1996.

#### **IV.1.1. El conflicto (1996-1997)**

En diciembre de 1994, como resultado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de Pesca y se creó la Semarnap, que aglutinó, además del total de la base trabajadora de la Secretaría de Pesca (SP), a personal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) negó la autorización para que el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP) se convirtiera en Sindicato Nacional de Trabajadores de la Semarnap (SNTSemarnap). En marzo de 1995 la FSTSE llevó a cabo un Congreso Nacional Consultivo, en el cual se eligió al Comité Ejecutivo Nacional del nuevo sindicato de la Semarnap. El TFCA canceló el registro legal al SUTSP y se lo otorgó al nuevo SNTSemarnap, cuya dirección quedó a cargo de Mario Santos Gómez, líder sindical proveniente de la SARH y conocido por sus prácticas autoritarias.<sup>117</sup>

---

parte por qué el número de afiliados que dice tener el SNTSemarnap es mucho mayor que el número de trabajadores de base registrado en el analítico de puestos de la Semarnap.

<sup>117</sup> “Mario Santos es conocido en la burocracia como el líder que ha controlado por más de dos décadas al sindicato de la Secretaría de Agricultura. Lo han acusado de utilizar golpeadores y de obstaculizar la defensa de las demandas de los empleados de esta dependencia. En 1988, trabajadores en la huelga de hambre de la SARH...acusaron a Santos de manipular (al sindicato)...mediante prácticas antidemocráticas, corrupción y grupos de choque. En 1993, otros huelguistas de hambre...sufrieron un desalojo violento. Los afectados responsabilizaron de los hechos a Santos, así como al titular de la SARH, Carlos Hank González” (Julieta Medina, “El choque de dos sindicatos”, en *Reforma*, México, D.F., 8 de abril de 1996).

El SUTSP se resistió a su disolución e inició una serie de protestas, como marchas, plantones, bloqueos de avenidas y paros de labores. También buscó apoyo de legisladores, de organizaciones de derechos humanos y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual recomendó al gobierno mexicano reconocer la legalidad del SUTSP y permitir que los servidores públicos constituyeran libremente sus sindicatos.

Además, el SUTSP interpuso amparos en contra de los dos dictámenes del TFCA que cancelaron su registro y se lo otorgaron al sindicato encabezado por Mario Santos. Ambos amparos fueron concedidos en los primeros meses de 1996 por el Séptimo y el Segundo Tribunal Colegiado de Distrito en Materia de Trabajo. Ante las decisiones de la SCJN, el TFCA acordó por unanimidad restituirle su registro al SUTSP y cancelar el del SNTSemarnap. De esta manera se reconocía la ilegalidad del proceso mediante el cual se creó y registró al sindicato dirigido por Mario Santos.

Después de haber recuperado el registro, el líder del SUTSP, Roberto Tooms, aceptó que su sindicato, no obstante ser el único con registro ante el TFCA, tampoco representaba a los 30 mil trabajadores de la Semarnap, pues había sido elegido sólo por tres mil de la antigua SP. En consecuencia, informó que se convocaría a un congreso nacional para constituir un nuevo sindicato, cuya dirigencia se elegiría mediante el voto libre y secreto de todos los trabajadores de la dependencia.

Sin embargo, para las autoridades de la Semarnap no fueron suficientes la recomendación de la OIT, los amparos concedidos por la SCJN y la resolución del TFCA. De acuerdo con la dirigencia del SUTSP, las autoridades de la dependencia se negaron a acatar el fallo del TFCA y continuaron brindando apoyo institucional (recursos y 700 licencias sindicales) al gremio de Mario Santos. En los meses siguientes, la titular de la

dependencia, Julia Carabias, y el oficial mayor, Eduardo Almeida, se negaron a recibir a los representantes del SUTSP y mantuvieron retenidas las cuotas sindicales.<sup>118</sup> Frente a esta situación, los dirigentes del SUTSP reiniciaron las movilizaciones y presentaron denuncias en contra de Carabias y Almeida ante la Secretaría de Gobernación (por no acatar el fallo del TFCA) y la Secodam (por uso indebido del presupuesto oficial en atención a un sindicato inexistente), además de una demanda judicial por intervenir en el conflicto intergremial.

Por su parte, el 27 de junio Mario Santos encabezó la ocupación del TFCA y la toma de las 31 delegaciones de la Semarnap en el país, como protesta por habersele cancelado el registro a su organización y en demanda de un recuento para definir cuál era el sindicato mayoritario. La ocupación terminó ese mismo día gracias a la intervención de la Secretaría de Gobernación.

A raíz de lo sucedido el 27 de junio, la Secretaría de Gobernación decidió actuar como mediadora para solucionar el conflicto entre los dos sindicatos. Así se llegó al acuerdo de realizar un recuento mediante voto directo y secreto de los trabajadores, para decidir a cual de los contendientes se le otorgaría la titularidad de la representación. No obstante que el SUTSP denunció la falta de equidad de las autoridades ante los sindicatos en pugna y las irregulares condiciones en que se iba a realizar el recuento, éste se llevó a cabo a principios de septiembre y lo ganó con amplia ventaja el SNTSemarnap, el cual obtuvo casi 80% de los votos.

---

<sup>118</sup> Julia Carabias argumentaba que el nombramiento del gremio sindical era un asunto laboral, en el cual no debían intervenir las autoridades de la Secretaría (Ruth Rodríguez “Rehuye Julia Carabias al problema intergremial; no nos compete, dice.”, en *El Universal*, México, D.F., 23 de julio de 1996). Sin embargo, para los dirigentes del SUTSP, en la práctica la intervención de la autoridades era clara al no reconocer su personalidad jurídica y continuar ofreciendo el apoyo gubernamental al grupo de Mario Santos.

Aunque el SUTSP manifestó su inconformidad,<sup>119</sup> volvió a perder su registro como consecuencia del resultado del recuento. Sin embargo, interpuso un nuevo amparo con base en los principios de libertad sindical que establece el convenio número 87 que México firmó con la OIT. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo resolvió en favor del SUTSP el seis de junio de 1997, por lo que la Semarnap se convirtió en la primera Secretaría con dos sindicatos legales, a pesar de que la LFTSE no permite que haya más de un sindicato por dependencia.

#### **IV.1.2. Consideraciones**

Podemos afirmar que en la Semarnap no ha permanecido intacto el *trade off* de acuerdo con sus características anteriores a la década de 1980. Ciertamente, los empleados tienen acceso a las prestaciones sociales generales que expusimos en el capítulo II, las cuales continúan creciendo en términos absolutos. Pero, por otra parte, el número de trabajadores sindicalizados, que antes aumentaba continuamente en todo el sector público, registra variaciones negativas en esta Secretaría.

De cualquier forma, el conflicto laboral en la dependencia no tuvo como motivo fundamental el deterioro de remuneraciones y prestaciones sociales o la aplicación de políticas gubernamentales que atacaran abiertamente al sindicalismo burocrático tradicional. No fue, pues, una protesta contra las nuevas condiciones derivadas de las medidas racionalizadoras del gobierno.

---

<sup>119</sup> Roberto Tooms “aseguró que votaron empleados de confianza y personal ajeno a la institución; que hubo intimidación a las puertas de las casillas para que votaran por el grupo que encabeza Santos Gómez, y que representantes de la dependencia dieron todo su apoyo a 730 comisionados que acarrearón personal, sobre todo de zonas rurales de Conagua... (Además) aseguró que las irregularidades fueron instrumentadas

El problema tuvo su origen en las prácticas antidemocráticas del sindicalismo burocrático y se agravó por las acciones ilegales que llevaron a cabo tanto la dirigencia sindical oficial como algunas autoridades de gobierno. Al principio se trataba de un problema interno de legitimidad de la representación sindical, pero derivó en el cuestionamiento de una de las bases del corporativismo burocrático: la prohibición de que haya más de un sindicato por dependencia. Este cuestionamiento no figuraba inicialmente en las intenciones de la disidencia, la cual no demandaba el derecho a la libre sindicalización sino únicamente el reconocimiento de su registro. Una serie de acciones arbitrarias e ilegales por parte de la FSTSE, el TFCA y las autoridades de la Semarnap le cerraron al SUTSP todos los canales dentro de la estructura corporativa y se vio obligado a recurrir a instancias externas y llevar a cabo acciones de protesta más contundentes. El conflicto terminó por involucrar a diversos actores nacionales e internacionales y la Secretaría de Gobernación tuvo que intervenir ante la dimensión que estaba adquiriendo lo que originalmente era una simple pugna intergremial.

Es probable que si se hubiera actuado legal y democráticamente desde un principio, es decir que no se le hubiera cancelado el registro al SUTSP hasta llevar a cabo un recuento por medio de voto secreto y directo (como finalmente se hizo) para determinar quién obtendría la titularidad, se habría evitado que el conflicto llegara tan lejos.

Lo que interesa destacar es que uno de los conflictos laborales en la administración central más importantes de los últimos años no tuvo su origen en

---

por la Oficialía Mayor de la Semarnap...” (Judith Calderón, “Tooms: el recuento en Semarnap estuvo plagado de irregularidades”, en *La Jornada*, México, D.F., 8 de octubre de 1996).

exigencias económicas de los trabajadores ni en la voluntad de transformar el sistema corporativo, sino en pugnas intersindicales relacionadas con la representatividad y legitimidad del liderazgo; y se agravó por las imposiciones autoritarias de la dirigencia sindical oficial y las autoridades de gobierno involucradas.

#### **IV.2. Conflicto laboral en la SEP**

Dada la importancia del SNTE, sindicato que agrupa a empleados y maestros de la Secretaría de Educación Pública (SEP), pensamos que no puede dejarse de lado cuando se intenta analizar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Por otra parte, el tema es demasiado extenso y ha sido objeto de numerosas investigaciones; por lo cual, en esta sección del trabajo sólo vamos a dar una visión general de lo que el SNTE ha representado para el sistema político mexicano y destacaremos algunas particularidades del sistema corporativo en este sector. Como lo hemos hecho a lo largo de todo el trabajo, al analizar las relaciones entre las autoridades gubernamentales y el sindicato trataremos de mostrar la contradicción entre lógica económica y lógica política, y de ver cómo esta contradicción ha afectado la relación corporativa tradicional.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) agrupa alrededor de un millón trescientos mil trabajadores (ver cuadro IV.1), lo cual lo hace el sindicato más grande de Latinoamérica. Aunque es parte de la FSTSE, las características específicas de su gremio le han hecho ocupar un lugar propio en el sistema político y desempeñarse como unidad independiente del resto de trabajadores al servicio del Estado.

#### CUADRO IV.1. COMPOSICIÓN DEL SNTE POR NIVELES DE EDUCACIÓN

<b>Nivel</b>	<b>1997-1998</b>
Preescolar	133, 201
Primaria	489, 536
Secundaria	246, 884
Capacitación para el trabajo	7, 551
Medio Superior (técnico)	28, 953
Normal	10, 540
Administrativo y superior	383, 335
<b>Total</b>	<b>1, 303, 000</b>

Fuente: Elaborado con base en documentación de la SEP. Citado en Juan José Mendoza Alvarado, "Salario magisterial y política económica de Estado", en *La Jornada*, México, D.F., 26 de marzo de 1998.

El prestigio social del magisterio y el tamaño, distribución geográfica, organización y disciplina del SNTE han convertido a este sindicato en una corporación con extraordinario alcance y poder de movilización, que mantiene su presencia en todo el país e influye en amplios sectores sociales. Esto ha hecho del SNTE un aliado fundamental del PRI, pues el sindicato aporta considerables recursos financieros, materiales y humanos para apoyar las campañas electorales de los candidatos oficiales. El PRI retribuye a la corporación con espacios de representación popular mediante los cuales se asegura la capacidad gestora de la dirigencia sindical (en el capítulo II presentamos una descripción más detallada de la relación entre el sistema político y los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado).

Pero el poder del SNTE también ha dificultado la implementación de los proyectos gubernamentales que buscan la racionalización del sistema educativo. De

manera que “en el ámbito educativo algunas de las políticas públicas más importantes de las últimas dos décadas pueden interpretarse como colisiones entre el proyecto tecnocrático y las resistencias corporativas”.<sup>120</sup> Esta contradicción entre la “lógica tecnocrática” y la “lógica corporativa” (o como la hemos llamado anteriormente, entre la racionalidad económica y la racionalidad política) ha significado una paradoja para los gobiernos neoliberales: el SNTE “es uno de los principales aliados políticos del régimen, especialmente del Partido Revolucionario Institucional; al mismo tiempo que es un formidable obstáculo para cualquier política de cambio en el sistema educativo dependiente del gobierno federal”.<sup>121</sup>

#### **IV.2.1. Antecedentes**

Desde su fundación en 1943, el SNTE se caracterizó por su estructura fuertemente centralizada. La centralización de la organización sindical se vio favorecida, entre otros factores, por la expansión del sistema educativo federal, la cual continuó hasta la década de 1970.

Durante los años sesenta, como resultado de la institucionalización de privilegios a los trabajadores al servicio del Estado y, en particular, de la ejecución del Plan de Once Años<sup>122</sup> en el sector educativo, el magisterio obtuvo numerosas concesiones, como fueron

---

<sup>120</sup> Aurora Loyo, “De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros” en Luna M. y R. Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo...*, op. cit., p. 248.

<sup>121</sup> Alberto Arnaut, *Apuntes para el estudio de la relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Secretaría de Educación Pública y el sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, p. 12 (sin fecha).

<sup>122</sup> “Las mayores concesiones de la SEP al magisterio y al sindicato derivan de la mera ejecución del Plan de Once Años (1959-1970), que en su parte medular contemplaba un programa de expansión del sistema escolar federal de educación primaria. Se multiplican las escuelas y los grupos escolares de las zonas menos rurales del país, lo que, a su vez, aumenta las probabilidades de movilidad horizontal --del campo a la

el incremento de sueldos y plazas, la reforma del escalafón y el catálogo de puestos, la ampliación de las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional. En resumen, el gobierno llevó a cabo una política incrementalista que satisfizo las demandas del magisterio y fortaleció la legitimidad del SNTE, gestor formal de los beneficios. Así pues, por lo menos hasta mediados de la década de 1970 las relaciones entre autoridades gubernamentales y sindicato mostraron cierta armonía:

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, que para la Secretaría significaba dejar obra y para el Sindicato aumentar de un modo acelerado su membresía y, por tanto, su poder a lo largo y ancho del país. La política expansiva del sistema educativo...para los maestros significaba mayores oportunidades de empleo y de movilidad, y para la dirigencia sindical una mayor disponibilidad de recursos y premios (plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios que ofrecer a sus dirigidos).<sup>123</sup>

Fue a principios de la década de 1970, poco antes de que comenzara a deteriorarse la funcionalidad de la relación entre el sindicato y las autoridades de la SEP, cuando, con el apoyo del presidente Echeverría, surgió un nuevo grupo hegemónico en el SNTE encabezado por Carlos Jongitud, quien ocupó la Secretaría General de 1974 a 1977, pero fue el líder real del sindicato hasta 1989.

Varios factores contribuyeron a la consolidación del nuevo grupo hegemónico, entre los cuales destacan el crecimiento acelerado de la membresía y el cambio en la composición interna del sindicato durante los años sesenta, el apoyo del presidente, la

---

ciudad-- y vertical --de maestro *de banquillo* a director a inspector-- del magisterio federal". (A. Arnaut, *Apuntes para el estudio de la relación... op. cit.*, p. 4)

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 7

capacidad del nuevo grupo para transmitir y negociar exitosamente las demandas de las bases, las reformas a la estructura del sindicato y, principalmente, la fundación de Vanguardia Revolucionaria:

Se creó Vanguardia Revolucionaria como una estructura paralela y entrecruzada con la del sindicato, que cumpliría diversas funciones: i) asegurar una posición permanente para el profesor fuerte del nuevo grupo, ii) dar cohesión ideológica al magisterio en torno a las concepciones y directivas del nuevo grupo, iii) fiscalizar la acción de las instancias de representación formal, iv) contar con una estructura de control y acceso directo en aquellos espacios o instancias sindicales donde el nuevo grupo no tenía representación o estaba sobrerrepresentado, v) permitirle al profesor fuerte una comunicación más directa con los cuadros intermedios y bajos del sindicato, al margen de los dirigentes formales..., lo cual hizo posible además, la formación de una vasta red de relaciones personales, y vi) realizar acciones con un margen de libertad mayor que el que permitía la estructura sindical.<sup>124</sup>

Como ya se explicó en capítulos anteriores, el sistema corporativo tradicional se basaba en un *trade off* entre Estado y sindicatos, el cual consistía básicamente en la concesión de beneficios a los sindicatos a cambio de subordinación política y moderación en las demandas laborales. La condición indispensable para que este acuerdo funcionara sin problemas, especialmente en el sector público, era que el Estado tuviera recursos suficientes para continuar otorgando beneficios al cada vez más numeroso grupo de empleados públicos. Así, durante el gobierno de Echeverría encontramos que las políticas gubernamentales populistas coincidieron con los intereses del SNTE y, por lo tanto, la relación entre Vanguardia Revolucionaria y la SEP se caracterizó por la ausencia de conflictos. Sin embargo, las contradicciones surgieron cuando el gobierno de López

Portillo buscó reorientar la política educativa hacia reformas cualitativas --básicamente la desconcentración administrativa de la SEP iniciada en 1978-- en lugar de continuar la ya para entonces insostenible expansión del sistema educativo. “La nueva orientación de la política educativa afectaba, al mismo tiempo, dos de las dimensiones en las que había enraizado el poderío del SNTE: el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio”.<sup>125</sup> La relación entre sindicato y autoridades se volvió tensa y conflictiva. Dadas las circunstancias económicas en las cuales Miguel de la Madrid asumió el poder, era lógico que el esquema incrementalista de la política educativa de las décadas anteriores sería abandonado definitivamente y continuarían los intentos de reformas cualitativas, ahora mediante el proceso de descentralización que pretendía transferir la educación básica y normal federal a los gobiernos de los Estados.

Ante las intenciones del gobierno de llevar a cabo el proceso de descentralización, la dirigencia sindical vio amenazada la integridad del sindicato (el cual corría el riesgo de fragmentarse en sindicatos estatales) y su capacidad de control, que se basaba en la estructura vertical y centralizada del SNTE. Vanguardia Revolucionaria se opuso a los proyectos de reforma y sus demandas comenzaron a tomar un tono más agresivo, especialmente las relacionadas con la dirección de la educación nacional y las posiciones políticas dentro del PRI y el gobierno.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> A. Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 1992, p. 17.

<sup>125</sup> A. Arnaut, *Apuntes para el estudio de la relación...*, *op. cit.*, p. 8

<sup>126</sup> Carlos Jongitud llegó a declarar que “tarde o temprano los maestros conducirán y serán responsables de la educación nacional; tarde o temprano se sentarán los maestros a la mesa donde se discuten los problemas nacionales”; y su discurso expresó el carácter conflictivo de la relación con el gobierno: “basta ya de que a la organización se le esté tratando con la punta del pie; basta ya de tantos infundios, si son nuestras propias autoridades educativas, que ellos reciban las consecuencias de tan reprobable conducta en este esfuerzo por defender la unidad del sindicato...” (Citado en Aurora Loyo, *art. cit.*, p. 254).

La resistencia del sindicato restringió el alcance de las reformas y la descentralización educativa quedó inconclusa: “el decreto de marzo de 1984 impone como límite a la descentralización tres de los aspectos que la dirección nacional del sindicato tenía más interés en preservar: la vigencia de la relación laboral con la SEP, las condiciones generales de trabajo y el sistema mixto y centralizado de escalafón y cambios”.<sup>127</sup> Sin embargo, a pesar de que se llegó a este acuerdo tácito con las autoridades de la SEP, a finales de la década de 1980 las circunstancias habían cambiado y Vanguardia Revolucionaria había perdido las virtudes que le permitieron mantener su hegemonía en los años anteriores.

Como lo expusimos en el primer capítulo, el nuevo modelo de desarrollo iniciado en el decenio de 1980 era incompatible en algunos aspectos con los privilegios y concesiones de que gozaban los sindicatos y especialmente sus dirigentes. Así que, una vez agotado el esquema incrementalista del sistema educativo, Vanguardia Revolucionaria dejó de distribuir beneficios entre las bases del sindicato (al menos en la misma proporción que antes) y pareció conformarse con la obtención de posiciones políticas y administrativas para sus miembros, lo cual fue deteriorando su legitimidad y fortaleció a los grupos disidentes internos. Además, parece ser que Vanguardia Revolucionaria sobrevaloró su fuerza política y su discurso empezó a transgredir la lógica corporativa y a ganarse la desconfianza de las autoridades. De acuerdo con Aurora Loyo:

...si bien la corporación posee en el corporativismo estatista una relativa autonomía interna..., dicha autonomía se da en un contexto de subordinación al Estado, tanto *de jure*

---

<sup>127</sup> A. Arnaut. *La evolución de los grupos hegemónicos...*, op cit., p. 32

como *de facto*. Más aún, los límites de la autonomía externa están bien definidos, y se encuentran de hecho implícitos en la aceptación del orden social y político vigente, dentro del cual la corporación ocupa un lugar específico y tiene una función que cumplir... El discurso vanguardista tardío parece buscar la transgresión de esos límites, ubicándose con ello en una lógica más cercana a la de grupo de presión que a la de corporación.<sup>128</sup>

No es de extrañar, entonces, que a finales de la década pasada Vanguardia Revolucionaria se encontrara sometida a fuertes presiones tanto internas como externas, las cuales llevaron a un grave conflicto en 1989, que terminó con la renuncia de Jongitud y la desaparición formal de Vanguardia Revolucionaria.

Entre los diversos factores que ocasionaron la caída Vanguardia Revolucionaria, la presión de la disidencia interna desempeñó un papel determinante. El surgimiento y movilización de los grupos disidentes puede verse como resultado de la combinación de dos factores fundamentales: i) el continuo descenso del nivel de vida de los maestros -- cuyo principal indicador es la vertiginosa caída del salario real durante el decenio de 1980 (ver cuadro IV.3)-- y la ausencia de expectativas de mejoría, debido al “achatamiento y la esclerosis de la pirámide profesional del magisterio”<sup>129</sup>; y ii) La estructura vertical y la centralización del poder, rasgos característicos del SNTE (reforzados por el liderazgo de Jongitud), que bloqueaban la participación e impedían la expresión de los diferentes intereses regionales, profesionales e ideológicos de un sindicato que en los años anteriores había experimentado un acelerado proceso de crecimiento, diversificación y recomposición.

---

<sup>128</sup> *Op. cit.*, p. 254

<sup>129</sup> Véase A. Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos...*, *op. cit.*, p. 39

El movimiento de maestros disidentes que provocó la renuncia de Carlos Jongitud estaba constituido por un conjunto heterogéneo de grupos defensores de diferentes intereses y posiciones ideológicas; sin embargo, aquellos que formaron la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y Corrientes Democráticas (CNTE) se convirtieron en la principal fuerza opositora. La CNTE surgió a finales de los años setenta en el sudeste del país y durante la década siguiente extendió su influencia en otros estados, particularmente en el D.F. En 1989 la CNTE impulsó un amplio movimiento de protesta que duró noventa días y culminó en un acuerdo con la SEP y el SNTE, mediante el cual los maestros obtuvieron incremento salarial (25%) y el compromiso de las autoridades de establecer el sistema de carrera magisterial y un salario mínimo profesional. Además, la oposición democrática ganó espacios en los comités ejecutivos de tres de las secciones más grandes del SNTE: la IX (preescolar y primaria), la X (posprimaria) y la XI (personal técnico y administrativo) del D.F.

Aunque, como hemos observado, durante la década de 1980 la función representativa del corporativismo magisterial (su capacidad de gestoría) mostró graves deficiencias, no fueron la corporación (el SNTE) ni el sistema corporativo los que perdieron legitimidad sino básicamente Vanguardia Revolucionaria y su líder. La disidencia no cuestionó los canales corporativos sino la camarilla que los obstruía. La movilización de los núcleos opositores se llevó a cabo dentro de la estructura del SNTE (como puede observarse en el acuerdo que dio fin al conflicto de 1989). En otras palabras, más que juzgar que el *trade off* con el Estado no era conveniente por que ya no les rendía beneficios (lo que hubiera generado un movimiento anticorporativo), los grupos

opositores principalmente mostraron su inconformidad ante la forma en que era dirigido el sindicato.

Con base en lo anterior, nos atrevemos a afirmar que en 1989, a pesar del deterioro salarial, el *trade off* continuaba vigente y seguía siendo legítimo (tanto que los movimientos disidentes tuvieron “un sentido profundamente restitutivo”<sup>130</sup> del corporativismo). Ciertamente las reivindicaciones sociales fueron un factor fundamental para que estallara el conflicto, pero no fueron menos importantes las tensiones políticas al interior del sindicato, derivadas de “la acentuación de una contradicción de origen del SNTE: la existencia de un sindicato nacional, con todos los rasgos centralistas que ello implica, y una vida sindical que adquiere cada vez más el carácter de una confederación de sindicatos regionales (en los estados) y profesionales (sobre todo en el D.F)”<sup>131</sup>.

#### **IV.2.2. Relaciones corporativas en el sector educativo en el decenio de 1990**

El movimiento de 1989 fue suceso clave en la evolución del sindicalismo magisterial; ese año inició un proceso de modernización del SNTE encabezado por Elba Esther Gordillo:

Sin dejar su militancia en el partido oficial, Gordillo Morales reconoció algunas victorias de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y le concedió interlocución, desmanteló a Vanguardia Revolucionaria, asumió demandas y posiciones de izquierda, proclamó la libertad de afiliación política..., fortaleció las relaciones con los sindicatos reformistas e impulsó la reforma de los estatutos.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> A. Loyo, *op. cit.*, p. 258

<sup>131</sup> A. Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos...*, *op. cit.*, p. 36

<sup>132</sup> Gerardo Peláez Ramos, “La modernización del SNTE”, en *La Jornada*, México, D.F., 29 de enero de 1998.

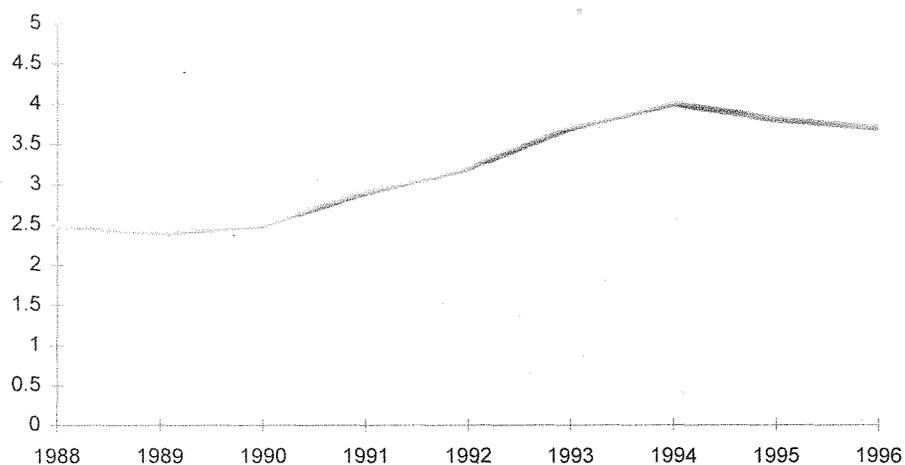
No obstante, en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo el magisterio llevó a cabo una serie de acciones de protesta que significaron un grave conflicto para el gobierno. ¿Son estas protestas signos del desgaste del *trade off* ? Para contestar la pregunta presentaremos un panorama general de las condiciones del magisterio durante los años noventa y posteriormente un revisión del conflicto de 1997.

#### **IV.2.2.1. Condiciones del magisterio en el decenio de 1990**

En el capítulo II pudimos observar que durante la primera mitad del decenio de 1990 las prestaciones otorgadas a través del ISSSTE a los trabajadores al servicio del Estado (entre los cuales está incluido el gremio magisterial) no sólo se mantuvieron, a pesar de los problemas económicos del país, sino que aumentaron en términos absolutos, lo cual ha atenuado el impacto del deterioro salarial en el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado. Además, en el caso particular de la SEP, el porcentaje del PIB ejercido en educación inició en 1990 una tendencia positiva que sólo fue interrumpida por la crisis económica de 1995 (ver gráfico IV.1).

No obstante que a partir de 1995 disminuyó el porcentaje del PIB ejercido en educación, tanto el número de escuelas (ver cuadro IV.2) como el de maestros del sistema educativo escolarizado (ver cuadro IV.5) siguieron aumentando.

GRÁFICO IV.1. GASTO NACIONAL RESPECTO AL PIB EJERCIDO EN EDUCACIÓN (SEP)



Incluye gasto de la SEP y ramos presupuestales 25 y 23 (Aportaciones para Educación Básica a los Estados y el Distrito Federal y Provisiones Salariales y Económicas).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Tercer informe de gobierno*. Anexo, Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 19

CUADRO IV.2. ESCUELAS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLARIZADO

Ciclo escolar	Federal	Estatad	Total
1992/1993	19106	131317	150423
1993/1994	20373	135822	156195
1994/1995	25593	140227	165820
1995/1996	28107	143845	171952
1996/1997	29302	146845	176147

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Tercer informe de gobierno*. Anexo, Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 197

La evolución del salario de los profesores de educación primaria de 1981 a 1997 puede dividirse en tres periodos. De 1981 a 1987 el salario real cayó drásticamente. Después comenzó un periodo de recuperación que duró hasta 1994; sin embargo, en los últimos años, a partir de la crisis de 1995, los salarios reales han venido disminuyendo (ver cuadro IV.3).

CUADRO IV.3. EVOLUCIÓN DEL SALARIO DE LOS PROFESORES DE NIVEL PRIMARIA (1981-1997)

Año	Salario promedio quincenal	Tasa de inflación	Salario real (1980=100)	Variación %
1981	9,860	28.7	7.806	-
1982	11,720	98.9	5.913	-24.2
1983	15,205	80.8	4.027	-31.9
1984	22,199	59.2	3.554	-11.7
1985	32,179	63.7	3.236	-8.9
1986	47,141	105.7	2.604	-19.5
1987	107,958	159.2	2.537	-2.6
1988	248,571	51.6	2.793	10.1
1989	333,432	19.7	3.038	8.7
1990	537,397	29.9	3.811	25.4
1991	852,995	18.8	4.968	30.3
1992	1165,067	11.9	5.953	19.8
1993	N\$ 1,203	8.0	5.625	-5.5
1994	N\$ 1,325	7.0	5.808	3.2
1995	N\$ 1,476	51.9	4.792	-17.5
1996	N\$ 1,577	27.7	3.814	-20.4
1997	N\$ 1,766	15.7	3.528	-7.5

Fuente: Juan José Mendoza Alvarado, "Salario Magisterial y política económica de Estado", en *La Jornada*, México, D.F., 26 de marzo de 1998. El salario promedio quincenal fue elaborado con base en talones de cheque de maestros de primaria. Hasta 1992 adscrito en el esquema de educación básica, de 1993 a 1997 en el nivel A de carrera magisterial. No incluye prima vacacional, bonificaciones especiales ni día del maestro.

Ciertamente el poder adquisitivo de los maestros se ha deteriorado significativamente desde que inició el sexenio de Miguel de la Madrid. No obstante, si se compara la situación de los maestros con la del resto de trabajadores del país, es evidente que los primeros han salido mejor librados, como lo indica el hecho de que entre 1989 y 1996 los maestros hayan recibido incrementos en sus percepciones en promedio superiores a 20% anual (ver cuadro IV.4).

CUADRO IV.4. INCREMENTOS DE LAS REMUNERACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL (1989-1997)

<b>Año</b>	<b>Incremento</b>
1989	25%
1990	24%
1991	25%
1992	20%
1993	23%
1994	-
1995	20%
1996	22%
1997	33%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SEP citados en Fernando Ramírez de Aguilar, "El magisterio en México: entre los bajos salarios y la escasa vocación", *El Financiero*, 4 de junio de 1997, p. 38. (Los incrementos suman el porcentaje directo al salario y el que corresponde a prestaciones sociales).

Según datos oficiales, durante el sexenio de Salinas de Gortari la plaza de menor remuneración pasó de 1.5 a 3.3 salarios mínimos generales;<sup>133</sup> no obstante, estos datos deben matizarse, pues una encuesta aplicada entre 1994 y 1995 a profesores de primaria

<sup>133</sup>Véase Gerardo Peláez Ramos, *art. cit.*

del Distrito Federal reveló que 20.8% percibía menos de tres salarios mínimos.<sup>134</sup> En todo caso, de acuerdo con el SNTE, a finales de mayo de 1997 el salario profesional para plaza inicial en el Distrito Federal pasó de 3.37 a 3.62 salarios mínimos.<sup>135</sup>

En cuanto a la variación del empleo, la SEP se caracteriza por una constante tendencia positiva, aún en los periodos de crisis:

De frente a la crisis de 1995 no es poca cosa afirmar que pese a las dimensiones de ésta --la más profunda de la historia reciente de México-- no se despidió a un solo trabajador de la educación fuese éste docente o administrativo.<sup>136</sup>

En consecuencia, el número de maestros del sistema educativo escolarizado ha venido aumentando de manera constante (ver cuadro IV.5). Por ejemplo, de 1994 a 1996 las secretarías de Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Energía, Salud, entre otras, vieron disminuir su número de plazas. En el mismo lapso, las plazas de la SEP aumentaron 6.45%.<sup>137</sup> Las tasas de crecimiento son menores que las de los tiempos de política expansiva del sistema educativo, pero en la SEP no han habido periodos de contracción ni estancamiento del empleo similares a los que se han registrado en la mayoría de las dependencias de la administración central.

---

<sup>134</sup>Del resto de los maestros a quienes se aplicó la encuesta 41.9% obtenía entre tres y cinco salarios mínimos, 19.1% entre cinco y ocho, y 10% tenía percepciones superiores a ocho salarios mínimos. La encuesta fue realizada por la Fundación SNTE, dirigida por la doctora María de Ibarrola (Véase Rosa Elvira Vargas, "20.8% de los maestros, con menos de 3 mínimos; 52.2 tiene 2 plazas", en *La Jornada*, México, D.F., 15 de junio de 1997).

<sup>135</sup> Véase José Valderrama, "Maestros categoría 'C', los que más ganan: \$6,049.65: SEP", en *Excélsior*, México, D.F., 23 de mayo de 1997.

<sup>136</sup> Juan José Mendoza Alvarado, "Salario magisterial y política económica de Estado", en *La Jornada*, México D.F., 26 de marzo de 1998.

<sup>137</sup> Véase Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno. Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 50.

CUADRO IV.5. NÚMERO DE MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO  
ESCOLARIZADO

Ciclo escolar	Federal	Estatal	Total
1992/1993	152934	735893	888827
1993/1994	157436	757004	914440
1994/1995	171141	783110	954251
1995/1996	177356	805715	983071
1996/1997	186691	833131	1019822

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ernesto Zedillo, *Tercer informe de gobierno*. Anexo, Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 197

En resumen, podemos afirmar que si bien el salario y el empleo magisterial no se han salvado de los efectos depresivos de las políticas de ajuste y reestructuración, tampoco debe ignorarse que, en relación con la situación de la mayor parte de la fuerza laboral, los maestros han sido excepcionalmente favorecidos.

Finalmente, hemos visto que dentro del esquema corporativo los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado se integran al sistema político por medio de su participación en la CNOP del PRI. Así, los dirigentes sindicales logran ocupar espacios de influencia política en el aparato estatal. En el caso del SNTE, es posible afirmar que su presencia en el aparato estatal se ha mantenido, como lo indica el número de representantes magisteriales que había en las cámaras legislativas a principios de 1997: un senador, trece diputados federales y alrededor de 200 diputados locales.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Claudia Herrera Beltrán, "Agenda Electoral. Dávila: el SNTE pugnaré por tener más representantes en las cámaras legislativas", *La Jornada*, México, D.F., 8 de marzo de 1997.

#### **IV.2.2.2. El conflicto (1997)**

En mayo de 1996 los maestros llevaron a cabo intensas movilizaciones en todo el país, pero especialmente en el Distrito Federal, donde hubo incluso un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad que provocó la renuncia del jefe de la policía. El SNTE aceptó finalmente un incremento de 12% directo al salario más 10% a prestaciones. En enero de 1997 se otorgó un nuevo aumento salarial de 17%. No obstante, un sector del sindicato, inconforme con los resultados obtenidos por Comité Ejecutivo Nacional, anunció el inicio de una serie de acciones de protesta para expresar su desacuerdo con la política neoliberal,<sup>139</sup> demandar un incremento salarial de 100%, defender la democracia sindical y rechazar la privatización del ISSTE. Así, el 25 de febrero maestros de educación básica marcharon por las calles del centro del Distrito Federal y tuvieron un enfrentamiento con granaderos, del cual salieron lesionados quince manifestantes y un funcionario de la Secretaría de Gobernación.

En las primeras semanas de mayo, mientras la dirigencia oficial del SNTE negociaba con las autoridades de las secretarías de Educación y de Hacienda, empezaron a llegar a la capital del país maestros integrantes de la CNTE provenientes de diversos estados (principalmente Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas, Tlaxcala, Veracruz y México) e instalaron un plantón en el Centro Histórico frente a las oficinas de la SEP y del SNTE. Los disidentes iniciaron en el Distrito Federal una amplia y continua

---

<sup>139</sup> Los inconformes “expusieron que en materia educativa la política neoliberal se traduce en medidas tales como desempleo magisterial, pérdida del poder adquisitivo, creación de modalidades como la carrera magisterial, que sólo es una justificación para no otorgar aumentos salariales, imposición de la tarjeta de débito, con lo que la SEP evade responsabilidades sin la reexpedición de cheques robados”. (Alfredo Jiménez R., “Iniciarán hoy mentores marchas y plantones en demanda de aumento salarial de 100%”, en *Excélsior*, México, D.F., 19 de febrero de 1997).

movilización (marchas, mítines, bloqueos de edificios y avenidas) para exigir que las autoridades del gobierno y del SNTE respondieran a sus demandas.

En términos generales, las peticiones económicas de la CNTE coincidían con las del CEN del SNTE. Entre los puntos más importantes, los primeros pedían 100% de aumento salarial y los segundos un salario profesional equivalente a seis mínimos (lo cual significaba en la práctica un aumento cercano a 90%); ambas partes exigían rezonificación y 90 días de aguinaldo. Sin embargo, la CNTE incluía además una serie de demandas sociales y políticas de alcance nacional como el rechazo a las modificaciones de la Ley del ISSTE y a la privatización de pensiones y la desmilitarización en varios estados de la República. Al interior del sindicato, desconocían la representatividad del CEN del SNTE y reclamaban la descentralización de las cuotas sindicales para acabar con la discrecionalidad con que los líderes nacionales hacen usos de los recursos.

Después de un primer ofrecimiento de la SEP que el SNTE rechazó, finalmente el 14 de mayo se llegó al acuerdo mediante el cual los maestros obtuvieron un aumento salarial de 16% (6% al salario tabular y 10% en prestaciones) --con lo que el salario profesional pasaba de 3.37 a 3.62 salarios mínimos generales en el distrito Federal-- y se incrementaron los pagos de prima vacacional, antigüedad y gratificación de fin de año (la mayoría de las secciones alcanzaron 60 días de aguinaldo). Además, el presupuesto de Carrera Magisterial creció de 375 a 480 millones de pesos.<sup>140</sup> Según las autoridades de la SEP, el conjunto de los beneficios otorgados al SNTE tuvo un costo de 12 mil millones

---

<sup>140</sup> Véase Rubén García H. "El aumento, avance importante; se rompió la barrera de los 3.5 mínimos, señala SNTE", en *El Nacional*, México, D.F., 16 de mayo de 1997 y Rosa Elvira Vargas, "Insta la SEP a disidentes a regresar a los planteles", en *La Jornada*, México, D.F., 16 de mayo de 1997.

de pesos, lo que significó “un incremento de 47.5 por ciento, respecto de los ocho mil trescientos millones erogados para los incrementos salariales del magisterio” en 1996.<sup>141</sup> No obstante, la CNTE no quedó satisfecha con el acuerdo y decidió continuar con el paro y las acciones de protesta en el Distrito Federal y varios estados de la República. Los disidentes insistieron en sus demandas de 100% de incremento salarial, 90 días de aguinaldo y diálogo directo con autoridades de la SEP, de Segob, del ISSSTE y de la Presidencia de la República, aunque ahora, además, pedían la renuncia del secretario general del SNTE, Humberto Dávila Esquivel, y sumaron diversas exigencias sociales y políticas locales; pero las autoridades del gobierno se negaron a reconocer a otro interlocutor del magisterio que no fuera el CEN del SNTE.<sup>142</sup>

En los días que siguieron al anuncio del acuerdo entre la SEP y el SNTE miles de maestros inconformes intensificaron las manifestaciones de protesta provocando congestionamientos en importantes avenidas de la ciudad y roces con los cuerpos de seguridad pública. En otra decena de estados también se llevaron a cabo paros y diversas acciones de presión. Ante la tensa situación que se estaba viviendo en la capital, la cual en algunos momentos llegó a estar prácticamente paralizada por la movilización de maestros provenientes de diversos lugares del país, el 22 de mayo Miguel Limón Rojas, secretario de Educación Pública, se vio obligado a reunirse con la dirigencia del SNTE y

---

<sup>141</sup> Véase Rubén Vazquez, “El SNTE aceptó aumento salarial del 6% para los maestros; 10% en prestaciones”, en *Uno más uno*, México, D.F., 15 de mayo de 1997.

<sup>142</sup> De acuerdo con un desplegado de la SEP publicado en la prensa nacional el 21 de mayo de 1997, “la Secretaría de Educación Pública sólo puede reconocer al SNTE como representante de los intereses comunes de los trabajadores de la educación, en virtud de que es la organización sindical que cuenta con el registro respectivo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos de lo que dispone la ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado”

los representantes de la CNTE (de las secciones XVIII de Michoacán, XXII de Oaxaca y IX del Distrito Federal, entre otras) para iniciar un proceso de negociación.

Al iniciar el mes de junio, después de una semana de negociaciones durante la cual fueron escuchados por autoridades del gobierno federal y sus respectivos gobiernos estatales, los maestros de Guerrero, Oaxaca y Michoacán levantaron el paro y regresaron a sus lugares de origen. Aunque el acuerdo alcanzado el 14 de mayo entre la SEP y el SNTE no fue modificado, los maestros obtuvieron algunos beneficios simbólicos, como libros de texto gratuitos, becas y desayunos escolares para estudiantes de zonas marginadas, construcción, rehabilitamiento y equipamiento de espacios educativos, incremento de aguinaldo y otras prestaciones, aumento de plazas, etc.<sup>143</sup>

Los maestros capitalinos integrados en la CNTE, principalmente la sección IX (preescolar, primaria y niveles especiales), continuaron la negociación con las autoridades de la SEP y el Departamento del Distrito Federal (DDF) hasta mediados de junio. Las autoridades del gobierno se mantuvieron firmes en su posición de no otorgar beneficios económicos adicionales a los acordados el 14 de mayo y a cambio ofrecieron beneficios sociales (vivienda, abasto, salud, cultura, etc.) a través del DDF. Los disidentes centraron sus peticiones en la ampliación de algunas prestaciones: un fideicomiso para financiar la adquisición de viviendas; incremento en los vales de despensa, fin de año y día del maestro; abastecimiento de computadoras en todas las escuelas de educación básica de la capital, construcción de Centros de Desarrollo Infantil,

---

<sup>143</sup> Véase Rosa Elvira Vargas, "Para maestros de Oaxaca, Guerrero y Michoacán, balance positivo", en *La Jornada*, México, D.F., 1 de junio de 1997.

etc.<sup>144</sup> El 11 de junio la SEP entregó la última propuesta de beneficios adicionales, que recogía algunas de las demandas mencionadas anteriormente e implicaba el ejercicio de mil millones de pesos. Aunque ese mismo día el magisterio del Distrito Federal inició un “paro indefinido”, éste se tuvo que suspender tres días después, con lo cual finalizó el conflicto que duró mes y medio. Para el gobierno federal, los acuerdos con los maestros disidentes (del Distrito Federal, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, principalmente) significaron el ejercicio de más de 1,600 millones de pesos adicionales a lo que se había presupuestado originalmente para 1997.<sup>145</sup>

#### **IV.2.3. Consideraciones**

De acuerdo con los datos expuestos cuando describimos las condiciones del magisterio en los años noventa, se puede afirmar que en la SEP el *trade off* se ha mantenido y, en comparación con el resto de las dependencias del sector central, ha sido afectado en menor medida por las políticas de ajuste y reestructuración de los últimos sexenios.

Si lo anterior es cierto, entonces la explicación del conflicto de 1997 no debe centrarse en las demandas económicas de los maestros disidentes sino en la estructura del SNTE (sindicato nacional centralista incapaz de responder a la diversidad de intereses regionales, profesionales y políticos de sus agremiados) y la competencia política intergremial, factores que favorecen el surgimiento de conflictos y la politización de las demandas sindicales, con lo cual se dificulta la negociación laboral entre las autoridades

---

<sup>144</sup> Véase Rosa Elvira Vargas, “Exige la sección 9 que Limón Rojas se incorpore a las pláticas”, en *La Jornada*, México, D.F., 6 de junio de 1997.

<sup>145</sup> Véase Minerva Cruz, “Erogará la SEP \$1,600 millones adicionales, producto de los compromisos con maestros”, en *El Universal*, México, D.F., 17 de junio de 1997.

del gobierno y el gremio magisterial. Al parecer, lo que intensificó la movilización de la CNTE y prolongó el conflicto fue que las autoridades del gobierno y el CEN del SNTE se negaron a aceptar a los representantes de los disidentes como interlocutores válidos, cuestionando así su legitimidad y poder de convocatoria. Una vez que el gobierno y la directiva del SNTE reconocieron a los dirigentes de la CNTE y negociaron con ellos, la movilización se desactivó sin modificar el incremento salarial acordado originalmente por la SEP y el SNTE. Si bien el gobierno federal tuvo que gastar una considerable suma adicional (1,600 millones de pesos) en concesiones para los maestros disidentes, hubiera sido mucho mayor el costo de un incremento salarial por arriba del 16% otorgado el 14 de mayo, pues alrededor de 80% del presupuesto asignado a la SEP era sólo para el pago de sueldos. Como en el caso del conflicto de 1989, la movilización no buscaba acabar con el acuerdo corporativo, sino restituir los canales de transmisión de demandas que la dirigencia nacional del sindicato había bloqueado.<sup>146</sup>

Finalmente, durante el conflicto se puede observar la incompatibilidad entre los proyectos de modernización de la SEP y los intereses corporativos: una lógica económica en busca de la racionalización de la administración de recursos humanos y financieros, que se enfrenta a resistencias que rechazan toda medida considerada contraria a la corporación --aunque sólo los grupos más radicales expresaron su desacuerdo con el

---

<sup>146</sup> Al respecto, son muy ilustrativas las declaraciones de Noé García Ortiz, dirigente de la fracción democrática del CEN del SNTE: “para los maestros es ahora más claro que necesitan un nuevo liderazgo que no sólo cuente con fuerza real e independencia, sino también con propuestas propias. La dirigencia actual está cada vez más en el descrédito y en medio de la creciente desconfianza de sus propios agremiados... Estamos conscientes de que la recuperación del poder adquisitivo del salario de los maestros es un proceso largo:...(pero) las autoridades educativas no están dispuestas a negociar, no quieren siquiera escuchar...” (citado en Rubén Vázquez Pérez, “SNTE incumplió promesa de elevar en seis veces el salario de maestros”, en *Uno más uno*, México, D.F., 16 de mayo de 1997).

sistema de carrera magisterial, la mayoría del sindicato, independientemente de la corriente, ha coincidido en mantener un sindicato nacional con una poderosa presencia política).

## CONCLUSIÓN

### **Sobre la hipótesis**

Tanto el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores como las elevadas tasas de crecimiento del empleo público fueron elementos característicos del *trade off* o acuerdo corporativo entre el Estado y los sindicatos de burócratas. Sin embargo, como hemos podido observar, en los últimos tres lustros el nivel de vida de los trabajadores de base del sector público ha disminuido significativamente: la evidencia más clara es la caída del salario real. Además, los sindicatos han perdido poder económico y político debido a la contracción o, en el mejor de los casos, estancamiento del número de afiliados, como consecuencia de los recortes del aparato burocrático.

Si bien el *trade off* ha perdido algunos de sus elementos centrales, también se conservan otros que han evitado su desmantelamiento. Lo anterior puede corroborarse al observar la evolución ascendente (por lo menos hasta mediados de los años noventa) de las prestaciones que ofrece el ISSSTE --prestaciones que constituyen el punto medular del *trade off*-- las cuales han mantenido a los trabajadores al servicio del Estado en una posición privilegiada en relación con el resto de los trabajadores del país. Además, los burócratas sindicalizados continúan gozando del derecho de inamovilidad, por lo que las autoridades del gobierno no han podido llevar a cabo una reducción sustantiva del exceso de personal en la administración central. Debe tomarse en cuenta también que los empleados de confianza han asumido parte importante del costo de los recortes de personal y de esta manera han atenuado el impacto de estas medidas entre los sindicalizados.

Los disminuidos beneficios y privilegios que sigue ofreciendo el Estado parecen ser suficientes para mantener en vigencia el *trade off*. Todo indica que los trabajadores y dirigentes de los sindicatos de burócratas han seguido interesados en continuar el acuerdo y han conservado una relativa pasividad que sería inexplicable si no hubiera mecanismos que en alguna medida compensan el deterioro salarial. Las movilizaciones han sido pocas y, en general, los grupos disidentes han buscado actuar dentro de los canales corporativos establecidos (y los que han pretendido romper con la relación corporativa no han tenido suficiente poder de convocatoria).

Ahora bien, según la visión modernizadora de un sector del gobierno, son precisamente algunos de estos beneficios y privilegios del sindicalismo burocrático los que impiden crear un Estado más racional, eficiente, productivo y acorde con el modelo de desarrollo. Sin embargo, los gobiernos neoliberales no han actuado coherentemente; han venido aplazando la reforma de una relación laboral que ya no se considera funcional --no se han atrevido, por ejemplo, a modificar la LFTSE para acabar con derechos “populistas” como el de inamovilidad. Ciertamente prevalece la opinión de que atentar contra las “conquistas históricas” de la burocracia podría generar una movilización masiva de graves consecuencias para el funcionamiento del gobierno. Pero además, para los funcionarios priístas existe un temor más concreto y directo, ya que el PRI depende fundamentalmente de la participación de las corporaciones y de los líderes sindicales que ocupan posiciones importantes en el partido y el gobierno. Los funcionarios modernizadores, por lo tanto, no pueden aplicar políticas que debiliten drásticamente el poder de los sindicatos de burócratas, porque esto tendría graves repercusiones en el PRI. Tomando en cuenta este estrecho nexo entre los sindicatos, el partido y el gobierno, es

posible asegurar que sólo habrá transformaciones sustanciales en la relación entre el Estado y los sindicatos de burócratas si son precedidas por cambios en el sistema político (con lo cual no nos referimos sólo o necesariamente a la llegada de la oposición al poder sino a la creación y consolidación de nuevos acuerdos entre los actores políticos y nuevas instituciones para la articulación del Estado y la sociedad).

### **Consideraciones finales y propuestas generales**

El *trade off* que hasta la década de 1970 reguló eficazmente las relaciones entre el Estado y los sindicatos de burócratas era un acuerdo en el cual, para mantener el control de los trabajadores, los dirigentes sindicales combinaban métodos autoritarios de dominio político con una capacidad real y efectiva de gestión de demandas. La legitimidad no dependía tanto de la forma en que los dirigentes obtenían y conservaban el poder dentro de las organizaciones sindicales como de los recursos que recibían del Estado y distribuían entre sus bases. Sin embargo, cuando los problemas económicos obligaron a los gobernantes a racionalizar los escasos recursos públicos, los sindicatos comenzaron a tener problemas para seguir distribuyendo beneficios entre los trabajadores. Para los gobiernos neoliberales la alianza con los sindicatos de burócratas no era económicamente racional, pero su supervivencia política siguió dependiendo de ellos y del resto de organizaciones corporativas integrantes del PRI. Finalmente, los gobiernos tuvieron que sacrificar algunos de sus ideales racionalizadores a fin de garantizar las condiciones mínimas necesarias para mantener el acuerdo con los sindicatos de burócratas.

El resultado ha sido un incómodo equilibrio entre la lógica económica y la lógica política, que mantiene una modalidad de *trade off* ya rebasada por los cambios

económicos, políticos y sociales de los últimos quince años. Por un lado, la principal fuente de legitimidad de los dirigentes sindicales, la distribución de beneficios, ha sido mermada por las políticas de ajuste y reestructuración en el sector público; por el otro, los métodos autoritarios de control sindical siguen vigentes. El “autoritarismo benefactor” del sindicalismo burocrático es cada vez menos benefactor y, por lo tanto, parece cada vez más autoritario. Esta situación provoca la obstrucción de los canales de transmisión de demandas. A la larga, si no se lleva a cabo una renovación, el *trade off* que durante varias décadas garantizó la estabilidad en el sector laboral de la administración pública central se hará obsoleto y dificultará la resolución de los problemas laborales. Además, existen condiciones favorables para que los conflictos laborales se radicalicen y rebasen el marco institucional. Entre estas condiciones deben mencionarse: i) el estrecho margen de negociación que tiene el gobierno frente a las demandas económicas de los trabajadores (en general, al disminuir el gasto público también se reduce la capacidad del Estado para desactivar los movimientos sociales mediante concesiones económicas); ii) la privación de espacios legítimos para la formulación de demandas y resolución de diferencias políticas (debido en buena parte a la falta de democracia al interior de los sindicatos); y iii) el carácter restrictivo de la LFTSE (el cual propicia que las protestas tomen la forma de acciones ilegales, como la ocupación de instalaciones y el bloqueo de avenidas).

Como resultado de lo anterior, es posible que los trabajadores inconformes, al encontrar bloqueados los canales de representación del sindicato oficial, formen sindicatos paralelos en cada dependencia, con lo cual se reproducirían las condiciones de competencia política intergremial que favorecen el surgimiento del conflicto en la SEP y

la Semarnap. También es probable una desbandada de sindicatos de organismos públicos descentralizados que decidan cambiarse de régimen jurídico y regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional, lo cual significaría la desaparición de la FSTSE. En todo caso, hay un riesgo latente de que se desate un proceso de atomización y dispersión del sindicalismo burocrático, que complicaría gravemente la regulación del conflicto laboral dentro del sector público.

El problema de fondo parece ser la pérdida de legitimidad de las corporaciones, los sindicatos y sus dirigentes. Esto se debe en parte al deterioro de las remuneraciones de los trabajadores y en parte a las prácticas políticas autoritarias dentro de los sindicatos. Mientras los recursos fluyeron con relativa abundancia hacia sindicatos y trabajadores, los métodos autoritarios de control sindical gozaron de aceptación general (pues, insistimos, la legitimidad de los líderes y de las autoridades se basaba en la distribución de beneficios); sin embargo, ahora que los recursos son exiguos, es necesario distribuirlos racionalmente de acuerdo con un proyecto de recuperación de legitimidad coherente con las condiciones políticas y económicas actuales. Lo anterior significa que parte de la legitimidad que se perdió por el deterioro de la capacidad de gestión de los sindicatos (proceso irreversible, dadas las condiciones económicas del país) debe compensarse con una nueva legitimidad que se base en la democratización interna de los sindicatos.

No se trata de acabar con el *trade off* sino de renovarlo: crear nuevos instrumentos para la formulación y procesamiento de demandas; encontrar un esquema moderno que garantice la institucionalización del conflicto en las nuevas condiciones económicas y políticas del país. El nuevo acuerdo debe basarse en dos elementos:

1) Conservar los canales corporativos, pero transparentarlos y regularlos. Lo anterior implica, primero, reformar la LFTSE para modernizar las relaciones laborales y favorecer la productividad; y, segundo, que el Estado continúe otorgando a los trabajadores beneficios que sean compatibles con los proyectos de modernización (como salud, educación, capacitación, infraestructura). Además, los beneficios se deben distribuir a través de los sindicatos para que éstos recuperen parte de la legitimidad perdida.

2) Fomentar la consolidación de sindicatos legítimos y representativos, mediante el fortalecimiento de la democracia interna: transparencia en la elección de los dirigentes, descentralización del poder, promoción de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la dirección sindical y, sobre todo, que los sindicatos no formen parte de la estructura de ningún partido político, para garantizar la libertad de afiliación política de los trabajadores y la independencia de los sindicatos.

Podemos suponer que al acabar con el rígido control y la extrema centralización del sindicalismo burocrático se facilitará la creación de acuerdos particulares de organización del trabajo, los cuales son indispensables para un desempeño laboral más flexible y productivo. Por otra parte, aumentar la participación de las bases y la representatividad de los líderes es condición fundamental para asegurar la participación de los trabajadores en los proyectos de modernización administrativa del gobierno; además habría más vigilancia sobre la forma en que los dirigentes sindicales utilizan los recursos, lo cual contribuiría a transparentar y racionalizar su uso.

De esta manera el Estado podría contar nuevamente con interlocutores representativos, capaces de controlar a sus bases, con los cuales sea posible negociar teniendo la certeza de que los acuerdos a los que se lleguen serán respetados. Por su parte, los sindicatos recuperarían capacidad de gestión, establecerían nuevos canales de comunicación con las bases y ampliarían su margen de independencia frente a las autoridades, con lo que ganarían legitimidad y saldrían fortalecidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Hector. *Después del milagro*. México, Cal y Arena, 1989.
- Allardt, Eric y Stein Rokkan (eds). *Mass Politics*, The Free Press, Nueva York, 1970.
- Arnaut, Alberto. *Apuntes para el estudio de la relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Secretaría de Educación Pública y el sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, (sin fecha).
- \_\_\_\_\_. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 1992.
- Bensusan, Graciela y Carlos García (coords.). *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*. México, UAM, 1989.
- Bizberg, Ilán. “La crisis del corporativismo mexicano”, en *Foro Internacional*, núm. 4 (1990)
- \_\_\_\_\_. *Estado y sindicalismo en México*, México. El Colegio de México, 1990.
- Blanco, Mercedes. *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias(1920-1988)*. México, CIESAS, 1995.
- Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Cedeño, Manuel y Antonio Hernández. *Diversas formas de control sobre los trabajadores al servicio del Estado (El apartado B del artículo 123 constitucional)*. Tesis de licenciatura en ciencia política y administración pública, México, UNAM, 1980.
- Corona, Eduardo. “Informe sobre el Servicio Civil de Carrera”, en *El Cotidiano*, núm. 9 (1985).
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Craske, Nikki. *Corporatism Revisited: Salinas and the Reform of the Popular Sector*. Londres, University of London, 1994.
- De la Garza, Enrique. *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*. México, El Colegio de México, 1988.

- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Durand, Victor Manuel (coord.). *La construcción democrática en México*. México, Siglo XXI, 1994.
- Freyre Rubio, Javier. *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*. México, UAM, 1983.
- FSTSE, “Documentos FSTSE”, en *Acontecer Sindical*, núm. 35 (1997).
- \_\_\_\_\_. “Resumen del Foro. Transformar el quehacer de los trabajadores al servicio del Estado”, en *Acontecer Sindical*, núm. 29 (1997).
- Haro Belchez, Guillermo. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. Madrid, INAP, 1988.
- Hernández, Adriana. *Administración y desarrollo de personal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- ISSSTE, *Anuarios estadísticos*. México, 1985-1994.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha. “La protesta pasiva de la burocracia política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 4 (1985)
- Luna, Matilde y Ricardo Pozas H. (coords.). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México, UNAM, 1992.
- Lustig, Nora. *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. Trad. Eduardo L. Suárez. México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Marshall, Adriana. (comp.). *El empleo público frente a la crisis*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1990.
- Mendoza Alvarado, Juan José. “Salario magisterial y política económica de Estado”, en *La Jornada*, 26 de marzo de 1998.
- Méndez, Luis. “Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE”, en *El Cotidiano*, núm. 7 (1985).
- Merino, Mauricio. “Servicio civil”, en Mario Martínez, *Ensayo de un diccionario de política y administración pública: ideas, técnicas, autores*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.

- México, Leyes y estatutos. *Compendio de la legislación laboral de los trabajadores al servicio del Estado (Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Apartado B del Artículo 123 Constitucional; Estatutos de los Trabajadores al servicio de la Unión de 1938 y 1941)*, [ed. por] Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (sin fecha).
- Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. México, Cal y Arena, 1992.
- \_\_\_\_\_. “Cosío Villegas y la insurgencia electoral del 97”, *Reforma*, 17 de julio de 1997.
- Pacheco, Guadalupe y Juan Reyes del Campillo. “La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados, 1979-1988”, en *Sociológica*, núm. 11 (1989).
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México, 1991.
- Parra, Manuel Germán. *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*. México, Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, 1983.
- Peláez Ramos, Gerardo. “La modernización del SNTE”, en *La Jornada*, 29 de enero de 1998.
- Ramos Álvarez, Oscar. *Sindicatos, federaciones y confederaciones en las empresas y en el Estado*. México, Trillas, 1991.
- Salinas, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno. Anexo*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1991.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch. *Neocorporativismo I*. Trad. César Cansino, México, Alianza, 1992.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Comisión Intersecretarial de Servicio Civi*. México, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Institucional. Anexo V*. México, 1983.
- Sirvent, Carlos. “La burocracia en México: el caso de la FSTSE”, en *Estudios Políticos*, abril-junio (1975).
- \_\_\_\_\_. *La burocracia*. México, ANUIES, 1977.
- Trejo Delarbre, Raúl. *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*. México, Siglo XXI, 1990.

Unidad de Servicio Civil, *Modelo de Servicio Civil Federal para México*. México 1997 (mimeo).

Zapata, Francisco. *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. México, El Colegio de México, 1987.

\_\_\_\_\_. *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*. México, El Colegio de México, 1995.

Zedillo, Ernesto. *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1996

\_\_\_\_\_. *Tercer Informe de Gobierno. Anexo*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1997.