



29  
29  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA  
ORGANIZACIÓN SINDICAL DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SU RELACION CON EL MOVIMIENTO  
OBRERO MEXICANO*

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
MORA CERVANTES GUSTAVO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ORGANIZACION SINDICAL DE LOS  
TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU RELACION  
CON EL MOVIMIENTO OBRERO MEXICANO.

I. INTRODUCCION

1.- LA FORMACION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1910

- 1.1. Características de los Movimientos Sindicales de 1917-1934.
- 1.2. Los Primeros Movimientos de los Trabajadores del Estado.

2.- LA POLITICA DE RECONOCIMIENTO E INTEGRACION INSTITUCIONAL DE  
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

- 2.1. La Situación Laboral de los Trabajadores del Estado.
- 2.2. El Proceso de Corporativización de los Trabajadores  
Públicos.

3.- EL PROCESO DE BUROCRATIZACION SINDICAL

- 3.1. La Burocratización de la FSTSE.
- 3.2. La Participación de la FSTSE en el Movimiento Obrero  
Mexicano.

4.- EL REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
ESTADO.

- 4.1. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.2. La Seguridad Social de los Trabajadores Estatales.

5.- CARACTERISTICAS POLITICO-SINDICALES DE LA FSTSE ANALIZADAS  
EN UN CASO CONCRETO: LA SECCION 66 DEL SINDICATO NACIONAL DE  
TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE SALUD.

- 5.1. Particularidades de la Sección 66 del SNTSA como ejemplo del  
Funcionamiento General de la FSTSE.
- 5.2. Perspectivas

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo formular, de manera general un estudio descriptivo, analítico e histórico de una de las organizaciones sindicales más importantes del país, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La FSTSE agrupa a un número considerable de trabajadores que laboran en las instituciones del Estado; éstos participan en una gran variedad de sectores fundamentales para el desarrollo del país, en actividades tan diversas como: agrícolas, culturales, asistenciales, ecológicas, comerciales, etc. En el desarrollo de sus funciones el Estado ha formado un amplio sector de trabajadores, tanto en la administración pública central como en algunos organismos desconcentrados, los cuales se encuentran en una situación distinta a la de los demás trabajadores. Por un lado, en la relación laboral, el Estado resulta ser el patrón y juez a la vez; por otro lado, existe una relación política similar a la que se presenta entre el movimiento obrero y el Estado.

Bajo esta perspectiva, se expondrá el papel que juega la institución sindical que agrupa a los trabajadores estatales representados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sistema político mexicano. Ello con el fin de exponer la situación real que guarda la relación del movimiento sindical de los trabajadores públicos y el Estado.

Relación que resulta muy contradictoria tanto para el Estado como para la FSTSE. Ya que, el Estado para obtener su legitimidad debe presentarse como protector de los intereses generales y comunes, incluyendo los intereses de los trabajadores en general, y donde quedan inscritos los intereses de los empleados públicos. Por otra parte, el Estado debe crear las condiciones necesarias que favorezcan el desarrollo económico y la reproducción del sistema social que garantiza la acumulación del capital, como ha venido sucediendo, por encima de los intereses y derechos de los trabajadores.

En lo que atañe a la FSTSE, esta central sindical desde un principio presenta una contradicción en su naturaleza de clase. En primer lugar, nace como una organización reivindicativa de los empleados públicos, en segundo término representa, más que ninguna otra organización sindical, una base social de apoyo propia del Estado, proporcionando con ello el respaldo a la política oficial que ha propiciado y ahondado las diferencias sociales y desigualdades económicas que afectan directamente a los trabajadores.

Esto, a pesar de que la central sindical con el tiempo ha adquirido una presencia más notoria dentro del ámbito político mexicano al ir ocupando paulatinamente más posiciones de importancia política como: diputaciones, senadurías, gubernaturas y altos puestos en la Administración Pública Federal y, de representar a una de las instituciones sindicales mejor estructuradas y organizadas con un número de trabajadores que se traduce en uno de los más altos porcentajes de la población económicamente activa del país.

Pero en proporción inversa a la adquisición de posiciones políticas, la FSTSE representa una de las instituciones

sindicales más sometidas al poder estatal, debido a una serie de mecanismos jurídico-políticos.

En el aspecto jurídico, el reconocimiento de la organización de los empleados del Estado, queda condicionada al obligarlos a formar parte de la FSTSE, único organismo reconocido por el Estado como representante legal de los trabajadores, impidiéndoles la mínima posibilidad de formar libre y autónomamente el sindicato que los trabajadores desearan. Situación que se encuentra elevada a rango constitucional por medio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional. Sus antecedentes se encuentran en la ley que crea al Servicio Civil de Carrera como uno de los primeros intentos de sujetar y controlar jurídicamente a la incipiente organización de los empleados estatales.

En el terreno político la FSTSE está incorporada a la CNOP, uno de los tres sectores que conforman el PRI. Presentándose una nueva relación de dependencia con respecto al Estado a través del partido.

Ante esta doble dependencia, la FSTSE funge como un organismo más del Estado y como un instrumento directo para la conducción de la política estatal, con la consecuente despolitización de los trabajadores. Por lo que se deduce que la FSTSE desempeña un papel central como instancia de mediación burocrática entre sus representantes y el Estado.

De esta manera y para desarrollar este estudio, el trabajo se ha dividido en cinco capítulos:

1. La formación Social del Estado Mexicano a partir de 1910.
2. La política de reconocimiento e integración institucional de los trabajadores del Estado.
3. El proceso de burocratización sindical.
4. El régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.
5. Características político sindicales de la FSTSE estudiadas a través de un caso concreto, el de la Sección 66 del SNTSA.

En el primer capítulo se hace una referencia general de la conformación del Estado mexicano a partir de 1910, describiéndose las características, estado y actuación en que se desenvolvía el movimiento sindical dentro del proceso revolucionario que sentaron las bases político-sociales para la conformación del sindicalismo por la vía reformista, que explica en gran parte las características que tiene hoy el movimiento obrero organizado del país, donde se encuentra inmersa la FSTSE.

En el segundo capítulo, se analizará la situación laboral en que se encontraban los empleados estatales desde la negativa por parte del Estado para reconocer el status legal que les permitiera organizarse, por considerar que la naturaleza del Estado es distinta a la relación trabajo-capital que se presenta en el proceso productivo empresarial, y por estimar que su función principal es el interés común del país.

En la medida en que el Estado tiene la necesidad de fortalecer su hegemonía para llevar a cabo las transformaciones

sociales surgidas del movimiento revolucionario, en este mismo grado incorpora jurídica y políticamente a la organización de los trabajadores públicos como fuerza de apoyo social propia.

En el tercer capítulo, se estudia el proceso de burocratización que ha sufrido la FSTSE en su evolución institucional, proceso que ha abierto un espacio considerable en la relación representante-representado, dividiéndose y separándose cada vez más los intereses de la federación sindical de los intereses de los trabajadores públicos. Así mismo, se describe el rol que desempeña esta institución sindical dentro del movimiento obrero mexicano.

Dentro del cuarto capítulo, se hacen algunas reflexiones sobre la legislación laboral que rige las relaciones del Estado en su relación con los sindicatos de las instituciones de la Administración Pública Federal, destacando los preceptos jurídicos que limitan su autonomía y permite su control; como contraparte a esta situación el Estado otorga una serie de concesiones institucionalizadas a través del ISSSTE con la finalidad de disminuir y prever las inquietudes de los trabajadores por medio de las prestaciones sociales.

Por último, en el quinto capítulo se analiza el caso de una sección sindical que refleja e ilustra lo que sucede en el ámbito político-sindical de la FSTSE. El caso seleccionado resulta ser la sección 66 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA) en el periodo 1982-1985.

En la parte final de este capítulo, se esboza brevemente la situación política y económica en que se encuentran los trabajadores y su organización sindical, así como, las



perspectivas del sindicalismo mexicano ante los profundos cambios que se observa en la vida económica, política y social de México. Proceso que se caracteriza por un cambio en los esquemas tradicionales de concertación social con el sector obrero, lo cual, determina la naturaleza y universo de la organización sindical, y con ello, las expectativas futuras de los trabajadores.

Dados los objetivos señalados, se plantean las siguientes hipótesis para este trabajo.

- La organización sindical de los trabajadores de la Administración Pública Federal, creada para la defensa de los trabajadores, obedece más a los intereses del Estado, que a las reivindicaciones de sus agremiados.

- La necesidad de reforzar la legitimidad y el reconocimiento del Estado a través de la administración pública, propicia el reconocimiento legal de los trabajadores.

- Las condiciones jurídico-políticas a que se sujetan los empleados públicos, a la vez que los independiza de los intereses de los grupos políticos, los somete a la opresión de la burocracia sindical.

- El burocratismo y corrupción en la prestación de los servicios públicos, es fomentada en gran parte, por la burocracia sindical en su afán de apoyar a la política estatal.

A continuación se explican algunos términos y conceptos importantes para esta investigación: sindicato, sistema político o régimen, burocracia, corporativismo, administración pública y Estado.

En cuanto estamos hablando de sindicato, nos estamos refiriendo a una filosofía y un estilo de acción reivindicativa de la organización de los trabajadores, encaminada al estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Por lo que respecta al régimen y sistema político, estos términos son utilizados como sinónimos y, cuando se habla de ellos, nos referimos al conjunto de instituciones estatales (poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a las organizaciones civiles (partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, etc.). En suma podemos entender al régimen como el conjunto de instituciones, leyes, fueros o prácticas comunes, que determinan al modo o forma social y política del país.

Cuando se trata de conceptualizar la burocracia en base a las concepciones teóricas existentes, resulta muy complejo, por este motivo y para los fines del presente trabajo entienda aquí a la burocracia como; un cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, dirección y dominación de una institución.

En el caso de la acepción corporativismo, esta categoría se utilizará para denominar la unión y compromiso entre las organizaciones sociales y el Estado y son inspiradas y dirigidas por el, en lugar de estar fundamentadas en intereses de clase.

La administración pública en su concepto amplio la podemos definir como: el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública y la voluntad del gobierno, y es a la vez el medio de relación entre el Estado y la sociedad.

Finalmente debemos de considerar al Estado como la organización política de la sociedad.

Para concluir "cabe aclarar que en ningún momento se ha pretendido agotar el análisis de un tema tan complejo y amplio como resultan ser los asuntos laborales y políticos de una organización sindical como la FSTSE, solamente se ha intentado presentar una reflexión de esta problemática que requiere abordarse desde puntos de vista diversos, uno de los cuales es el que aquí se desarrolla".

## I.- LA FORMACION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1910.

El proceso revolucionario que se venía gestando en México a finales de la primera década del siglo XX, tiene su origen en diversos acontecimientos que convergen e intervienen al mismo tiempo en la dinámica social y política del país, actuando como catalizadores para propiciar el cambio en las estructuras y relaciones de poder imperantes.

Por una parte, la economía del país se desarrolló dentro de la influencia y ámbito del capital transnacional, haciéndola dependiente y vulnerable a las fluctuaciones del capitalismo internacional. Por este motivo, al acontecer la crisis capitalista (1907-1908) la economía del país sufrió considerables daños, cuyo principal resultado fué la baja del precio de las materias primas de exportación como el cobre, la plata y otros minerales.

Las consecuencias inmediatas no se hicieron esperar, varias industrias del país cerraron sus puertas, originando una ola de descontentos y protestas entre los trabajadores despedidos y grupos populares por el encarecimiento de los productos de consumo básico.

Por otra parte, tenemos que las contradicciones y descontentos de la pequeña burguesía contra las facciones y grupos que ostentaban el poder (por no permitirles el acceso social y económico deseado) sumados al descontento campesino por las condiciones de explotación y represión a que estaban sujetos, provocaron la caída de la estructura y las relaciones de poder del régimen porfirista que fue "incapaz de ofrecer una salida a la crisis, el bloque en el poder comienza a desintegrarse hasta desmoronarse por completo ante la embestida de la insurrección popular." (1).

Los ejércitos vencedores de los diversos sectores que llevaron a cabo la revolución: zapatistas, villistas, carrancistas, etc., una vez que eliminaron los vestigios porfiristas y huertistas; se encuentran ante una

---

1. LEAL, Juan Felipe. México, Estado, Burocracia y Sindicatos. Ediciones el Caballito. 7a. Edición, México 1985, p. 30.

gran contradicción política e ideológica. (2) por lo que no habiendo negociaciones ni acuerdos políticos "se pasa al enfrentamiento entre las fuerzas contradictorias de la revolución y es precisamente, su diversidad de orígenes y de propósitos lo que la lleva de nuevo al campo de batalla." (3).

Estos enfrentamientos armados al momento de suscitarse, generaron un conjunto de fuerzas sociales que empezaron a concebir una visión del Estado, es decir "se trataba de crear un poder nacional que logrará imponerse sobre las demás fuerzas regionales centrifugas y permitiera, las condiciones necesarias para resolver cualquier entredicho político dentro de un marco burgués, siempre bajo la égida de un sector hegemónico." (4).

En la guerra civil en que quedó inmerso el país (1910 a 1917), las capas medias de la burguesía que fungieron como dirigentes, se vieron en la necesidad de crear un nuevo Estado, en el cual las masas populares quedaron dentro de los límites manejables del aparato estatal. Los cuadros dirigentes de la guerra civil elaboraron un nuevo proyecto histórico, aniquilándose así, la estructura social del porfiriato tomando nuevas formas de explotación, "cambio que consiste en la constitución de una nueva forma de Estado capitalista; en la reorganización del bloque en el poder, bajo la hegemonía de la burocracia surgida de la revolución, y en la redefinición de las relaciones existentes entre el bloque en el poder y el conjunto de las clases dominadas." (5).

En síntesis, las nuevas relaciones existentes se materializaron y reglamentaron en la Constitución de 1917,

2. Estas contradicciones entre villistas y carrancistas consistía en sus diferentes proyectos políticos que tenían. Por un lado, tenemos que el grupo villista concebía un desarrollo regional autónomo del centro, con el cual se fortaleciera el régimen federal. Por lo que se refiere al grupo carrancista su proyecto consistía en crear un poder central que anulara los poderes autónomos con la finalidad de lograr un poder nacional hegemónico.
3. LEAL. Op. cit., p.33.
4. ROSAS, Javier: Un Estado en transición: el caso mexicano 1905-1928. Revista de Estudios Políticos, Núm. 12, Vol. III. Oct.-Dic. 1977 UNAM-FCPyS. p.71
5. LEAL. Op. cit., p.35.

marcando la ruta a seguir en el desarrollo económico-político del país, a través de una serie de medidas económicas que garantizaran el crecimiento y acumulación capitalista.

Por lo que respecta a las cuestiones políticas, la Constitución establece las reivindicaciones de obreros y campesinos en lo relativo a sus elementales derechos como el acceso a las tierras por medio de la Reforma Agraria, la libre contratación de la fuerza de trabajo, derecho a la sindicalización y a la huelga. Estas dos últimas medidas contempladas en el Artículo 123 de la Constitución, crearon las bases para la sujeción y control de las organizaciones sindicales, dentro de un marco de arbitraje estatal. Esta garantía política, además de representar una demanda preconizada en la revolución representaba el mecanismo por medio del cual "se trataba de hacer llegar los beneficios del progreso económico a la gran masa de los mexicanos... no sólo por razones de orden moral y político, que también eran fundamentales, sino además para asegurar, mediante la aplicación del consumo popular, el futuro desarrollo industrial de México." (6).

La construcción del nuevo sistema de poder y la realización de un nuevo Estado, con sus instituciones y su práctica de dominación, se realizó en los años inmediatos a la lucha armada, bajo la dirección de la pequeña burguesía.

Para llevar a cabo dicho objetivo de reconstrucción, el grupo en el poder, por llamarlo de algún modo (varios autores consideran denominar a este grupo con la categoría social de bloque en el poder, burocracia política o militar y pequeña burguesía), representante de las fuerzas e intereses vencedores de la contienda revolucionaria se enfrentó a graves problemas creados por el proceso revolucionario, el más importante sin duda, era la inestabilidad política del país por la fragmentación del poder entre los líderes militares, representados por los caudillos y los caciques regionales, impidiendo la formación de un poder nacional, lo que a su vez obstaculizaba el proyecto de desarrollo económico.

Por tal motivo, había que fijar las bases políticas que permitieran acabar con la fragmentación del poder, mediante el establecimiento de alianzas y negociaciones con los distintos

---

6. CORDOVA, Arnoldo: La política de masas del cardenismo. Edit. Era. México, 1980, p.15.

caciques y grupos de poder regional dentro de los límites políticos del Estado, logrando que las controversias se dirimieran en el terreno político evitando los enfrentamientos armados.

Así de esta forma, las nuevas relaciones políticas se llevan dentro de los marcos del Estado donde los antagonismos y desacuerdos perdieron los métodos violentos. Proceso de gran relevancia y trascendencia para la formación del sistema político mexicano, que permitió el avance de la centralización del poder a través de la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, organismo que se encargó de institucionalizar los procedimientos de negociación política poniendo fin al periodo de inestabilidad política del país.

Dentro de este contexto complejo y dinámico del desarrollo social del país, se desenvuelve y organiza el movimiento sindical de los trabajadores, adquiriendo características y formas de proceder, acordes con el proceso de formación del Estado y régimen de la Revolución Mexicana.

"A los distintos momentos de formación del Estado y del régimen, han correspondido relaciones diferentes entre el movimiento obrero y el poder constituido." (7).

Por lo tanto, consideramos fundamental explicar el proceso de desarrollo de las relaciones sindicales y el régimen a través de la formación social del Estado mexicano en sus diferentes etapas; que se caracterizó, primeramente, por combatir y prescribir las asociaciones sindicales, para posteriormente reconocerlas con la condición de conseguir su respaldo y apoyo al régimen gobernante en turno, como sucedió particularmente con el gobierno constitucionalista. Por lo que respecta a la fase de reconocimiento (1917-1938), es aquí precisamente, donde se concibe abandonar la vieja noción liberal sobre las cuestiones laborales y se empieza a regular la relación laboral por medio de leyes expedidas expresamente en el Artículo 123. Esta es la etapa más importante para que el Estado establezca los mecanismos de intervención como primer paso para llevar a cabo la institucionalización del movimiento y organizaciones sindicales al ámbito del Estado.

-----

7. CAMACHO, Manuel. El Futuro Inmediato. La clase obrera en la historia de México. Vol. 15, Edit. Siglo XXI, México, 1983, p.29.

La última etapa de integración a partir de 1938 reviste implicaciones de gran trascendencia para el movimiento sindical, que le confiere una estructura y características propias que prevalecen hasta nuestros días.

En este período se realiza "la incorporación de la CTM en el PRM compuesto por cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar, supone por parte de la primera la validación del esquema corporativistas, y la entrega de sus comunidades agrarias y sindicatos campesinos a la CNC; de sus agrupaciones magisteriales y de trabajadores al servicio del Estado a la CNOP." (8).

De este modo se produce la fragmentación de las organizaciones de trabajadores, restándoles autonomía de acción frente al Estado, en esta misma etapa se inicia el proceso de burocratización de las agrupaciones sindicales que funcionan paralelamente, a los intereses del Estado y de los trabajadores, presentándose con ello ambigüedad en su carácter de clase.

---

8. LEAL, Juan Felipe. "Desarrollo de las Agrupaciones y de los Aparatos Sindicales Obreros en México, 1906-1938". Revista de Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 107-108 año XXVIII Nueva Época. Ene-Jun 1982, UNAM-FCPyS. p.96.



## 1.1. CARACTERISTICAS DE LOS MOVIMIENTOS SINDICALES DE 1917-1934

### 1.1.1. EL MOVIMIENTO SINDICAL EN 1917-1920.

Dentro de las experiencias adquiridas por los trabajadores a lo largo de sus luchas reivindicativas a partir de 1906 con el movimiento de Cananea y Río Blanco, además de otros movimientos espontáneos y esporádicos, los trabajadores se plantean la necesidad de crear mejores condiciones de trabajo y de existencia, así como adoptar aquellas medidas que les permitiera obtener un mayor margen de libertad y acción por medio de coaliciones y organizaciones autónomas e independientes del Estado.

Con la caída del régimen porfirista y el ascenso de Francisco I. Madero, los trabajadores aprovecharon la coyuntura política para crear los espacios de tolerancia a la acción sindical. Así es como, a partir de 1911 empiezan a formarse los primeros sindicatos, pero concretamente no es "hasta 1912 año en que se funda la Casa del Obrero Mundial, cuando aparece realmente el movimiento obrero sindical el México." (9). La Casa del Obrero Mundial desde su origen declara su posición apolítica, como parte de la tradición anarquista en que se desarrolla el movimiento sindical durante varios lustros.

La nula participación política, se explica por la falta de confianza y fe en el gobierno, por los antecedentes represivos del régimen porfirista hacia las luchas reivindicativas de los trabajadores.

Por este motivo, el movimiento obrero se regía por la doctrina "anarcosindicalista" que tenía como principios: la abolición de la propiedad privada y los privilegios de la burguesía. Este movimiento se formó espontáneamente sin ninguna organización ni dirección, aparta a los trabajadores de los organismos burgueses y proclamaba la lucha independiente y anárquica, por medio de la acción violenta, la huelga general, el sabotaje, etc.

De esta forma, las tácticas de la doctrina fracasaron sin organización ni unión y por su naturaleza ideológica de rechazo a todo lo que fundamentara los principios de una organización sindical.

---

9. IGLESIAS, Severo: "Sindicalismo y Socialismo en México." Edit. Grijalvo, México, 1970, p.37.

Dentro de esta corriente se crea la Casa del Obrero Mundial, y de ahí su posición apolítica. Sin embargo, durante el régimen huertista la Casa del Obrero Mundial asume una posición más definida en los sucesos políticos del país, debido a las constantes y sistemáticas medidas de represión de que fué objeto. Por este motivo, al convocar el Plan de Guadalupe a la insurrección contra el gobierno de Victoriano Huerta, asume un papel más activo, cambiando su posición ideológica "no política electoral, pero tampoco apoliticismo antigubernamentalista; relaciones armoniosas con el Estado Constitucionalista; recíprocas consideraciones acriticas a las alturas de las necesidades nacionales, y una buena política administrativa como condición para una mejor táctica obrerista". (10).

Con el pacto entre trabajadores y gobierno, se compromete a los primeros a participar a favor del régimen constitucionalista, a cambio de que el gobierno una vez consolidado su proyecto político, expidiera leyes a favor de los trabajadores.

La unión entre los trabajadores mexicanos y el régimen constitucionalista, representante del capital y de los proyectos económicos del país, duró el tiempo necesario para que el constitucionalismo derrotara al ejército agrarista y villista. Una vez logrado el objetivo y ante las conquistas que habían logrado los trabajadores con su actividad político-militar, el gobierno constitucionalista decidió retirarles el apoyo por ser un peligro para los intereses del grupo carrancista.

La medida de alianza entre los trabajadores y el gobierno a cambio de que este último promulgara las leyes necesarias y apropiadas para mejorar las condiciones de los trabajadores, significó un cambio sustantivo de la concepción política e ideológica de las reivindicaciones de los trabajadores, se abandonó la lucha política por las concesiones económicas, dando paso al reformismo y colaboración sindical, con lo cual la clase proletaria ayudó de manera importante a consolidar a la burguesía en el poder.

Por lo que de ahí en adelante, el sindicalismo mexicano se desarrolla dentro de los lineamientos reformistas, "la defensa de los intereses de los trabajadores la desarrolla en base a la colaboración con los patronos y con el Estado. Se muestra

dispuesto a subordinar las reivindicaciones obreras en cuanto a intereses de grupo al interés general de la nación ... el conflicto de intereses puede evitarse dentro de un contexto de cordialidad y buen entendimiento." (11).

Con la desintegración de la Casa del Obrero Mundial, el movimiento sindical se desenvuelve en una concepción ideológica pragmática, imposibilitando la articulación y organización del movimiento obrero, y en consecuencia una concepción política que le permitiera cambiar la correlación de fuerzas a su favor.

Por tal razón, los movimientos sindicales pierden la oportunidad de ser la fuerza de vanguardia en el movimiento revolucionario. Con la desorganización y confusión de la clase obrera, los jefes revolucionarios aprovecharon la oportunidad para encauzar las demandas y reivindicaciones de los trabajadores con la finalidad de obtener el poder y las fuerzas necesarias para negociar en el ámbito político una posición y un privilegio.

El debilitamiento y desorganización de los trabajadores, incidieron en el proceso de fortalecimiento de los caudillos y jefes revolucionarios que posteriormente jugaron un rol importante en el desarrollo político del país a costa de los intereses de los trabajadores, "los jefes revolucionarios practicaron, en lo personal y a veces unidos a facciones, una política deseosa de mostrar simpatía por las demandas obreras o menos dureza contra los huelguista ... los propios caudillos recibieron impulsos distintos para asociarse con el pueblo trabajador e imponerse en las luchas internas." (12).

Dentro de este proceso, que se caracterizó por un acentuado paternalismo y en algunas ocasiones por una forma autoritaria de proceder con los trabajadores, se crea en 1913 la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (C.R.O.M.) bajo los auspicios estatales en donde las corrientes laboristas y anarquistas dirimieron sus controversias, optándose como corriente política la línea laborista. En la cual, se establecía la participación y

-----  
11. LEAL, Juan Felipe. Op. cit., p.p. 127-128

12. GONZALEZ Casanova, Pablo. "El primer gobierno constitucionalista (1917-1920)" La Clase Obrera en la historia de México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM Edt. Siglo XXI 2a. edición, México 1984 p. 20

lucha obrera exclusivamente en el ámbito económico, dejando de lado las reivindicaciones de tipo político, "se reconoce que el problema social tiene como origen el problema económico y que este no podrá resolverse mientras los productos de la tierra en todas las aplicaciones se hallen acaparados por una minoría que no es productora y si consume todo lo que resulta o deriva del esfuerzo de la mayoría". (13)

### 1.1.2. EL MOVIMIENTO SINDICAL EN 1920-1928.

Con la fundación de la C.R.O.M. en 1918 y con su consolidación orgánica-política durante el transcurso de los años veinte, se establecen las bases políticas que permitieron desarrollar lo que se ha dado en llamar el moderno movimiento sindical de país.

El sindicalismo en la década de los veinte, se desarrolla dentro de una política de colaboración y apoyo a los grupos que obstentan el poder, a cambio de que estos les reservaran un lugar privilegiado en la esfera política, para poder influir en las decisiones más trascendentales del país.

La política de colaboración sindicato-Estado permitió fortalecer mutuamente a las dos organizaciones sobre sus más fuertes adversarios políticos. Primero, el grupo gobernante logra imponerse sobre los demás grupos y facciones políticas, que se oponían a la consolidación de un poder central, que años más tarde lograría afirmarse bajo el régimen cardenista.

En segundo lugar, la organización sindical adquiere una autonomía relativa con respecto al gobierno que le permite maniobrar e influir en la política estatal, a la vez que logra polarizar a las fuerzas opositoras internas hacia la política de colaboración. El ejemplo más ilustrativo lo representa la CROM, organización que desde su fundación y con el transcurso del tiempo y los acontecimientos políticos, adquiere un poder hegemónico sobre las demás organizaciones obreras.

La organización cromista logra adquirir una influencia considerable en el ámbito político del país, al colocar a sus dirigentes más prominentes dentro del aparato gubernamental, a la vez logra crear el instrumento político que le permite movilidad y extensión política, el Partido Laborista Mexicano.

El fortalecimiento de la CROM permitió que esta organización sindical rebasara a sus principales contrincantes en número e influencia política, principalmente a la Confederación General de Trabajadores (CGT) quien era su más serio oponente.

La línea política adoptada por la CGT fué totalmente opuesta a la política de la CROM, tales diferencias consistía en la no colaboración con el gobierno, en la lucha por reivindicaciones políticas, y no exclusivamente económicas como

planteaban los cromistas; ayuda a los campesinos a reivindicar el derecho a la posesión de la tierra y su comunización; hacer uso indiscriminado del derecho de huelga para presionar a los industriales a otorgar mejores condiciones de trabajo a sus empleados, aspectos en la cual la dirigencia cromista mantenía una posición conservadora. De ahí, la importancia y la imprescindible presencia de la CROM, como instrumento de disuasión de la radicalización política.

"Le fueron de gran utilidad al gobierno en su lucha contra el regionalismo y el caciquismo, la autoridad extrareligiosa de la iglesia, y las políticas económicas nacionalistas, a la vez que lograban movilizar a los sindicatos en apoyo a los esfuerzos gubernamentales..." (14).

De esta manera, la colaboración y el anarcosindicalismo fueron las líneas políticas que se siguieron durante casi toda esta década, en la cual la CROM fué la protagonista principal por su presencia indispensable en la estrategia política del grupo dirigente, esta influencia empieza a declinar al final de los años veinte por los cambios que se originaron en la nueva estructuración política del país.

### 1.1.3. EL MOVIMIENTO SINDICAL EN 1928 - 1934.

El proceso de conformación del movimiento sindical a partir de 1928 entra en un nuevo período histórico en el que se desarrollan una serie de acontecimientos trascendentes que cambian sustancialmente el panorama político del país. Entre estos hechos importantes destaca, las repercusiones de la crisis política provocada por el asesinato de Alvaro Obregón, en el cual se ve inmiscuida la dirigencia de la CROM. Hecho que provoca la paulatina exclusión de la organización sindical de las posiciones políticas y de la estrategia estatal. "Esta se materializó mediante la exclusión de los Cromistas de sus principales posiciones en el gobierno, las cámaras y de un cambio de la orientación de los representantes gubernamentales en las juntas de conciliación. Asimismo, la CROM quedó excluida de la alianza de partidos que integraron el PNR." (15).

La marginación política fue debilitando y desarticulando la estructura orgánica del sindicato con graves consecuencias para los trabajadores, que sumadas a las secuelas de la depresión de posguerra (1929), provocó el desplome de la exportación y la caída de la producción industrial, así como el que un gran número de trabajadores perdiera su empleo y en consecuencia las pocas reivindicaciones económicas y políticas que habían logrado los cromistas para los trabajadores.

En este período, las asociaciones sindicales y políticas de la clase trabajadora sufrieron un retroceso. Las dos grandes confederaciones más representativas del sindicalismo mexicano: la CROM y la CGT entran en un proceso de desarticulación por carecer de una identidad histórica. En ese momento es cuando los trabajadores deciden abandonar "a la CROM., por su sindicalismo, reformista, su colaboracionismo político, su apoyo al callismo, y a la C.G.T. por su anarcosindicalismo, su acción apolítica, su rechazo a toda negociación." (16)

Ante el proceso de desarticulación de las organizaciones sindicales, y por los acontecimientos coyunturales y políticos que se sucedieron en 1938. Es cuando el eminente ascenso de las luchas obreras logra unificar a las agrupaciones sindicales con la mencionada fundación de la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCCM), con la finalidad de superar la

---

15. Ibid., p.36

16. IGLESIAS, Op. cit., p.69

dispersión y desarticulación en que se encontraba el movimiento sindical, siendo esta unificación el primer paso para la creación en 1936 de la C.T.M. dando paso así, a otro periodo en la evolución y desarrollo de las organizaciones sindicales en México.



## 1.2. LOS PRIMEROS MOVIMIENTOS DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS.

Para desarrollar el presente punto nos fue necesario hacer un análisis y recorrido histórico de la evolución y proceso de formación de las organizaciones sindicales que tuvieron una importancia capital en el cambio y en la reestauración del nuevo sistema político mexicano.

Durante este proceso social de formación del Estado mexicano, el movimiento sindical de los trabajadores públicos se desarrolló y organizó en las mismas circunstancias políticas e ideológicas que el resto del movimiento sindical del país. Su formación y gestación se realizaron a través y en el seno de las organizaciones sindicales más importantes del país.

En el periodo anterior a la promulgación de la Constitución, la restricción y proscripción a toda forma de organización de los trabajadores en general, provoca que la organización y lucha sindical de los trabajadores públicos se realice en la clandestinidad. Si a las organizaciones obreras de la industria se le combatía y reprimía y a veces se le toleraba con un reducido margen de acción, esto no era así, con la organización de los trabajadores públicos que quedaba totalmente prohibida por considerarseles como parte orgánica del Estado.

La actuación clandestina de los trabajadores públicos persistía, aún después de haberse promulgado la Constitución de 1917. A pesar de que el nuevo Estado en proceso de consolidación, auspiciaba las formaciones sindicales con la finalidad de que éstos, colaborarán en la estructuración de un poder nacional unitario. Sin embargo esto, no sucedió con los trabajadores del Estado, organizándose en medio y en el interior de las organizaciones obreras hasta la creación en 1938 de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), organismo que aglutina y organiza a los trabajadores públicos. Siendo el único organismo reconocido por el Estado como representante legal de los trabajadores.

Razón por la cual, desde un principio la organización y militancia de los empleados estatales se realizó dentro de las primeras organizaciones sindicales que existieron en el país. "Esto queda confirmado al comprobarse que en el año de 1912, en la fundación de la Casa del Obrero mundial, se contó con el concurso de los Servidores del Estado entre otros: La Unión de Carteros de la Ciudad de México; los trabajadores de la Casa de

Moneda; la Asociación de Telegrafistas Mexicanos y los Trabajadores Tranviarios." (17).

La agrupación de los trabajadores al Servicio del Estado, tuvo sus primeros antecedentes en 1875, cuando se constituyó la Asociación Mutualista de Empleados Públicos. En 1918 en las filas del magisterio, se forman incipientes organizaciones denominadas uniones, bloques, consejos cooperativos, clubes; al principio con matices mutualistas o de carácter exclusivamente social y posteriormente de matices sindicales. La inquietud de los trabajadores magisteriales pronto se hizo extensiva a otras Áreas de la actividad pública.

De esta forma se llega al año 1922, cuando por las condiciones paupérrimas de los profesores del Estado de Veracruz se declara la huelga como respuesta a su situación. Este movimiento es dirigido y apoyado por el organismo sindical de mayor influencia en aquella época, la CROM. "Este movimiento, culmina victoriosamente obteniendo dos históricos triunfos: el que el Estado reconociera su carácter de patrón ... y el que la huelga, principal arma de los trabajadores, fuese adoptada como instrumento de lucha." (18).

En el año de 1922 se fundó el Sindicato de Limpia de la Ciudad de México y en 1924 la Unión de Empleados de Aguas Potables. Organizaciones que fueron objeto de constantes represiones por parte del Estado hasta lograr su desaparición.

Hacia el año de 1935, el Sindicato de los trabajadores de Limpieza y Transportes del Departamento Central, se reorganiza y se transforma en promotor de otros sindicatos, entre ellos: los Trabajadores de los Talleres Gráficos de la Nación; Fábrica Nacional de Armas; Aguas y Saneamiento; Panteones, Parques y Jardines; Tesorería del Distrito Federal; Salubridad y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Con el fin de disminuir la inconformidad de los trabajadores públicos que iba en aumento, los respectivos gobierno expidieron una serie de reglamentos que atenuaron los descontentos, entre ellos la promulgación en 1925 de la Ley de Pensiones Civiles de

---

17. F.S.T.S.E. Historia del movimiento sindical de los trabajadores públicos. México 1983, p.40.

18. F.S.T.S.E. Op. cit., p.47.

Retiro, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Servicio Civil; medidas paliativas sin mayor trascendencia, que en la práctica no dieron los resultados deseados, porque no se respetaron los preceptos legales.

En 1936 se creó la Federación Nacional de los Trabajadores del Estado; Federación producto del Congreso Prounidad, que se llevó a cabo en la Ciudad de México y que fué una prolongación de las Organizaciones de Trabajadores existentes en la época.

## 2. LA POLITICA DE RECONOCIMIENTO E INTEGRACION INSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

### 2.1. LA SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

A partir de 1917 con la promulgación de la Constitución Política en su Artículo 123, se establece y reconoce el derecho de los trabajadores a organizarse para la defensa de sus intereses.

De esta forma, el Estado permite la organización de los trabajadores, auspiciando en la mayoría de los casos la creación y estructuración de los sindicatos con la finalidad de obtener su colaboración y apoyo que le ayudara a consolidar su poder nacional sobre los poderes caciquiles, regionales y empresariales que impedían tal objetivo.

Pero la política de reconocimiento no fue extensiva a los trabajadores del Estado, solamente era válida para los trabajadores industriales, por este motivo se les prohibió el derecho a organizarse, porque su situación laboral no reunía los requisitos y características que se observaban en las relaciones laborales de los trabajadores de las empresas y establecimientos privados, por considerarse que la función estatal y empresarial eran de naturaleza y objetivos distintos.

Por tal razón "los trabajadores al Servicio del Estado no gozaban de prerrogativas que para los trabajadores consigna el Artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen." (19).

En base a la anterior argumentación jurídica-administrativa, el Estado rechaza su carácter patronal, por considerar que no reunía los requisitos jurídicos laborales en las relaciones que entablaba con sus trabajadores, en donde fuera necesario aplicar

---

19. DUAHLT Kraus, Miguel. Una selva semántica y jurídica: La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. Ediciones INAP México 1977, p.55.

de los preceptos constitucionales del Artículo 123; porque el Estado considera su gestión pública de naturaleza social. El enfoque social de la gestión gubernamental, fué el principal argumento que el Estado esgrimió para prohibir a sus trabajadores el derecho a organizarse, al no presentarse las mismas características laborales que se daba en el proceso productivo de la industria, en la cual se conjugaba los elementos capital-trabajo-plusvalía, variables ajenas en la actividad pública.

La situación de marginación en la que se ubicó a los trabajadores estatales, provocó en ellos un ambiente adverso en sus relaciones laborales. El status laboral de los trabajadores del Estado, queda sujeto a las fluctuaciones políticas influyendo y condicionado a su vez la estabilidad de la administración pública. El régimen laboral imperante, se caracterizó por el constante movimiento del personal, debido a los cambios continuos que se presentaban en la administración pública provocado por los diferentes grupos que se disputaban las posiciones políticas en la organización administrativa estatal.

A la incertidumbre laboral se agregaba el mal trato de que eran objeto, bajos salarios, amenaza de despido, y un sinnúmero de arbitrariedades, situación que venía a complicarse seriamente por las graves condiciones económicas y políticas que vivía el país afectando a todos los trabajadores, particularmente a los trabajadores públicos.

La situación crítica en que se encontraban los trabajadores estatales, los impulsó a organizarse en demanda de mejores condiciones de vida, y por el reconocimiento de sus derechos laborales, originándose así, las primeras asociaciones y movimientos sindicales dentro del sector público. Este proceso de organización muy pronto dio resultado, traduciéndose en la movilización de trabajadores de varios gremios del sector público; entre ellos, los profesores del Puerto de Veracruz que en el año de 1922, llevan a cabo una huelga en demanda del reconocimiento de sus derechos laborales. La huelga tuvo un significado histórico, por ser la primera en llevarse a cabo en contra del Estado. El conflicto por una parte, sirvió como marco de referencia para que el Estado reconociera su carácter de patrón, y por otra parte, constatará la inquietud de los trabajadores por la situación laboral y económica en que se encontraban.

A este primer movimiento le siguieron otros en el mismo sector público, como el movimiento de los trabajadores de Limpia de la Ciudad de México, ambos movimientos fueron auspiciados por la CROM.

La militancia de los empleados públicos en las organizaciones obreras se explica por varias razones; una, porque el movimiento sindical de los trabajadores públicos no se identificaba en esa época (1920-1930) como un solo gremio debido a la característica y naturaleza de su función (la prestación de los servicios públicos) como sucedió con el resto de las organizaciones sindicales del sector privado que se encontraban conformadas por gremios, oficios varios, empresas e industrias etc.

La falta de identificación entre los trabajadores del Estado era la característica principal que impedía su integración a pesar de laborar para una sola instancia (los organismos e instituciones del Estado), carecían de una organización propia en donde se pudieran aglutinar, la heterogeneidad de los trabajadores públicos se distinguía en algunos aspectos como: "por la carencia de [un programa común y de...] una orientación precisa en cuanto a sus fines, pero coincidían esencialmente en la necesidad de que se les ... reconociera un mínimo de derechos entre los cuales destacaban; el de una personalidad jurídica, el derecho a organizarse, su inmovilidad en el puesto, su derecho al ascenso y sobre todo, mejores condiciones económicas". (20).

Una segunda razón, por lo que los trabajadores estatales se organizaron en torno a la CROM y posteriormente en la CTM, se debió a la falta de una organización común que sirviera de instrumento político para la defensa de sus derechos y a la negación del Estado para reconocerlos, por lo que su movimiento se desarrolló en la clandestinidad. La organización y militancia en el seno de la CROM implicó tener cierta protección política para hacer posible su reconocimiento legal, no obstante que este sindicato se distinguía por su colaboración con el Estado, era el que poseía mayor fuerza y experiencia en la lucha sindical.

La adhesión de los empleados estatales a la organización cromista, también obedeció en parte a su reducido número, y en parte al poco desarrollo de la administración pública. A medida que evoluciona el Estado y por consiguiente su organización administrativa, las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se hace más complicada impidiendo la estabilidad y el desarrollo normal de las funciones públicas que ayudarán al Estado a erigirse como poder central e hiciera posible materializar los programas de desarrollo social.

La militancia de los trabajadores públicos, su estructuración y desarrollo se realizó dentro de la CROM hasta su debilitamiento político, para posteriormente militar en el seno de la CTM.

No es hasta 1936 al formarse la primera organización independiente de los empleados públicos denominada Federación Nacional de Trabajadores Públicos (FNTE), cuando deciden abandonar las filas cetemistas, siendo este nuevo organismo, el primero en aglutinar a todos los empleados de la Administración Pública Federal y de configurar lo que posteriormente sería la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), único organismo reconocido oficialmente en 1938 por el Estado con la promulgación del Estatuto Jurídico que norma e instituye el derecho de los trabajadores, fijando y normando su "status" legal como agente de la administración pública.

Desde la creación de la FNTE se tiene la idea clara de sindicalizar a todos los trabajadores del Estado en las tres instancias del gobierno; federal, estatal y municipal, así como a los trabajadores del poder judicial y legislativo. Concepción que demuestra el grado de desarrollo y organización de los trabajadores públicos, la cobertura y la fortaleza que van adquiriendo debido a la dinámica propia del movimiento y por el apoyo e impulso de la CTM.

El apoyo político de la CTM a los trabajadores del Estado, fué determinante para la consolidación y fortaleza de su organización sindical, adquiriendo un matiz dinámico y combativo capaz de oponerse a las iniciativas Estatales, por ello, el régimen previendo una situación de esta naturaleza encauzó y canalizó la fuerza social de este sector laboral a su favor, con la finalidad de "Fortalecer el Estado de la revolución, hacer de él una verdadera potencia social que estuviera en condiciones de llevar a cabo la transformación que el país necesitaba ..." (21).

La estrategia de canalización de la dinámica social de los grupos populares como vía de fortalecimiento estatal, también tuvo lugar en los sectores obrero y campesino en los cuales el Estado encontró a sus mejores aliados, por ello se explica porque el mismo régimen cardenista fomentaba la organización de los sectores populares y, entre ellos a la organización de los trabajadores del Estado que pasa a formar parte exclusiva de la base de apoyo social del régimen.

---

21. CORDOVA. Op.cit., p.39.

La política de estímulo a la organización de los trabajadores de los sectores laborales, obedeció a dos tendencias claras para el Estado: una, consolidar su proyecto de integración, y otra, erigirse como árbitro de la sociedad. Para lograr estos objetivos, era imprescindible llevar a cabo el programa de reformas sociales surgidas del movimiento revolucionario, compromiso que debía ser prioritario en la gestión del Estado como vía para adjudicarse una personalidad y representatividad política, que hiciera "del Estado el agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integración nacional, de la paz y el orden público." (22). Esta tesis que representa la inquietud política del Estado, por abandonar la concepción liberal de guardián del orden social, para pasar a una posición más dinámica como agente y rector del desarrollo económico y social del país, implicaba hacer una serie de cambios político-jurídicos dentro de la administración pública que respondieran a las demandas sociales de las masas y materializaran las decisiones políticas del Estado.

Por ello, era indispensable terminar con la inseguridad e inestabilidad del personal que laboraba en la administración pública, y en la medida en que se normalizara y estabilizara su status jurídico era más factible el éxito de la política de desarrollo social y de la consolidación del sistema político mexicano.

El reconocimiento del status jurídico de los empleados de la administración pública, garantiza para el Estado mayor orden y organización en su estructura, que le permite tener la fuerza necesaria para negociar y oponerse a los grupos de presión que constantemente amenazaban la estabilidad del régimen. Así, al tener de su lado a sus empleados, el Estado aseguraba la viabilidad de su política de desarrollo, a la vez que por medio de ello, atendía las demandas sociales y problemas planteados por la sociedad, como la vía de reconocimiento para el Estado como figura central y árbitro indiscutible de la sociedad. Por eso era importante para los trabajadores estatales "asegurarles una condición material y política por la que se sintieran satisfechos y dispuestos a defender como suyo el régimen establecido." (23).

---

22. Ibid., p.46.

23. Ibid., p.124



Con el reconocimiento jurídico de los trabajadores estatales se fortalecen las funciones públicas adquiriendo una fisonomía más institucional acorde con los requerimientos políticos del Estado, y se evita definitivamente su dependencia de los grupos que se disputaban las posiciones en la administración pública.

De esta forma el Estado expide en 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento que en su fracción tercera del artículo 55, señala como obligación de todos los trabajadores públicos "formar parte de la federación de sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, única central de los mismos ... reconocida por el Estado." (24).

La disposición jurídica que obliga a los sindicatos de todas las dependencias y de algunos organismos descentralizados a incorporarse a la FSTSE, puso coto a la disputa por el control político de los trabajadores públicos. El orden jurídico reconocido y auspiciado por el Estado, evitó que sus trabajadores se adherieran y organizaran en torno al sector campesino y obrero.

Fragmentados de esta manera se garantizó el control exclusivo del Estado sobre sus empleados; por este motivo, el Estado se opuso terminantemente a que los empleados públicos fueran influenciados y organizados con la ayuda de otra central, como la CTM, central que desde su origen ayuda a la organización de los empleados públicos.

La división de las organizaciones populares obedecía al temor que tenía el Estado a ser rebasado por la dinámica de las organizaciones de trabajadores en su conjunto. Por ello se reglamentó el status jurídico de sus trabajadores, delimitándolos del resto de los demás sectores sociales del país y restándoles poder político. Poder político que pudiera atentar e influir y, en su caso, oponerse a las disposiciones del aparato estatal; de ahí, la importancia de fragmentar a todas las organizaciones sindicales por sectores según la actividad y características laborales.

El Estatuto Jurídico, delineó claramente cuál iba a ser la línea política de actuación de los empleados públicos y de su organización sindical como lo declaró el presidente Lázaro Cárdenas al referirse al reconocimiento de la FSTSE a la cual

---

24. FSTSE. Op. cit., p. 105.

"compete velar celosamente porque el ejercicio de las conquistas sociales de los trabajadores no conduzca a la agitación estéril, a las luchas intrascendentes entre empleados, ni mucho menos quebrante la legítima autoridad política, técnica y moral de los titulares de las dependencias oficiales, sino por el contrario, contribuya al cumplimiento de sus deberes, vigorice la autoridad de sus superiores, supedite sus conflictos al fallo previo de los árbitros e identifique a todo el sector burocrático al ritmo progresista y coherente de las funciones de la federación. " (25).

En la referencia anterior se precisa, cuál iba ha ser el papel de la organización sindical, la tendencia y los medios que el aparato político de dominación determinó para convertirla en apoyo organizado.

Es así como queda delimitada la actuación de los trabajadores públicos dentro de la administración pública, restándoles un grado considerable de autonomía de decisión y opinión por los limitados espacios de movilización que se les reconocieron. Por todo ello, el Estado encontró la posibilidad de tomar decisiones autónomamente recibiendo el apoyo de la FSTSE a la política emprendida por el gobierno en turno.

## 2.2 EL PROCESO DE CORPORATIVIZACION DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

El proceso revolucionario de 1910 que da origen a un nuevo Estado crea una nueva modalidad y redefinición en las relaciones Estado-sociedad, estableciendo las bases para la conformación y estructuración del sistema político mexicano vigente hasta nuestros días.

Las bases jurídicas reguladas en la Constitución de 1917 por el grupo vencedor de la contienda revolucionaria (Carranza-Obregón) imprime un nuevo sello al aparato estatal en su interrelación con la sociedad civil, así como, en su intervención en la vida económica del país.

En el plano político el Estado, legitima la organización y representación de los grupos populares para intervenir en el ámbito político y social a cambio de que las organizaciones populares formen la base de apoyo a los regímenes posrevolucionarios, dándose por este hecho, la subordinación de estos grupos al aparato estatal por representar y convertirse en piezas claves en el orden social establecido.

Por otra parte, en el plano económico, el Estado asume un papel importante en los proyectos de industrialización como promotor y rector del desarrollo nacional que le confiere la Constitución, creando la infraestructura y las condiciones necesarias que permita la viabilidad de los programas de desarrollo.

Ante estas dos dimensiones, el Estado al ser el rector absoluto del desarrollo económico y social, se encuentra ante una disyuntiva entre sí: apoyar el proyecto de desarrollo nacional concebido por el grupo vencedor de la contienda revolucionaria que significaba la vía de la acumulación del capital que beneficiaba a un solo sector, el de la burguesía; o bien la de auspiciar un desarrollo con carácter social que reclamaba y beneficiara a las clases populares.

Pero ante los imperativos económicos del desarrollo nacional y las circunstancias sociopolíticas imperantes en el país, el programa de desarrollo se realizó por la ruta de la acumulación rápida del capital; acontecimiento que no podía suceder de otra forma, si tomamos en cuenta que el país se encuentra bajo la dependencia e influencia del capitalismo internacional, además que en el ámbito nacional, había un sector demasiado influyente -identificado y heredero del grupo Madero-Carranza-Obregón- prestos a obtener grandes dividendos con los proyectos de

desarrollo, de ahí, que sus esfuerzos e influencia propicio en gran medida que el avance económico del país se realizara bajo las características capitalista que los beneficiaba.

Desde luego, esto también se debió en gran parte, a la carencia de una conciencia política e ideológica de los grupos populares y obreros, que les permitiera asumir su perspectiva histórica e influir en la tendencia de desarrollo que ha observado el país.

Es claro que para poder llevar a cabo el programa de desarrollo, el Estado tenía que lograr el consenso social para erigirse como árbitro de la sociedad. Su legitimidad y representatividad la va obteniendo a través de la incorporación de las reformas sociales a los programas de gobierno, logrando con ello canalizar la efervescencia popular a su favor y erigirse en un Estado fuerte.

El entendimiento entre el Estado y los grupos populares se traduce en un pacto institucional. Ante los imperativos de la acumulación capitalista:

"El Estado...[se ve obligado a crear] las condiciones propicias para la capitalización, el ahorro y las inversiones privadas, dar garantías para el funcionamiento de las empresas ... promover el crédito, y establecer incentivos para vigorizarlas, estimular la reinversión y mejorar sus métodos." (26)

Así observamos que el Estado paulatinamente abandona su compromiso de reformas sociales sin romper la alianza social que mantenía con las organizaciones populares, para inmediatamente vincularse estrechamente con los sectores más representativos de la burguesía. El cambio de posición política significaba una posible fuente de inestabilidad social por el descontento popular que pudiera provocar el cambio tomado, del cual se excluyeron las promesas de reforma social.

Ante esta perspectiva, el Estado adecua las estructuras jurídicas-políticas necesarias para convertir a la dinámica social de las organizaciones populares, que en un momento dado pudiera alterar la estabilidad política, en fuente permanente de apoyo social a la política oficial.

Con la creación del partido oficial y su posterior reestructuración y la inclusión de los sectores: obrero, campesino, burocrata y militar en su seno, se fortifica el camino para la materialización de un Estado fuerte. Así el (PNR-PRM-PRI).

"Se constituyó en el espacio propicio para la organización corporativa de las clases subalternas... de esta forma, el partido ha cumplido el papel de organizador de las masas sociales, quienes sirven de apoyo efectivo a los programas emprendidos por los gobiernos postrevolucionarios; con el cual se ha logrado establecer un "eficiente" mecanismo de relación entre los ejecutores de la función estatal y amplios sectores populares mediatizadas por su inserción al partido." (27).

La preeminencia estatal en la conformación social, originó la ramificación estatal en la estructura de todo el tejido social convirtiendo a sus organizaciones, en una ampliación del aparato estatal, transformando a las organizaciones de la sociedad civil en lo que Gramsci a llamado "la sociedad política". De esta manera, el poder político no solo proviene del Estado y sus instituciones sino además de la, "Sociedad civil a través de sus organismos privados... la solidez de un Estado depende de la consistencia de la sociedad civil que le sirve de base." (28).

La orientación hacia la alianza y conciliación de clases que el partido oficial promovió, ha permitido a los regímenes revolucionarios mantener bajo un dominio indiscutible a la sociedad mexicana. A esta acepción política Arnaldo Cordova la ha denominado "corporativización".

-----  
27. ARREDONDO, Estela. BUROCRACIA; crisis y reforma política, un análisis de la "LI" Legislatura. Serie de Estudios Políticos Núm. 2 CIDE. México 1982, p.p. 9-10

28. TEXIER, Jaques. Gramsci teórico de las superestructuras Ediciones de Cultura Popular, México 1982, p. 48

La corporativización ha sido el eje central alrededor del cual han girado las relaciones Estado-sociedad como clave del funcionamiento y consolidación del sistema político mexicano. Esta acepción política presenta una naturaleza más amplia de la que normalmente se le ha atribuido para su éxito, ya que por lo general, a la corporativización solamente se le atribuye el encuadramiento de las organizaciones civiles al partido gubernamental y por lo tanto al dominio político e ideológico del Estado, pero también se debe reconocer que por este medio, las organizaciones sociales tienen presencia en el aparato estatal y en consecuencia, oportunidad de obtener privilegios. De otra forma no se puede explicar la reproducción corporativa con el consentimiento de la cúpula dirigente de las organizaciones populares.

En síntesis, podemos asegurar que el corporativismo se traduce:

"Como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, mediante las cuales ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para campesinos, se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad para el régimen. En el trato, sin duda, queda incluida la utilización de toda clase de recursos ofrecidos por el juego político directo, desde la presión y la amenaza velada, hasta el escamoteo de los términos de las negociaciones y la compra o soborno de los representantes obreros y campesinos." (29).

Dentro de este sustento teórico y, para el desarrollo de este apartado, es menester hacer mención del proceso de corporativización del llamado sector popular en el cual quedan adscritos los empleados estatales.

## INCORPORACION DE LA FSTSE A LA CNOP.

El objetivo de la creación del sector popular fue la de completar la corporativización de todos aquellos elementos que no fueran campesinos y obreros. Bajo esta línea, nació la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) el 3 de Febrero de 1942. En la cual se agruparon a las cooperativas, colonos urbanos, asociaciones profesionales, pequeños propietarios agrícolas, ganaderos y forestales, trabajadores de la banca, y el gremio más importante de este sector por su ubicación estratégica y su número: los trabajadores al servicio del Estado, por todo ello el sector,

"Se ha convertido en uno de los más poderosos puntales del régimen, en parte por su número, y en parte porque son los sectores que proveen al sistema político de sus cuadros... [político-administrativos] sus exponentes monopolizan los puestos de representación política; su modo de vida... se eleva cada vez más como modelo para el resto de la población, mientras se convierten en los portaestandartes y en los apoloquistas más encarnizados de los valores típicos de la sociedad de consumo. Sus organizaciones de masas, agrupados en la CNOP sobre bases sindicales... su acción como portadora de la ideología dominante es decisiva en el mantenimiento del orden establecido..." (30).

La preeminencia del sector popular como el sector mayoritario del partido oficial, se ha logrado en base a la cohesión y alianza con las dirigencias sindicales de las organizaciones encuadradas en este sector, a la que ha disputado la hegemonía y control de los trabajadores de la administración pública. El gremio burocrático ha sido la base mediante el cual se ha podido mantener el sector popular por encima de los sectores obrero y campesino.

En síntesis, podemos destacar que la creación de la CNOP tenía diversos fines entre los más inmediatos se pueden mencionar; la corporativización de todos los elementos que estaban fuera de la estructura de poder y que por lo tanto eran propicios para su manipulación por grupos disidentes, así mismo, se preparaba el terreno para el ascenso de los civiles al poder y el desplazamiento definitivo de los militares de la política

---

30. MARTINEZ Escamilla, Ramón. México: Revolución, Clase Dominante y Estado. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1986, p. p. 64-65.

El proyecto cenopista se inserta como formula para dividir al movimiento obrero, dando como resultado, la incorporación de todos los sindicatos de las dependencias de la administración pública a este sector, a través de la FSTSE; con lo cual el Estado aseguraba en forma definitiva el control de sus trabajadores y evitaba una crisis de gobierno que podría originarse a raíz de una huelga de sus empleados. La justificación para separar a los empleados públicos del resto de los sindicatos, fue el argumento de que los primeros son trabajadores y los segundos obreros.

Esta separación orgánica rápidamente encuentra respaldo jurídico promulgando preceptos laborales para cada una de las organizaciones del sector popular y de los demás sectores, acrecentando con ello, la separación de los trabajadores. Con esta división las organizaciones populares adquieren un matiz diferente entre sí, pero políticamente tienen un punto de convergencia, su apoyo irrestricto al régimen.

Una de las organizaciones civiles más identificada por su posición más mediata al Estado resulta ser, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, por su doble conexión orgánica con el Estado; sus agremiados forman la base de trabajadores de las instituciones gubernamentales y a la vez personifica la estructura de apoyo social propia del régimen. Desde esta óptica, las implicaciones político-laborales para los trabajadores públicos y su organización sindical resulta contraria a sus intereses, dando como resultado las siguientes características:

- a) La pérdida de su autonomía orgánica al incorporarlos a la CNOF-PRI, que no es autónoma del Estado, sino que pasa a formar parte de una pieza más de su estructura, ampliándose de esta manera la pérdida de su autonomía con respeto al partido y al Estado.
- b) La reducción de su autonomía política al supeditar su posición política al del régimen, y por último;
- c) La carencia de una ideología propia al enarbolar la del régimen

Bajo estas características se imbuye la corporativización de la organización de los trabajadores públicos (FSTSE) convirtiéndose a esta organización, de un sindicato político, a un sindicato colaborador del Estado para definir el valor salarial de la fuerza de trabajo de los empleados públicos, a partir del cual, en varios casos se ha fijado como parámetro para determinar los porcentajes salariales de los contratos colectivos de los gremios de las demás ramas de la economía



Es indudable que la política de concertación salarial FSTSE-Estado se encuentra determinada por la situación económica del país, al presentarse los síntomas de crisis y en la medida que se ahonda, el espacio de negociación tiende a desaparecer, poniendo en entredicho el papel reivindicativo de la central burocrática por las pocas expectativas que ofrece a sus bases. Dentro del conjunto de concertaciones que la FSTSE sostiene con el Estado encontramos la participación de la central sindical en la legislación laboral aplicada en la administración pública, así como, en la política social para los empleados del sector público.

En este último aspecto, al igual que la participación en la negociación salarial, la posición sindical se encuentra determinada por la situación económica que prevalece en el país; al presentarse o vislumbrarse dificultades económicas, realmente nada puede hacer para evitar el recorte del gasto público, restricción, que impacta drásticamente en la política social, reduciendo los subsidios a los servicios públicos y productos de consumo popular, que sumados a la política de restricción salarial, disminuye seriamente los niveles de vida de los trabajadores públicos y en forma general a todos los trabajadores del país.

Las anteriores observaciones ponen de manifiesto la crisis que presenta el papel tradicional que ha desempeñado la FSTSE como sindicato colaboracionista, al reducirse su participación en el diseño de la política estatal - este desplazamiento del juego político también lo sufren las centrales obreras oficiales más importantes del país, que ven mermado su poder e influencia que les permita obtener una serie de prerrogativas individuales e institucionales - al dejar de funcionar como mediadores entre trabajadores y Estado.

Esta nueva situación, provocada principalmente por la crisis de 1981, no exime el surgimiento de conflictos laborales.

"La cooperación formalizada evidentemente no excluye el conflicto, pero se trata de un conflicto entre partes signantes de un pacto de cooperación. La cooperación formalizada entre sindicatos, Estado y empresarios lleva a la toma de decisiones que, aunque tengan repercusiones... forman parte del funcionamiento del sistema político. El corporativismo moderno es la forma específica como en el Estado social regula las relaciones entre clases." (31).

---

31. DE LA GARZA Toledo, Enrique. "Perspectivas del Sindicalismo en México", en México Presente y Futuro. Ediciones de Cultura Popular. México 1985, p. 229.

De hecho consideramos que el sindicato burocrático viene a ser un sindicato de Estado, su desarrollo se encuentra intrínseco a la evolución del Estado mexicano, sus agremiados han sido los ejecutores de las políticas adoptadas por los distintos regímenes. Por ello, el sindicato burocrático ha jugado un papel importante dentro del desarrollo socio-económico del país.

## LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL PAIS

Como señalamos anteriormente, el desarrollo del país se ha realizado por la vía de la acumulación capitalista en detrimento de las clases populares, en donde el papel de los sindicatos ha sido determinante por su cooperación y apoyo a la participación del Estado en la economía, como factor y promotor principal del desarrollo capitalista del país.

Dentro de este panorama, indudablemente la FSTSE y los trabajadores de la administración pública han cooperado en parte a este desarrollo, la primera, apoyando la política económica emprendida por el Estado, y los segundos, al formar el cuerpo administrativo que da vida, dirección y control a los planes y programas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, consideramos que la administración pública a través de los trabajadores estatales ha contribuido en forma directa a crear un modelo de crecimiento que a favorecido la acumulación privada de capital que ha conducido, al empobrecimiento de la mayor parte de la población.

A pesar y no obstante que las actividades de la administración pública y su burocracia tienen una función de carácter social e improductiva en términos económicos por encontrarse condicionada por una serie de lineamientos jurídicos que la obligan a trascender los intereses particulares y grupales ubicandola en la obtención del bien común; la libertad, la justicia, la seguridad nacional, la prestación de bienes y servicios; en general el bienestar de la comunidad nacional, etc... Elementos fundamentales, que han permitido crear las condiciones necesarias para el desarrollo industrial del país por la vía del capitalismo.

"Las contribuciones que la burocracia puede aportar al desarrollo económico, son... las mínimas precondiciones legales y de servicio público... es decir; Ley, orden y seguridad en general, elementos de infraestructura... y una estructura legal y administrativa favorable para la conducción de las actividades económicas por parte de la empresa, tanto nacional como extranjera... De este modo, la burocracia es al mismo tiempo un elemento y un impulsor de las precondiciones elementales, así como una fuerza que encauza algunos de los deseos existentes de

realizaciones por canales favorables a la expansión económica." (32).

De hecho, el papel central de las actividades de los empleados públicos y por consiguiente la de la administración pública esta encaminada a dirigir por medio de funciones generales, al trabajo conjunto de los distintos sectores de la sociedad que coadyuva a garantizar las relaciones de producción del capital sin reproducir conflictos.

---

32. SPENGLER Joseph, J. "Burocracia y desarrollo Económico", en la Palombara, Joseph, Burocracia y desarrollo político, Paidós, Buenos Aires 1979, p. 208

### 3. EL PROCESO DE BUROCRATIZACION SINDICAL

#### 3.1. LA BUROCRATIZACION DE LA FSTSE

A partir de 1940. el país experimenta un desarrollo económico acelerado, por la evolución de la industria como factor predominante del sistema productivo nacional, orientado básicamente hacia el mercado interno provocando un cambio sustantivo y una nueva etapa en el proceso de desarrollo histórico del país.

En un país con características rurales en donde la actividad principal se centra en el sector agrícola, se pasa a la actividad industrial, como factor fundamental en el proceso de desarrollo nacional; transformación que propicia la migración del campo a las ciudades consolidándose paulatinamente el carácter urbano e industrial del país, cambiando rápidamente el panorama económico, político y social del mismo.

Ante esta perspectiva de desarrollo, el Estado se ve en la necesidad de crear y acondicionar su estructura jurídica-administrativa que le permitiera responder a las demandas y requerimientos que el proceso modernista exigía.

Por consiguiente, la administración pública sufre una serie de cambios constantes en sus estructuras orgánica-funcional con la finalidad de adecuarse a las constantes necesidades que el proceso de desarrollo demandaba.

En este sentido, se crea, reorganiza y en algunos casos se suprimen entidades y dependencias de la administración pública, para dar paso a otras organizaciones administrativas con mayores atribuciones y cobertura, haciendo su naturaleza administrativa más grande y compleja, factores, que determinan el crecimiento del sector público.

La Administración Pública Federal, para atender sus atribuciones cada vez más amplias y cumplir con su cometido, necesitaba utilizar mayores recursos para ser posible la gestión pública. Dentro de estos recursos necesarios e indispensables para la ejecución y operación de los programas de actividades del Gobierno Federal, se encontraba, entre otros sin duda, los recursos humanos, los cuales forman y dan vida al cuerpo administrativo de los organismos del Estado

El sector público por este motivo, para materializar su objetivos y metas cada día más crecientes, necesitaba emplear a un número considerable de trabajadores, que al correr de los años ha aumentado considerablemente hasta tener una presencia y un peso específico en los diferentes aspectos de la vida política, económica y social del país.

A partir de 1940, el personal empleado por el Gobierno Federal (trabajadores que se les a denominado de diferentes formas, la ley, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que hacen referencia a ellos, los clasifica y conceptualiza como empleados de la federación, trabajadores del Estado, burócratas, empleados públicos, servidores públicos y otras denominaciones), aumenta en forma considerable, crecimiento, que se explica por la expansión dinámica de la economía y la necesidad de crear la infraestructura que apoyara y alentara el desarrollo del país.

Para ilustrar el crecimiento que ha experimentado el número de empleados de la administración pública central, a continuación se presenta el siguiente indicador.

ANO	NO. DE PLAZAS DE EMPLEADOS
1940	136,327
1945	174,045
1952	195,394
1958	190,477
1964	306,620
1970	473,873
* 1978	948,826
** 1983	1'600,000

FUENTE: SIRVENT, Carlos. La Burocracia. Edt. ANUIES 1975, p.55.

\* MORENO, Rodríguez Rodrigo. El sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal en México. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminario. Núm. 11 México 1981, p.44

\*\* FSTSE Op cit. p. 218

Los datos anteriores muestran claramente la evolución paulatina de los recursos humanos empleados en el sector público, que indudablemente entre más amplia sea la esfera de intervención del Estado, empleará un mayor número de trabajadores, esto es en cuanto a la organización administrativa del Estado. ¿ Pero que hay en cuanto a la organización de los trabajadores? ¿ En que medida han crecido y cual ha sido la evolución de su organización sindical y que fenómenos se han derivado de este crecimiento?

En términos generales podemos vislumbrar por deducción lógica, que el crecimiento de los empleados públicos sindicalizados, crece en términos relativos en la misma proporción que la administración pública.

Para ilustrar la afirmación anterior, donde se confirma que existe una relación directa entre el desarrollo de las organizaciones sindicales y las dependencias y entidades de la administración pública, a continuación se presenta el cuadro índice.

-----  
SINDICATOS AFILIADOS A LA FSTSE  
-----

SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS
Aeropuertos y Servicios Auxiliares.	24-XI-45	7,000
Agricultura y Recursos Hidráulicos.	10-IX-77	198,000
Anales de Jurisprudencia.	13-VIII-37	150
Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	31-I-59	80,000
Autotransportes Urbanos R-100.	-----	20,000
Cámara de Diputados	2-V-36	700
Cámara de Senadores	30-V-69	450

SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS
Caminos y Puentes Federales de Ingreso y S.C.	6-VIII-65	7,100
Centro de Investigaciones en Química Aplicada del IPN.	8-IV-81	200
Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN.	3-XI-80	200
Centro Materno Infantil Avila Camacho.	-----	300
Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.	2-III-81	700
Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.	12-I-80	200
Colegio de Bachilleres.	-----	4,000
Colegio de Postgraduados del IPN.	29-XI-79	150
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.	21-IV-80	2,500
Comercio	19-I-38	5,000
Comisión Forestal del Edo. de Michoacán.	-----	150
Comisión Nacional de Fruticultura.	25-IX-78	900
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.	25-VIII-80	1,800



SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS
Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.	22-XI-52	150
Comisión de Operación y fomento de Actividades Académicas del IPN.	1-I-82	350
Comisión Nacional de Valores.	16-V-64	350
Comisión Nacional de Zonas Áridas.	30-VII-76	4,000
Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.	2-II-77	3,500
Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas.	11-X-72	3,500
Conasupo	4-IV-67	4,000
Comunicaciones y Transportes.	1938	78,000
CONACyT	24-X-71	900
Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores.	11-VIII-77	150
Consejo Nacional de Fomento Educativo.	21-IX-81	400
CREA.	3-XII-80	3,800
Contaduría Mayor de Hacienda.	13-IV-38	600
Departamento de la Industria Militar.	27-IX-34	3,500

SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS.
Secretaría de Pesca.	13-VI-77	6,600
Distribuidora Conasupo S.A. de C.V.	11-II-76	5,000
Distrito Federal.	14-XIII-37	125,000
Educación.	29-XII-43	645,000
Forestal Vicente Guerrero.	12-IV-75	2,500
Gobernación	__-II-39	15,000
Hacienda y Crédito Público.	17-III-36	78,000
Hospital Dr. Manuel Gea González.	-----	300
Impulsora del Pequeño Comercio S.A. de C.V.	24-III-80	7,500
Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas.	4-I-81	600
ISSSTE	1937	65,000
Instituto Mexicano del Café.	13-XII-73	4,000
Instituto Mexicano del Petróleo.	6-IV-67	2,600
Instituto Nacional del Consumidor.	28-I-77	650
Instituto Nacional Indigenista.	16-V-63	4,500
Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda.	13-II-62	850

SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS.
Laboratorio Nacional de Fomento Industrial.	11-VI-76	700
Loteria Nacional.	14-X-39	1,700
Marina	10-I-40	3,500
Patrimonio y Fomento Industrial.	13-IX-48	8,500
Patrimonio Indigena del Valle del Mezquital.	30-XI-75	800
Patronato de Obras e Instalaciones del IPN.	20-VIII-76	350
Poder Judicial del Distrito.	20-XII-38	3,500
Poder Judicial Federal.	1938	100
Procuraduria Federal del Consumidor.	21-VI-76	1,000
Procuraduria General de la Republica.	19-VII-37	5,000
Productos Forestales Mexicanos.	23-I-76	500
Productos Forestales de la Tarahumara.	24-II-79	1,000
Productora Nacional de Semillas.	11-I-77	350
Productora Nacional de Radio y T.V.	15-II-79	3,000
Programación y Presupuesto.	21-VI-77	10,000
Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública	7-IX-78	1,000

SINDICATO	FECHA DE CREACION	POBLACION DE TRABAJADORES AFILIADOS.
Promotora del Maguey y del Nopal.	13-XII-67	250
Reforma Agraria	31-VII-37	16,500
Relaciones Exteriores	20-VI-36	3,200
Salubridad y Asistencia	6-IX-35	107,000
DIF	29-XII-63	12,500
Sistema de Transporte Colectivo	25-VI-70	9,000
Trabajo y Previsión Social	25-VI-37	7,000
Transporte Terrestre en Aeropuertos	27-VII-76	1,000
Tribunal de lo Contencioso.	22-VIII-72	200
Administrativo del D.F.	4-IV-39	750
Turismo	16-III-80	4,500
	TOTAL .....	1,598,600

FUENTE: La FSTSE, Op. cit., p.p. 220-225.

Observando el índice anterior, podemos afirmar que los sindicatos de los trabajadores del Estado incorporados a la FSTSE, crecen en membresía en la misma proporción que aumenta el personal público y el número de empresas, fideicomisos, fondos y organismos del Gobierno Federal.

Ante este vertiginoso crecimiento que experimenta el personal público es comprensible que la FSTSE se ve en la necesidad de crear la infraestructura administrativa indispensable para atender y gestionar las demandas y derechos que la ley confiere a los trabajadores.

Creándose de esta forma una estructura orgánica cada vez más compleja encargada de atender los asuntos relativos a la administración y organización de la FSTSE, así como de los asuntos laborales de sus agremiados.

Con la evolución de esta central y la complejidad de sus estructuras empieza a surgir un fenómeno organizacional denominado "burocracia". Fenómeno inherente a la evolución de cualquier organización, que entre mayor sea su magnitud y estructuración, en esa misma medida, observara por proceso natural un sistema burocratizado, impidiendo y diluyendo una mayor participación de los miembros, en la complejidad de las estructuras y procedimientos político-administrativos de la organización.

Para tener más precisión de los efectos que provoca el fenómeno de burocratización de una organización, resulta de gran utilidad la premisa de Carlos Sirvent que define y clasifica dicho fenómeno como:

"El conjunto de comportamientos propios de la burocracia que le hace funcionar como un aparato impositivo y dominador; es el proceso por el cual la burocracia establece un conjunto de actividades, de mecanismos de defensa ante el público, o de rutinas, de papeleo que cuando se desarrollan al interior de las organizaciones políticas ponen en peligro o destruyen cualquier posibilidad de participación y de control popular sobre el sistema político." (33).

A la anterior premisa, como regla general de las organizaciones, no escapa un ente de gran magnitud y complejidad como es el caso de la FSTSE, en la cual la burocratización ha dado como resultado un marcado carácter elitista, de una organización representativa, en una época en que se auspicia cada vez más una participación activa de sus miembros.

De la anterior afirmación, se podría pensar que un mayor número de trabajadores públicos participan y deciden en los asuntos relativos a la FSTSE, pero la situación no es la que aparenta. Efectivamente, la autoridad de la burocracia dirigente de la FSTSE, en mayor medida es representativa de un número cada vez más significativo de trabajadores públicos que designan a sus dirigentes; pero este proceso provoca una transformación inversa a la democracia sindical en el momento de la designación de

representantes sindicales, a la par se observa una sustitución concreta de los intereses generales de los trabajadores, en su abstracción del interés general de los mismos, para convertirse en un interés concreto particular de la dirigencia sindical.

La anterior descripción nos resulta ilustrativa para explicar formalmente dentro del ámbito sindical el papel que juega la burocracia sindical -denominada más comúnmente dirigencia sindical- en el seno y fuera de la FSTSE. Así como, el peso específico de los trabajadores en la participación de las decisiones de esta organización sindical.

Para sustentar y reforzar la premisa del proceso por medio de la cual las organizaciones llegan a desarrollar un grupo élite que toma las decisiones sobre el resto de los demás miembros, Robert Michels, afirma al respecto;

"Las organizaciones de gran escala dan a sus funcionarios casi un monopolio de poder... Los gremios y todas las otras organizaciones grandes tienden a desarrollar una estructura burocrática, es decir un sistema de organización sindical organizada jerárquicamente... esta es el producto inevitable del principio de la organización... toda organización partidaria que haya alcanzado un grado considerable de complejidad reclama la existencia de un cierto número de personas que dediquen sus actividades al trabajo [el sindicato] pero el precio de este aumento de la burocracia es la concentración de poder en la cumbre y la pérdida de la influencia de los miembros de número." (34)

A la luz de estas consideraciones, la consecuencia evidente de este proceso, desde el punto de vista de Michels, da como resultado una separación técnica del trabajo; en tanto el enfoque Weberiano explica que la administración burocrática representa una ventaja superior puramente técnica sobre cualquier otra forma de organización por su precisión, rapidez, discreción bajo un profesionalismo. A esta concepción mecánica, Michels, agrega y coincide con enfoque Weberiano sobre la especialización técnica de la administración burocrática como división del trabajo, pero con la diferencia que en este tipo de organización, "la conducción experta, trae en consecuencia el poder de determinación que llega a ser considerado como uno de los

---

34. MICHELS, Robert. Los Partidos Políticos. Amorrortu Editores Buenos Aires 1979. p.p. 14-15.

atributos específicos del liderazgo". (35) Especialmente dentro de los partidos políticos y gremios en donde los representados pierden gradualmente la determinación, para concentrarse sólo en las manos de los líderes.

Esta explicación, que despoja a la burocracia como un elemento de racionalización indispensable, un tanto neutral, adquiere una connotación más precisa bajo la óptica de Marx, en donde se precisa que la burocratización tiene un carácter político, manifestándose como una tendencia a la regulación y control de la organización y de la división del trabajo en todas las instituciones, es decir, se centraliza el dominio político en unas cuantas escalas jerárquicas que decide la ideología tendiente a seguir.

Estos son dos visiones del fenómeno burocrático, uno sobre la bondad (Weber) de la burocracia y otra sobre la negatividad por su carácter irracional (Marx), enfoques a partir del cual un sinnúmero de autores polemizan el fenómeno burocrático.

Pero lo cierto, es que independientemente de estos dos enfoques teóricos, existen ciertas características concretas a partir de observaciones empíricas que explican más de cerca el fenómeno de la burocratización sindical.

En cuanto al caso que nos ocupa, la burocratización de la FSTSE, se podría afirmar que en su tendencia oscila la característica más negativa, al permitirse que la burocracia sindical obtenga una serie de beneficios económicos y políticos que la sitúa en una posición de privilegio, aspecto que tiene origen en la estructura organizativa de la FSTSE y, la asignación de roles a cada uno de sus miembros.

Es así como a partir de la división social del trabajo en una organización como la FSTSE, se delimita y especifica el ámbito de acción y responsabilidad de cada uno de sus miembros; en este caso, la dirigencia sindical desarrolla todas aquellas funciones encaminadas a lograr la organización, administración, representación, defensa y cohesión de los trabajadores.

---

35. MICHELS, Robert. Op. cit., p. 77

Por lo que respecta a la base trabajadora, en este caso particular, desempeña las funciones inherentes a su nombramiento dentro de la administración pública, delegando en la dirigencia sindical su voluntad de participación y decisión; la defensa de sus derechos laborales e inquietudes políticas.

En consecuencia con la polarización de la toma de decisiones, la dirigencia sindical adquiere un liderazgo con amplios recursos de control y fuerza que le permite negociar las demandas y derechos de los trabajadores ante las autoridades de las dependencias de la administración pública, y que resultan ser la vía de ascenso de la burocracia sindical a posiciones importantes dentro de la estructura política del Estado y la administración pública.

La incursión de la dirigencia sindical en el ámbito estatal se ha realizado a través del trampolín político en que se ha convertido la FSTSE, al ser fuente permanente de reclutamiento de una parte importante de la clase política del país.

"Desde 1938 a la fecha, la FSTSE ha tenido un presidente de la República, 8 secretarios de Estado, 15 gobernadores, 112 diputados, 2 presidentes del PRI, 2 secretarios generales de la CNOP, un secretario general de la Conferderación Nacional Campesina (CNC), 2 dirigentes de Banco Nacional de Obras y Servicios, 2 regentes de la ciudad, 3 directores generales de la Conasupo, 2 jefes del control político de la Cámara de Diputados, un jefe del control político de la Cámara de Senadores y 11 embajadores, y desde 1964 hasta hace un año [1982] el líder de la FSTSE pasaba a ser miembro del gabinete al ocupar la dirección general del ISSSTE." (36).

Esto es en cuanto a posiciones de primer nivel, desconociéndose el número de los integrantes de la burocracia sindical que han ocupado posiciones de segundo nivel de importancia en la jerarquía político-administrativa del Estado.

Por lo menos, esto sucedía así hasta 1982, a partir de esta fecha paulatinamente aparecen los cuadros políticos administrativos emamados de los ateneos académicos, la profesionalidad de la burocracia política propicia el fortalecimiento de este estrato y, por otro, esta especialización



adquirida en los centros educativos, tecnológicos y universitarios del extranjero, ha cerrado a los cuadros políticos tradicionales, la vía de ascenso por medio del sindicato-partido. Así, desde el principio de la década empezamos a observar intelectualización y tecnocratización de los cuadros dirigentes. Situación que preocupa a los cuadros partidistas que ven canceladas sus expectativas políticas ante el rápido ascenso de cuadros con todas las características culturales y sociales formados por el capital.

A pesar del impedimento de los cuadros no técnicos al acceso a los puestos de decisión, los cuadros tradicionales surgidos de las organizaciones sociales acaparan subterráneamente los puestos de segundo orden, como concesión política por los apoyos brindados al régimen político.

Dentro de este contexto, se podría asegurar que aun a pesar de todos los impedimentos mencionados el objetivo central de la burocracia sindical es: la promoción, ascenso y movilidad política de sus miembros, desde los niveles más simples, como resulta ser los comités seccionales de los sindicatos nacionales, hasta los niveles más importantes del Comité Ejecutivo Nacional de la FTSE.

Por este motivo, los miembros de la burocracia sindical constantemente buscan mejorar su posición jerárquica dentro de la escala sindical, para posteriormente tratar de buscar una posición más privilegiada dentro de los escaños camarales y puestos importantes dentro de la administración pública, olvidando por completo, que la institución sindical a la que se deben, tiene como objetivo central la promoción, defensa y reivindicación de los derechos de los trabajadores.

Dentro de este marco, podemos entender el por qué la burocracia de la FTSE avanza por los senderos políticos sin incorporar las demandas y preocupaciones reales de los trabajadores. El divorcio que hay entre las bases y la burocracia sindical, el autogobernarse así misma con respecto a sus electores y representantes, constituye un fenómeno de endurecimiento de la dirigencia que le predispone en gran parte a una transformación autoritaria. Bajo esta concepción, se explica las causas por el cual una organización "representativa" como la FTSE se convierte en un puente hacia la burocratización sindical con todas sus connotaciones y efectos procedentes.

Indudablemente que la autoridad, control y capacidad de movimiento de la dirigencia sindical, también se debe en gran parte a una cultura política poco informada y participativa de

los trabajadores del Estado. Más que por la legitimidad o el consenso general de las bases.

La escasa cultura política de los trabajadores del Estado - al igual que sucede en la mayoría de las organizaciones populares del sistema político mexicano - es auspiciado por la oposición a cualquier forma de participación democrática en las formas, procesos y decisiones de su organización sindical que pudiera permitir de algún modo participar en las decisiones estatales que en la mayoría de las veces atenta y lesiona los intereses de los trabajadores del país.

Es necesario señalar, que en estos últimos años el poder político de la FSTSE ha empezado a agraviar el funcionamiento de las dependencias de la administración pública. Esto es, la burocracia sindical permite, a cambio del apoyo político, que los trabajadores cometan toda clase de irregularidades laborales, siendo este factor, uno de los principales catalizadores para el burocratismo, corrupción y deshonestidad que se presenta en la prestación de los servicios públicos.

### 3.2. LA PARTICIPACION DE LA FSTSE EN EL MOVIMIENTO OBRERO MEXICANO

Para desarrollar el presente apartado es menester hacer referencia al régimen jurídico que rige la vida sindical de las organizaciones de los trabajadores en México, a partir del cual se estructuran y organizan.

El ordenador del esquema organizacional sindical, parte de la Constitución Política de 1917 en su Artículo 123 en donde se establece la normatividad para la organización y constitución de los sindicatos, dividiendo este precepto, a las organizaciones en dos grupos de acuerdo al apartado A y B. El primer apartado se aplica a "obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general a todo contrato de trabajo", el segundo caso; es de observancia para las relaciones laborales que se da entre "los poderes de la Unión, los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal con sus respectivos trabajadores."

De aquí que en México se deriven diferentes agrupaciones sindicales por cuestiones jurídicas, motivo por el cual la organización de los trabajadores de la administración pública queda sujeta a los preceptos jurídicos del apartado B del Artículo 123, toda vez, que están agrupados en torno a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

La división que se hace en el plano jurídico entre los trabajadores del Estado y los empleados del sector privado, tiene implicaciones y efectos políticos adversos para la concertación y coordinación de políticas laborales conjuntas que pudieran favorecer el nivel de vida de los trabajadores en general.

Sin embargo, esta división jurídica entre la organización sindical de los trabajadores del Estado y los del sector privado, no opera dentro del plano organizativo y participativo del movimiento obrero oficial, del cual orgánicamente, la FSTSE forma uno de sus pilares más importantes por el número de afiliados que aporta a tal movimiento. Así, de esta forma la organización que aglutina a los trabajadores de la administración pública participa dentro del movimiento obrero organizado.

En el esquema corporativo de las centrales sindicales la FSTSE, orgánicamente no pertenece al sector obrero, su afiliación corresponde al sector popular del aparato corporativo personalizado por el PRI.

Sin embargo se le ha identificado siempre dentro del sector obrero, han formado parte de los diferentes movimientos de unificación del sector obrero, desde la creación del Bloque de Unidad Obrera en 1955, hasta llegar a la consolidación del Congreso del Trabajo en el año de 1966, organismo máximo representativo del movimiento obrero mexicano del cual, la FSTSE forma parte importante, por su número de agremiados superados solamente por la CTM.

En base a las argumentaciones anteriores todo parece indicar que los intereses de la FSTSE se ubican paralelamente a los del sector obrero, pero es evidente que los intereses de la central burocrática no obedece de igual forma al conjunto de la clase obrera.

Si tomamos en cuenta algunos aspectos tratados en el apartado anterior, (referente al funcionamiento de la organización de los trabajadores públicos como un aparato informal del Estado, claro sin descartar esta característica en las demás organizaciones sindicales del país, en mayor o menor medida), en el caso específico de la FSTSE, la intervención estatal es más directa, considerando que la organización de la administración pública tiene como base el Poder Ejecutivo, a la vez que viene a ser el Director General de todo el personal empleado en el sector público y jefe del PRI; organismo donde se encuentra encuadrada la central sindical a través de la CNOP.

Convirtiéndose esta central sindical, por las razones anteriores, en un instrumento de acción directa del Ejecutivo Federal en el seno del movimiento obrero:

"La existencia de los trabajadores del Estado como un sector organizado distinto del resto de los trabajadores tiene ... implicaciones políticas importantes ya que le da al Estado un canal de acción directa en los asuntos laborales a nivel nacional al darse la posibilidad de iniciar políticas en este sector para que después, éstas se generalicen en el resto de la clase de trabajadores del país " (27).

Para comprobar este argumento contamos con varios indicadores al respecto, en el cual el Estado ha utilizado a la FSTSE para implementar su política laboral.

-----  
37. ZAPATA, Francisco. Tres estudios sobre el movimiento obrero en México. El Colegio de México, Jornadas 80, p.94.

Un ejemplo ilustrativo lo tenemos en los sucesos ocurridos durante la crisis de 1954, que se caracteriza por un ciclo descendente en la economía del país. Situación que se debió, principalmente, a la recesión de la economía norteamericana por el término de la guerra de Corea (1952-1953), ocasionando que la demanda de artículos mexicanos experimentara una baja considerable y por consiguiente la caída de los precios en los productos de exportación; aspectos que en conjunto provocan la devaluación del peso. De esta manera "las consecuencias económicas inmediatas fueron muy fuertes, la salida de dólares del país se aceleró y el valor de las exportaciones continuó disminuyendo. Por otra parte, el aumento del nivel de precios fue considerable: los precios de 1954 excedieron en 9% a los de 1953." (38).

Esta perspectiva poco halagadora llega a su máximo punto en mayo de 1954, provocando un gran malestar social por la crítica situación económica en que vivía la clase trabajadora del país. Bajo estas circunstancias, la CTM al ser la organización más significativa de la clase obrera, demandó un aumento salarial que ayudara aliviar la situación apremiante de los trabajadores:

"Amenazó con ir a la huelga general de no considerarse un aumento salarial del 24%. Los empleados públicos recibieron un 10% ... [aumento que más tarde se generalizaría a todos los trabajadores del país]... ya que el ejecutivo había exhortado a las empresas particulares a elevar los salarios obreros en la misma proporción que a los burócratas ... por lo que de los 32 mil emplazamientos de huelga en todo el país ... solo se habían llevado a cabo 160." (39).

Aumento que si bien no solventaba las necesidades del trabajador palió, de algún modo el descontento generalizado de la clase obrera.

Ante esta situación de presión social por parte del sector obrero para fijar un margen salarial que les sea favorable, en varias ocasiones el Estado "ha utilizado a la FSTSE como punto de partida para la aplicación de una política nacional de remuneraciones, sueldos y salarios. Podemos mencionar como ya se hizo con el aumento salarial de 10% concedido a la burocracia en

---

38. LOYO Brambila, Aurora. El Movimiento Magisterial de 1958 en México. Editorial Era p. 32.

39. ZAPATA, Francisco. Op. cit. p.p. 63-66.

1954, las alzas de los salarios de 1973, 1974, 1975 en que se han entregado primero que a ningún otro trabajador reajustes de sus remuneraciones ... desde la implantación de los aumentos al sector burocrático parten las negociaciones en el otro sector." (40).

Otro ejemplo que demuestra la función de la FSTSE como instrumento estatal en la fijación de los salarios que sirven de parámetros o mejor dicho de tope salarial para el movimiento obrero mexicano, lo tenemos en el indicador del aumento salarial concedido a todos los trabajadores del país en el año de 1974.

En el mes de agosto de ese año la movilización de las organizaciones obreras se encontraban en su máxima intensidad en demanda de aumento salarial, por primera vez como no sucedía en mucho tiempo, se llega a un concenso general entre todas las organizaciones sindicales integrantes del Congreso del Trabajo, emplazando a huelga a todas las empresas privadas y paraestatales, la FSTSE como integrante del organismo cúpula se solidariza y apoya la medida, pero al llegar el 1. de septiembre la FSTSE es la primera en aceptar un aumento salarial del 22% para sus agremiados, "después del 1. de septiembre y habiéndose lanzado a la palestra la cifra del 22% todo quedó olvidado y la mayoría de los contratos colectivos firmados en las semanas siguientes tuvieron ese límite incorporado." (41).

Desde luego que el aumento demandado era superior a lo ofrecido, pero no obstante, la central burocrática organiza un acto de apoyo, "el 21 de septiembre de 1974 con el fin de pronunciarse en favor de la política económica del régimen y agradecer el aumento del 22% en los salarios." (42), a pesar de que el aumento salarial no satisfacía las necesidades primarias de los trabajadores y la política económica del régimen era contraria a sus intereses.

Este esquema se vuelve a repetir más recientemente, con el aumento salarial del 10% concedido a los trabajadores del Estado a principios de 1989 no sin antes efectuarse una movilización general de los empleados públicos para lograrlo, pues el porcentaje aceptado por la dirigencia de la FSTSE fue de un 8%,

---

40. Ibid., p.p. 108-109

41. Ibid., p. 109

42. SIRVENT, Carlos. Op. cit., p. 77

porcentaje que sería el parámetro para fijar los aumentos salariales en los demás sectores de la producción, pero, ante la movilización y organización de los trabajadores, la dirigencia sindical se vio obligada a negociar un mayor porcentaje, quedando este aumento en un 10%.

A partir de este porcentaje, el Estado fijo un tope salarial, al cual todas las demandas salariales y contratos colectivos se deben sujetar estrictamente, salvo en casos especiales por cuestiones de estabilidad social, se podría romper con el tope salarial establecido.

De este modo se explica la imposibilidad de concertar una demanda salarial homogénea, por la diversidad de intereses y posiciones que tienen las organizaciones sindicales que forman el movimiento obrero mexicano, debilitando su poder de negociación y organización como lo demuestran los hechos.

#### 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

##### 4.1. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El régimen jurídico de los trabajadores del Estado, tiene sus primeros antecedentes históricos en la promulgación de la Constitución de 1917, en donde se plasman los principios jurídicos que norman las relaciones laborales del sector público central.

A partir de la base jurídica del apartado B del Artículo 123 Constitucional, el régimen laboral aplicado a la burocracia ha tenido una evolución acorde con la necesidad del aparato estatal de contar con una base de apoyo organizada propia, condicionante a partir del cual, se ha estructurado el sindicalismo burocrático.

Dentro de este contexto es necesario profundizar en los aspectos jurídicos aplicados a los trabajadores del Estado, que explican en gran parte el proceso histórico de conformación y consolidación del sindicalismo burocrático, así, como los de su filosofía, principios, formas de lucha y organicidad que se maneja al interior de sus estructuras. Estos son algunos de los efectos consecuentes que parten del Artículo 123 del Apartado B.

En un principio, en las disposiciones jurídicas constitucionales no hubo algún señalamiento específico para regular la función pública, siendo hasta 1931 con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, que se establece que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirían por las leyes de Servicio Civil que se expedirán para tal efecto, de esta forma, paulatinamente se empieza a legislar el derecho de los trabajadores públicos en la medida en que el Estado va cobrando conciencia de la importancia que tiene el sector burocrático, no sólo por su número, sino por las funciones y servicios estratégicos que proporciona para la estabilidad social. Por ello, se va creando la estructura jurídica que permite controlar a dicho sector en forma vertical a través de la burocracia sindical.

Así tenemos, que el primer ordenamiento legal para regular la relación entre el Estado y sus trabajadores lo encontramos en el acuerdo publicado en 1934 sobre la organización y el



funcionamiento del Servicio Civil expedido bajo el régimen del Presidente Abelardo Rodríguez. (43)

Dentro del acuerdo, se establece que el Servicio Civil será de observancia general para el personal que desempeña empleos, cargos o comisiones dependientes de los Poderes de la Unión de cualquier clase que sean, que no tenga carácter militar.

Asimismo, quedan exentas de estas disposiciones los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del D.F., el Tesorero de la Nación, los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Jefes de Departamento y Jefes de Oficina.

Para instrumentar y vigilar el funcionamiento del Servicio Civil, la disposición señalaba que se crearían las Comisiones del Servicio Civil para tal efecto, dentro de sus facultades quedaría la de establecer las normas para el ingreso a la administración pública, en lo que se refiere a los requerimientos jurídico-administrativo y los conocimientos y experiencia para poder ocupar los niveles y categorías que el Servicio Civil estableciera.

De igual forma, el acuerdo establecía disposiciones específicas para regular las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, derechos, obligaciones, sanciones. Así como los motivos por los cuales el trabajador sería separado de su empleo.

El acuerdo presidencial que establecía el Servicio Civil, representa el primer intento del Estado para normar la función pública y, por otra parte controlar a los trabajadores públicos, como se observa claramente en los Artículos 46 y 47 del acuerdo mencionado.

Artículo 46.- Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del Servicio Civil, podrán asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizan las leyes; pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes

estatutos, por las dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenezcan los miembros de la asociación. La autorización se otorgará oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas.

Artículo 47.- Se considera ilícita toda asociación que adopte el paro del trabajo de sus miembros, entre los medios de defensa social; que en cualquier otra forma la incluya entre sus medios de acción, o cuya actuación contravenga lo dispuesto por este acuerdo, o por otras disposiciones a juicio de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas, aprobado por el Jefe Superior de la Dependencia.

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

Los anteriores artículos evidencian el perfil limitativo que el Ejecutivo Federal dejaba entrever para la legislación laboral aplicada a sus trabajadores, aún contraviendo los preceptos de la carta magna en su Artículo 123 Apartado B, como derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga.

Estas son algunas de las disposiciones renuentes que obstaculizan el derecho de asociación y de paro, por no hablar de el de huelga, el cual ni se menciona. A partir de este momento ante estos hechos, el derecho de los trabajadores se convierte a largo plazo en un derecho del aparato estatal. A pesar de la limitada vigencia del Servicio Civil se pudo observar cual iba a ser la tónica legislativa-laboral del régimen.

Una regulación más completa entre el Estado y sus trabajadores se establece por medio del Estatuto Jurídico; publicado durante la administración cardenista, en el se establece con mayor amplitud la relación jurídica del trabajo burocrático. (44).

Con la expedición del Estatuto se establece las primeras bases jurídicas para limitar los derechos de los trabajadores públicos, en él se incluyó normas sobre los derechos y obligaciones individuales de los trabajadores, de las horas de

---

44. Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial, 5 de diciembre de 1983.

trabajo, descansos, salarios, obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, suspensión y terminación de los efectos del nombramiento, de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales. Y, lo que es más importante para el tema que nos ocupa, la regulación del derecho de los trabajadores para formar parte de los sindicatos, estableciendo los requisitos que norman la vida de los mismos.

Estas son solamente algunas disposiciones limitativas, para no hacer más extensas las referencias, que disminuyeron los espacios de actuación y libertad de asociación de los trabajadores del Estado, propiciando el terreno adecuado para la consolidación y expansión de la burocracia sindical. "Este primer Estatuto fué abrogado en 1941 por la emisión de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en esencia conservó las mismas disposiciones del anterior". (45)

Con el transcurso del tiempo y la evolución de la Administración Pública Federal y, por contrariar el espíritu del Artículo 123, lo conveniente era cambiar las disposiciones jurídicas, lo que dio como resultado la promulgación de la Ley reglamentaria del Apartado B, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (46) Documento que sanciona a rango constitucional las limitaciones que se venían observando en el Estatuto.

Del análisis comparativo entre el Estatuto y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), se observa que en el fondo conservan los mismos principios tutelares laborales aplicados a los trabajadores estatales contemplados en el Estatuto, aunque con esta nueva norma jurídica se incorpora algunas disposiciones más específicas que regulan la organización sindical de los empleados de la Federación.

Dentro de las condiciones que estipulaba el Estatuto para el reconocimiento legal de los sindicatos, se encontraba una serie de disposiciones limitativas que incide en forma negativa en el derecho de asociación consagrada en el texto constitucional, a continuación se enunciarán algunas de ellas:

---

45. MORENO Rodríguez, Rodrigo. El Régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado.  
INAP. México 1981, Serie de praxis  
No.42 ADAAP. p. 15

46. Diario Oficial, 28 de diciembre de 1963.

- Art. 46.- Que en cada unidad burocrática se reconocerá la existencia de un sólo sindicato quedando prohibido la formación de sindicatos minoritarios en una misma unidad.
- Art. 47.- Una vez que el trabajador obtenga su ingreso al sindicato, no podrá por ningún motivo dejar de pertenecer a el salvo en caso de expulsión.
- Art. 50.- El reconocimiento legal de los sindicatos lo otorgará el Tribunal de Arbitraje previa presentación de sus estatutos sindicales.
- Art. 51.- Intervención del Tribunal en los conflictos intersindicales.
- Art. 55.-
- Fracc. I Se obliga a los sindicatos a informar de los asuntos que el tribunal de Arbitraje solicite.
- Fracc. II Se obliga a los sindicatos de cada unidad burocrática a formar parte de la FSTSE única central sindical con reconocimiento legal.
- Art. 67.- La declaración de huelga se realiza una vez que se cumpla con los requisitos que la Ley establece.

Estas son algunas condicionantes contempladas en el Estatuto a que se tenían que someter los sindicatos de las dependencias gubernamentales para su reconocimiento legal, aspectos, que se vuelven a contemplar en la LFTSE aunque con algunas modificaciones a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia laboral con las facultades decisorias para aceptar o negar el registro de las asociaciones sindicales [Título séptimo de la LFTSE].

De la Ley de referencia, es importante señalar algunas disposiciones que tiene implicaciones mediatizadoras que restringen el derecho de libertad sindical y permiten el control de los empleados federales a los intereses del régimen, estas disposiciones aunque ya se contemplaban en el Estatuto se reafirma en esta Ley con rango constitucional.

Así para la formalización legal de las asociaciones se debe cumplir con el acta constitutiva, éste hecho legaliza a los sindicatos, dejando la prerrogativa al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como el visto bueno del proceso constitutivo de acuerdo con sus criterios para su registro [Art. 72 LFTSE]. (47)

Por lo que respecta a la cancelación de las asociaciones, se sientan las bases para el desconocimiento de un sindicato cuando no éste de acuerdo con la política gubernamental, aduciendo mayoría a otra asociación que sea mas proclive a la política oficial [Art. 73 LFSTE]. (48)

En la participación democrática de los trabajadores en las decisiones de los asuntos sindicales, se da un duro golpe en éste aspecto, pues a la organización sindical se confiere atribuciones de expulsión de los miembros que no sean solidarios o por su conducta contraria a los intereses del sindicato, intereses que en la mayoría de las veces son de los líderes y no de los

- 
47. Art. 72 Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste por duplicado los siguientes documentos:
- I .- El acta de asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación.
  - II .- Los Estatutos del sindicato.
  - III.- El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla, y
  - IV .- Una lista de los miembros del que se componga el sindicato, con expresión de nombre, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que percibe y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.
48. Art. 73 En el registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuera mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por la persona interesada y el tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretenden ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.

trabajadores [Art. 74 de la LFTSE].(49).

En este contexto, el derecho laboral alcanza niveles inusitados al establecer los lineamientos para regir la vida interna de los sindicatos al proscribir la reelección en los sindicatos [Art. 75 de la LFTSE]. (50) Así como, prohibirles la asociación con organizaciones obreras o campesinas [Art. 79 de la LFTSE]. (51) Restringiendo con estas medidas, el derecho a los trabajadores a sindicalizarse libremente según sus predilecciones, de acuerdo con la disposición de la Fracción X del Art. 123 Apartado B en su texto original donde se desprende que "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes".

Bajo estos mismos criterios restrictivos e intervencionistas, el Estado se reserva el derecho a participar y calificar los conflictos intersindicales por conducto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje [Art. 85 LFTSE]. (52) También, esta situación se presenta a la hora de establecer las condiciones generales de trabajo de cada dependencia de la administración pública por conducto del titular de las mismas, dispensando en última instancia la opinión del sindicato sobre las condiciones en cuestión [Art. 87 LFSTE].(53).

49. Art. 74 Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueran expulsados de un sindicato, perderán por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en el orden del día.
50. Art. 75 Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.
51. Art. 79 Queda prohibido a los trabajadores adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.
52. Art. 85 Todos los conflictos que surjan entre la Federación (FSTSE) y los sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal Federación de Conciliación y Arbitraje.
53. Art. 87 Las condiciones generales de 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.

Aún suponiendo que en las condiciones generales del trabajo de una dependencia el sindicato pueda obtener algunas mejoras económicas para los trabajadores y que fueran aprobadas por el titular, la decisión final queda en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien a su criterio procederá [Art. 91 LFTSE]. (54)

En caso de que el sindicato éste inconforme con las condiciones generales del trabajo, se faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para decidir; de esta forma, la figura del tribunal resulta de gran importancia para resolver los problemas e inconformidades que se presenten en la actividad Pública, que pudieran obstaculizar o alterar los servicios públicos que el Estado proporciona a la sociedad y que son fundamentales para el orden social establecido.

Por este motivo, se faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con amplias atribuciones como instrumento paliativo y regulador de los problemas laborales, como los ya mencionados, además de sancionar los aspectos relacionados con el derecho de huelga para hacerla efectiva, de acuerdo con los requisitos y procesos al criterio del tribunal [Capítulo IV. LFTSE]. Con ello, el Estado es el principal protagonista en los conflictos laborales al ser juez y parte de los mismos, impidiendo la autonomía y autodeterminación sindical en un régimen democrático y republicano.

- 
54. Art. 91 Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos que la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deben cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

#### 4.2 LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES ESTATALES

La consolidación y ampliación de servicios y prestaciones para los empleados públicos dentro del marco del sistema de seguridad social, alcanza su grado más alto a través de la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Medida que conjuntamente con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras disposiciones legales que sucesivamente se han expedido, conforma las bases jurídico-laborales que rigen las funciones de la administración pública y sus empleados.

Los primeros antecedentes de lo que hoy es el ISSSTE, lo encontramos en el año 1925 con la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, durante la administración del Presidente Plutarco Elías Calles, cuyo objetivo era la de otorgar beneficios económicos y pensión de retiro a los trabajadores federales; este intento fracasa por no contarse con un sistema integral, solamente funcionaba parcialmente sin cubrir las necesidades de la mayoría de los trabajadores.

En 1947 la ley de Pensiones que instituyó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro "sufrir modificaciones tendientes en su mayor parte al extender la magnitud de las prestaciones; incorporan al régimen de seguridad social a más trabajadores y también a más dependencias del sector público". (55)

Es así como, se llega a 1960, año en el que se crea el ISSSTE, organismo que representa más adecuadamente la política de bienestar social auspiciada por el Estado; esta política social viene a representar una concesión a los trabajadores públicos por la serie de disposiciones limitativas a que se les sujeta y encaminadas ha apaciguar las inconformidades que se observan en los gremios de los trabajadores de las diversas dependencias del gobierno federal.

Para ilustrar esta medida paliativa a todas luces, la debemos inscribir dentro del marco de los acontecimientos sociales suscitados en 1958, año en que alcanza un grado máximo el proceso de inconformidad y los movimientos reivindicativos de los trabajadores de varias dependencias y entidades del Gobierno Federal, proceso que se venía gestando desde años atrás, causado principalmente por la situación crítica en que vivían los trabajadores, como lo muestra el siguiente indicador.



---

AÑO	SUELDO PROMEDIO BUROCRATICO	PODER ADQUISITIVO DEL PESO	SUELDO PROMEDIO BUROCRATICO REAL	INDICE DEL SUELDO PROMEDIO BUROCRATICO
1939	\$ 154.00	100	\$ 154.00	100
1951	295.00	30.4	90.00	58
1952	324.50	24.4	79.00	51

---

FUENTE: LOYO Brambila, Aurora. Op. cit., p.29

Al observar el comprobamos que a lo largo de trece años, el salario burocrático decreció en 50 %. El mismo autor indica en el citado estudio, que las remuneraciones de la burocracia no solamente bajaron respecto al costo de la vida sino también, en relación con los ingresos de otros trabajadores urbanos y más específicamente con respecto a los trabajadores industriales.

La situación apremiante en que vivían los trabajadores se ahonda a un más, al sucitarse en 1954 la devaluación del peso, medida que provoca una aguda especulación de los artículos básicos de consumo popular; por lo que el salario resultaba cada vez más insuficiente para cubrir las necesidades más elementales de los trabajadores.

"Si se consideran los salarios semanales reales, tomando como base 100 para el año de 1936, en 1950 habían decrecido a 83.1 aunque en 1955 se había recuperado ligeramente al situarse el índice en 84.7. Nótese el deterioro en el lapso de 20 años considerado. Por otra parte, el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México (tomado como base 100 en 1954) había subido de 23.9 en 1940 a 113.6 en 1955, tan sólo en el periodo de 1950 a 1955 el índice aumentó 72.5 a 113.6. Es decir los salarios experimentaban insignificantes mejoras mientras los precios acusaban aumentos notorios." (56)

---

56. PELLICER, Olga y J.L. Reyna. El Afianzamiento de la Estabilidad Política. Col. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El Colegio de México 1981, p.89

La tendencia salario precios siguió constante en los años posteriores, aunque con un ligero repunte salarial en 1956-1957 para posteriormente decrecer en 1958.

AÑO	SALARIO	PORCIENTO CAMBIO ANUAL	INDICE BASE 1939 = 100
1939	28.44	- . -	100.00
1940	25.73	9.53	90.47
1941	24.46	4.94	86.01
1942	20.20	17.42	71.03
1943	20.65	2.23	72.61
1944	16.39	20.63	57.63
1945	14.54	5.19	54.48
1946	14.15	8.94	49.75
1947	14.36	1.48	50.49
1948	16.13	12.33	56.72
1949	16.12	0.06	56.68
1950	17.10	6.08	60.13
1951	15.73	8.01	55.31
1952	15.33	2.54	53.90
1953	16.49	7.57	57.98
1954	17.62	6.85	61.95
1955	17.65	0.17	62.06
1956	18.60	5.38	65.40
1957	18.53	0.38	65.15
1958	19.64	5.99	60.06

FUENTE: GRAVITO Elias, Rosa. La Protección al Salario.  
Revista de Economía de la División de Ciencias  
Sociales y Humanidades 1er. Semestre 1983,  
Análisis Económico UAM Azcapotzalco p. 125

A la tendencia de devaluación del salario y de las prestaciones sociales en general, hay que agregar una serie de circunstancias políticas que ponen de manifiesto la crítica situación de la clase trabajadora del país. Aspectos determinantes, que propiciaron una serie de movimientos en demanda de mejoras salariales y participación democrática de los trabajadores en las negociaciones y decisiones sindicales.

La situación económica de los años cincuenta puso en evidencia la desvinculación de la burocracia sindical de las bases, al no ser la interlocutora de los intereses de los trabajadores; por el contrario, resultaba ser la colaboradora más segura del régimen en la implantación de su política económica que tanto lesionaba a la clase trabajadora.

Por este motivo, a las reivindicaciones de carácter económico se sumaba las de tipo político al demandar la democratización de las organizaciones sindicales, para que estas velaran por los intereses de los trabajadores.

Estas dos vertientes fueron determinantes para concretizar los movimientos del magisterio y telegrafistas dentro de la administración pública central y el de los ferrocarrileros petroleros dentro de la paraestatal; gremios que en sus planteamientos cuestionaban seriamente la política económica del régimen y la organización sindical autoritaria y antidemocrática existente.

A la tensión social existente, se viene a sumar el movimiento estudiantil de la comunidad del Instituto Politécnico Nacional por mejores condiciones de manutención. Así como, los movimientos sindicales de los trabajadores de varias dependencias en demanda de aumento salarial como en el caso de la Secretaría de Salubridad en un 40%; Economía 35 %; Recursos Hidráulicos 30%; y en un sinnúmero de sindicatos pertenecientes a la FSTSE que amenazaban con romper el control estatal. (57)

Ante la pérdida de control político y presión social, se hacía imprescindible recuperar el equilibrio político perdido, que también se debió en parte a la coyuntura política que se presentaba con motivo de las elecciones presidenciales y el cambio de poderes en 1958. Por lo que a partir del cambio de administración el Estado empieza a redefinir su posición frente a las organizaciones populares ante los imperativos de volver al crecimiento económico sostenido que se había observado hasta 1954, año en que empieza a declinar la economía del país.

"Las postrimerías de la década de los cincuenta se caracterizaba, desde un punto de vista económico, por un lento crecimiento del producto nacional. Los años de 1957 y 1958 habían sido malos. Se había vuelto imprescindible una redefinición de la política económica capaz de estimular el crecimiento de la economía, y para ello había que moverse en un "ambiente" político más que favorable, es decir había que contar con un movimiento disciplinado y, en general, con organizaciones de masas controladas satisfactoriamente por la maquinaria política ...

para instaurar la nueva estrategia de desarrollo que después se popularizaría con el nombre de "estabilizador" ... la opción escogida, en consecuencia, fue la supresión de todos los movimientos de clase ... ". (58)

Bajo esta línea política, el único camino ha recurrir en caso de movilización social era la represión o la negociación. Por ello, los movimientos del magisterio, ferrocarrilero y petrolero fueron controlados con medidas coherativas; mientras a los movimientos suscitados por los sindicatos de las dependencias de la administración pública se les persuadió por medio de la concertación y conciliación a través de concesiones salariales y prestaciones sociales.

En este ambiente, el Estado estimula una política de mejoramiento salarial y social, mejorando en forma relativa el status económico de los trabajadores; a la vez que refuerza los mecanismos de control político de las organizaciones sindicales a través de la intervención directa en la vida sindical y una legislación laboral más rigurosa. Medidas que se convierten en un factor importante para el mantenimiento de una paz social con la cual el proceso llamado desarrollo estabilizador obtuvo éxito.

En lo que se refiere a la política social, se refuerza y amplía los servicios asistenciales y las prestaciones sociales que otorga el IMSS. Así mismo, se concretiza la creación del ISSSTE, organismo bipartita que viene a materializar ampliamente una parte importante de la política social, el objetivo central, tendió a reducir la inquietud y protestas públicas de los trabajadores de la administración pública que pudieran afectar las actividades del sector público, por lo que la seguridad social resulta de suma importancia para disuadir los malestares laborales.

"La seguridad social posee en sus diversas modalidades, la naturaleza de un instrumento político, ideológico y económico del Estado que plantea la anulación de las contradicciones de clase existentes en una sociedad capitalista por la vía de la gestión bipartidista... de bienestar social." (59)

---

58. Ibid., p. 215.

59. LOPEZ Acuña, Daniel. "Salud, Seguridad Social y Nutrición" en México Hoy, Editorial Siglo XXI, México 1985, p.209.

Por ello, el sentido institucional del ISSSTE, es la transformación de la lucha de clases por la justicia social, frenando en parte, las reivindicaciones económicas y políticas de los trabajadores.

La incorporación de los servidores públicos al régimen de seguridad y servicios sociales, garantizó el funcionamiento de la administración pública al favorecer a sus trabajadores, los cuales son los encargados de llevar a cabo los planes, proyectos y programas socioeconómicos que coadyuvan a mantener el orden social indispensable.

Por ello, la cobertura y expansión de los servicios que otorga el ISSSTE creció en forma acelerada durante las décadas de los años sesenta y setentas.

ANO	DERECHOHABIENTES	ANO	PRESUPUESTO DEL ISSSTE PRESUPUESTO (\$)
1960	487,000	1960	871'000,000.00
1969	1'003,000	1969	4,000,000,000.00
1977	2'200,000	1977	28,000,000,000.00
1982	5'319,000	1982	---

FUENTE: La FSTSE, Op. cit., p. 164

Dentro de las prestaciones que otorga el ISSSTE a sus derechohabientes se encuentran los siguientes:

- I. Seguro de Enfermedades no profesionales y de maternidad.
- II. Seguro de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- III. Servicios de reeducación y readaptación de invalidos.
- IV. Servicios que elevan los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

- VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
- VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- VIII Préstamos hipotecarios.
- IX. Préstamos a corto plazo.
- X. Jubilación.
- XI. Seguro de Vejez.
- XII. Seguro de invalidez.
- XIII Seguro por causa de muerte.
- XIV. Indemnización global.

Adicionalmente a las anteriores prestaciones, el Instituto ha creado grandes centros hospitalarios e instituciones encargadas de ampliar las prestaciones, como es el caso del Hospital 20 de Noviembre, TURISSSTE, FOVISSSTE y tiendas de autoservicio, etc.

Estas son algunos de los rubros que sirven de mediación política, fórmula indispensable para el mantenimiento de la fuerza de trabajo de los empleados públicos y, reproducción de las condiciones sociales para la estabilidad del sector público.

Aún a pesar de la ampliación de la cobertura alcanzada en las prestaciones del ISSSTE, existe un rezago muy grande tanto en la calidad y cantidad de sus servicios, no siempre pueden disfrutarse en forma satisfactoria de acuerdo a las necesidades de los trabajadores.

"Así, el ISSSTE, la institución encargada de los servicios sociales del personal del Estado sólo recibe el 8 por ciento de recursos por cuotas de los trabajadores, ya que el gobierno incumple con el 17.75 por ciento que por ley le corresponde otorgar como patrón". (60)

---

60. BECERRIL, Andrea. "La Burocracia, el Sector más golpeado durante el Sexenio" La Jornada, Secc. El País, 29-Nov-1988, p. 7

Bajo estas circunstancias, la gestión bipartita en el Instituto cumple más como un instrumento ritual que formal, dado que la concertación en la política y decisión del organismo es determinada por los lineamientos del Ejecutivo Federal, dejando en segunda instancia a la Junta Directiva -integrada por 3 representantes de la FSTSE, 3 miembros representantes gubernamentales y un Director General- encargada supuestamente de instrumentar y tomar las decisiones del Instituto.

"Además de que la Ley Orgánica de la administración pública, así como la Ley de Egresos le otorgan atribuciones excesivas a la SPP para trasladar presupuestos del ISSSTE a otras actividades. Como consecuencia de ello el servicio médico es pésimo y a partir de 1985 sólo el 15.6 por ciento de los burocratas tuvieron acceso a préstamos a corto plazo; 0.44 por ciento, a los de mediano plazo; y 0.61 por ciento, a los hipotecarios." (61)

Bajo esta óptica, podemos concluir que el nivel de vida de los trabajadores se ha agravado considerablemente, tomando en cuenta que las prestaciones sociales viene a representar el complemento del salario, y ante el agravante de que las prestaciones son prácticamente nulas los estandars de vida de los trabajadores a retrocedido significativamente.

## 5. CARACTERISTICAS POLITICO-SINDICALES DE LA FSTSE ANALIZADAS EN UN CASO CONCRETO: LA SECCION 66 DEL SNTSA.

### 5.1. PARTICULARIDADES DE LA SECCION 66 DEL SNTSA COMO EJEMPLO DEL FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LA FSTSE.

A manera de ilustración, resulta oportuno hacer un análisis de las estructuras y procedimientos en que se sustenta y rige la vida institucional de la FSTSE, con el objeto de reforzar las hipótesis planteadas en el transcurso de este trabajo.

Para facilitar el desarrollo del planteamiento, es necesario tomar como objeto de análisis una muestra representativa de la FSTSE, para hacer de ello una simplificación del caso general, que pueda proporcionar información real y concreta de los procesos políticos de la vida sindical de la FSTSE.

Por ello hemos elegido como objetivo de análisis al Sindicato de Trabajadores de la Salud (SNTSA), específicamente a su sección 66, por ser una organización con un reducido número de empleados públicos, y porque se cuenta con información de la vida interna de la misma, lo que permite captar e inferir más detalladamente la naturaleza de las relaciones que se dan entre representantes y representados, así como cuales son las características de las demandas de los trabajadores y el tipo de actividades que desempeñan las organizaciones de la FSTSE. De esta forma el análisis girará alrededor de la columna vertebral que dá vida y movimiento al "universo" sindical: los estatutos sindicales, instrumento que norma la participación, cohesión y unidad de los trabajadores, que a partir de ellos, se desprende una serie de prácticas políticas e ideológicas que rebazan los límites formales de las mismas, y que solamente se observa y explica en la praxis sindical.

#### EL ESTATUTO GENERAL DE LA SECCION 66 DEL SNTSA.

En la observación esquemática de los estatutos se observa los objetivos y fines de la organización, los procedimientos y medios de gestión, así como de acción sindical, los órganos de representación, las formas de elección, los instrumentos de disciplina, las obligaciones y derechos de los trabajadores, indicadores todos ellos, del desarrollo político e ideológico de los trabajadores.

El conocimiento de los estatutos permite capacitar a los trabajadores para participar activamente en los procesos sindicales, y a demandar que el trabajo sindical observe la



normatividad estatutaria, además por medio de ello, los trabajadores pueden fiscalizar y seguir las actividades sindicales de su representantes. Así como, exigir la modificación de la reglamentación estatutaria conforme a las necesidades y requerimientos de las relaciones entre representantes y representados.

En consecuencia, en realidad el parámetro que mide el desarrollo institucional de la vida sindical no se encuentra fundamentada en los preceptos estatutarios, más bien, se haya en la correlación existente entre los estatutos y los procesos cotidianos en que se desarrolla la vida sindical. En la medida en que la práctica sindical se adecue a los estatutos, en esa misma proporción se va adquiriendo la madurez institucional. De hecho, la aplicación y la observancia de las disposiciones son las que hacen a una organización democrática o no.

No obstante, a pesar que exista la voluntad de los trabajadores por respetar y exigir que se cumpla con los estatutos, puede darse el caso de que las prácticas sindicales se realicen al margen estatutario, obedeciendo a la correlación de fuerzas existentes dentro del sindicato, así como, a la filiación política e ideológica que repercute en los procesos y formas de vida interna del sindicato.

Así bajo este criterio, se desarrolla el presente apartado desde una perspectiva que intenta introducirse en la acción misma del sindicato y para determinar la naturaleza de las acciones sindicales, que hacen del sindicato un instrumento de reivindicación de los trabajadores o un organismo en donde la dirigencia sindical usufructa los derechos de los trabajadores.

De acuerdo con este contexto comenzaremos con el análisis de la sección 66 del SNTSA.

## ESTRUCTURA Y GOBIERNO

Para una mejor atención de los problemas de los trabajadores, el SNTSA cuenta con secciones en el D.F. y secciones foráneas, que dependen en orden jerárquico del Comité Ejecutivo Nacional, que a juicio de este órgano, puede modificar, desaparecer o crear nuevas secciones sindicales, previa consideración del Consejo o Congreso Nacional; órganos deliberativos o resolutivos en donde reside la soberanía del sindicato, instancia máxima, que resuelve y discute los

lineamientos organizacionales y decisiones políticas del sindicato para su rectificación y aprobación. (62)

El Comité Ejecutivo de la Sección 66, se encuentra conformado por una estructura orgánica claramente delimitada por 3 áreas: el área sustantiva formada por 15 Secretarías; el Área de apoyo integrada por 4 comisiones de trabajo; y el área de regulación compuesta por 2 comisiones autónomas, y que representa a los órganos: ejecutivo, de apoyo y de fiscalización respectivamente de la organización sindical.

Según el Estatuto, los órganos que conforman el Área ejecutiva tienen como función principal la ejecución y dirección de la política del sindicato. Por lo que respecta a los órganos de apoyo, su función principal se centra en proveer la información, análisis, estudios, así como, los medios logísticos para la toma de decisiones. Mientras los órganos normativos se encargan de fiscalizar la gestión sindical dentro de las disposiciones estatutarias, por lo que este órgano, tiene una analogía con el poder judicial de un sistema republicano. Las funciones de los órganos de la estructura sindical contemplados en el Estatuto hacen suponer desde un enfoque sistémico que esto sucede así y solamente en base a la praxis sindical se podría confirmar o negar la formalización estatutaria.

La estructura de la sección 66 está conformada por los siguiente elementos:

- I. Un Secretario General.
- II. Un Secretario de Organización.
- III. Un Secretario de Conflictos Laborales.
- IV. Un Secretario de Ajustes y Escalafón, Condiciones de Trabajo, Tabuladores y Catálogos de Puestos.
- V. Un Secretario de Educación Sindical, Capacitación Administrativa, Estadística y Planeación.
- VI. Un Secretario de Jubilaciones, Pensiones y Seguro de Vida.
- VII. Un Secretario de Previsión y Asistencia Social.

- VIII Un Secretario de Finanzas y Asuntos Económicos.
- IX. Un Secretario de Préstamos a Corto y Mediano Plazo.
- X. Un Secretario de la Habitación.
- XI. Un Secretario de Promoción Cultural, Social y Deportiva.
- XII. Un Secretario de Asuntos Administrativos, Recursos Humanos y Actus.
- XIII Un Secretario de Acción Femenil.
- XIV. Un Secretario de Acción Juvenil; y
- XV. Un Secretario de Acción Política y Divulgación Ideológica.

Todas estas Secretarías cuentan con un secretario y un suplente. (63)

Por lo que toca a las comisiones seccionales de trabajo y autónomas, se integran con un presidente, un secretario y un vocal, en las siguientes instancias. (64)

#### Comisiones Seccionales de Trabajo.

- I. Comisión Seccional de Fondo de Auxilio.
- II. Comisión Seccional de Organización de Actos Sociales.
- III. Comisión Mixta de Seguridad e Higiene; y
- IV. Comisión Mixta de Escalafón.

#### Comisiones Seccionales Autónomas.

- I. Comisión Seccional de Hacienda; y
- II. Comisión Seccional de Vigilancia y Justicia.

Todos los órganos del Comité Ejecutivo de la sección 66, tienen como obligación y función; cumplir con los lineamientos señalados en el Estatuto para el Comité Ejecutivo Nacional, pues de hecho, no existe un estatuto específico para cada sección

---

63. Estatuto General del SNTSA. Artículo 25.

64. Ibid., Artículo 26 y 27.

sindical integrante del SNTSA. La organización de cada sección se estructura de manera similar que el Comité Ejecutivo Nacional, claro que este último, por tener una gama más amplia de atribuciones y tener jurisdicción a nivel nacional, cuenta con un número mayor de órganos.

Una vez, esbozada la parte anatómica del cuerpo sindical de la sección 66, se describirá la parte fisiológica, es decir, la praxis sindical de dos periodos correspondientes al trienio 1982-1985 y parte del periodo que comprende el trienio de 1985-1988.

Es importante mencionar algunos indicadores del contexto donde se desarrolla la función sindical:

La sección 66 del SNTSA está conformada por un número aproximado de 200 trabajadores, adscritos a dos Direcciones Generales de la S.S.A.; la Dirección General de Medicina Preventiva y la Dirección General de Epidemiología, el número de empleados públicos se clasifica de la siguiente manera:

NIVEL	PORCENTAJE
Profesionistas	9 %
Técnicos Especialistas	32 %
Administrativos	50 %
Manuales	7 %
Intendentes	2 %

FUENTE: Informe de la Situación Escalonaria del Personal Adscrito a la sección 66. Comisión Mixta de Escalafón, Secc. 66 de; SNTSA, 1983.

Los trabajadores integrantes de la sección 66 se encuentran ubicados físicamente en cinco centros de trabajo, por lo que no existe delegados, toda vez que el Comité Ejecutivo Seccional puede atender todas las solicitudes planteadas por los trabajadores.

## ORGANOS DELIBERATIVOS-RESOLUTIVOS

Cómo se aprecia, los trabajadores de la sección, por su número reducido, tienen la posibilidad de participar directamente sin ninguna intermediación en las instancias deliberativas resolutorias que a nivel seccional lo representa la asamblea general, máximo órgano facultado para decidir el rumbo de la organización sindical, y resolver todos los problemas que se planteen apeguándose "estrictamente", a las Leyes respectivas y a lo estipulado en los Estatutos. (65)

La realización de las asambleas generales se debe llevar a cabo cada tres meses como lo indica las disposiciones estatutarias. (66) Por lo que corresponde a la sección 66, en el trienio 1982-1985 se realizaron 15 asambleas; 12 ordinarias y 3 extraordinarias, rebasando con ello, el número de asambleas que se debe realizar en un periodo sindical. (67)

El número de asambleas realizadas corrobora la existencia de una amplia vida institucional, con lo cual, se infiere que los trabajadores tiene la oportunidad de plantear sus inquietudes laborales y encontrar el terreno propicio para la identificación entre representantes y trabajadores.

Pero veamos cuales son las características de los datos obtenidos del análisis de la asamblea, así como, el tipo de demandas y acuerdos planteados.

De los datos obtenidos en la indagación de seis actas de asamblea general que se pudieron consultar, correspondientes al periodo 1982-1985, se observó que la asistencia de los trabajadores, se encuentra determinada por el horario en que se celebran, de cuatro asambleas que se efectuaron en las horas laborales, la asistencia fué numerosa, logrando el quórum necesario, mientras que las dos asambleas programadas en horarios fuera de la jornada de trabajo muy difícilmente pudieron lograr el quórum necesario.

---

65. Ibid., Artículo 80

66. Ibid., Artículo 29 Fracción II.

67. Informe de Actividades del Comité Ejecutivo de la Sección 66 del SNTSA. 1982-1985.

Con lo cual, se infiere que la asistencia de los trabajadores a las asambleas se encuentra determinada por la comodidad del horario, dejando en segundo término la problemática laboral que es el motivo principal para sesionar.

Por lo que respecta al desarrollo de las asambleas, las de carácter ordinario se realizan conforme a los asuntos establecidos en la orden del día, donde los asuntos tratados son de diversa naturaleza mientras que las asambleas extraordinarias se realizan exclusivamente de acuerdo con el asunto que dio motivo a la convocatoria.

Durante la realización de las asambleas en la sección 66, de acuerdo con los datos de seis actas de asamblea general, se observó que en este proceso deliberativo se realizó mediante un informe de actividades de cada uno de los Titulares del Comité Ejecutivo Seccional, de los informes se desprende la importancia que tiene cada una de las secretarías que conforman el Comité Ejecutivo Seccional. Por ejemplo, en cinco asambleas la participación de los titulares de cuatro secretarías es notoria como en los casos de; organización, conflictos laborales, ajuste y escalafón y de préstamos a corto y mediano plazo, solamente dentro de las seis asambleas en dos ocasiones participó el Presidente de la Comisión de Vigilancia y Justicia, y en una ocasión el Secretario de Acción Juvenil, esto es en cuanto a las asambleas ordinarias.

Por lo que se refiere a la única asamblea extraordinaria de las 6 mencionadas, esta fué presidida por el Secretario General, el de Conflictos Laborales, de Organización y por el Presidente de la Comisión de Vigilancia y Justicia; es necesario hacer mención que en todas estas asambleas participó el Secretario de Actas, limitándose exclusivamente a la elaboración de las actas de asamblea correspondientes, así como, la participación de un representante del Comité Ejecutivo Nacional como observador sin el cual, las asambleas ordinarias o extraordinarias no tienen validez. (68)

Como podemos observar, en el transcurso de un año y medio de gestión sindical se realizaron seis asambleas, durante este lapso los titulares de seis Secretarías y de la Comisión de Vigilancia y Justicia, polarizaron y dictaron la política interna y externa de la organización sindical, debido al carácter y facultades que tienen este grupo de órganos sindicales, dejando de lado al resto de los 14 titulares de las demás Secretarías, y a los integrantes de las cinco comisiones que conforman el Comité Ejecutivo de la sección 66.

Este proceso de concentración de poder en unas cuantas personas, devengan de los mismos puestos que detentan, por ser claves para la conducción sindical, y por la naturaleza de sus funciones, que les permite adquirir influencia en el seno del sindicato y entre sus representados.

Pero antes de continuar, veamos cuales son las funciones que desempeña este grupo, que ha polarizado el poder, y que les permite ser los portavoces de los trabajadores en las diferentes instancias de la administración pública, así pues, observaremos cuales son las atribuciones estatutarias que confiere a la Secretaría General, de Organización, de Conflictos Laborales, de Ajustes y Escalafón, de Préstamos a Corto y Mediano Plazo, de Acción Juvenil y a la Comisión de Vigilancia y Justicia, la cual les han permitido concentrar amplias facultades de dirección sobre los demás miembros del Comité Ejecutivo Seccional.

#### ATRIBUCIONES LEGALES DE LOS ORGANOS SINDICALES.

Dentro de las facultades que tiene el Secretario General se encuentran las siguientes: representar al sindicato ante cualquier autoridad administrativa, judicial o de trabajo en cualquier asunto que afecte a la organización, así como, intervenir en convenios y contratos, resolver todos los problemas urgentes que se presenten y autorizar a los demás Secretarios que traten el asunto directamente con las autoridades, acordar y resolver los problemas que le planteen los demás miembros del Comité, revisar los documentos y libros de la Secretaría de Finanzas, autorizar los pagos y gastos que se efectuen, autorizar y programar las comisiones sindicales de los miembros del comité, además de otras funciones. (69)

De las atribuciones que tiene encomendadas el Secretario de Organización sobresale las siguientes; organizar a los miembros del sindicato para lograr su cohesión de acuerdo con las necesidades de la organización, convocar, aglutinar y movilizar a los trabajadores para participar en manifestaciones, desfiles, mítines y demás actos similares, realizar conjuntamente con el Secretario General la convocatoria para las asambleas generales y plenos sindicales e intervenir en los conflictos intergremiales. (70)

---

69. Ibid., Artículo 102

70. Ibid., Artículo 103

Por lo que respecta a las obligaciones del Secretario de Conflictos Laborales su función principal esta centrada en la atención de los problemas que se presentan en el proceso laboral, el Área de su competencia tiene encomendado asuntos como; vigilar que las condiciones de trabajo sean respetadas por las autoridades, y en su caso, hacer las reclamaciones cuando no sea así, intervenir para impedir los ceses o reajuste del personal cuando por circunstancias especiales se realice algún reajuste y vigilar que todo movimiento se haga de acuerdo con el sindicato. (71)

Dentro de las atribuciones y facultades que tiene el Secretario de Ajustes y Escalafón encontramos las siguientes; Elaborar, modificar y mejorar el sistema escalafonario del personal de base, promover los movimientos escalafonarios apegados al reglamento del mismo, llevar a cabo el seguimiento y control de las plazas vacantes e informar a la Comisión Mixta de Escalafón -organismo bipartidista integrado por representantes de los trabajadores y de las autoridades, en donde se negocia y concentra la distribución de plazas, 50 % para la Sección Sindical y 50 % para la Secretaría de Salud- vigilando que este organismo, dictaminé la adjudicación de las plazas conforme al reglamento escalafonario. (72)

En lo tocante a las atribuciones de la Secretaría de Préstamos a Corto y Mediano Plazo, tenemos que entre sus principales responsabilidades se encuentra; la de realizar las gestiones y trámites administrativos para obtener los préstamos que los trabajadores soliciten al ISSSTE; orientar a los trabajadores sobre los requisitos que se necesitan para la solicitud de préstamos y procurar que estos se realicen con la oportunidad requerida por los trabajadores. (73)

En lo que atañe a la Secretaría de Acción Juvenil, el titular tiene la responsabilidad de promover entre los trabajadores los eventos cívicos culturales programados, auspiciar la participación de los trabajadores en los eventos artísticos, culturales y de recreación organizados por el SNTSA. (74)

---

71. Ibid., Artículo 104

72. Ibid., Artículo 105

73. Ibid., Artículo 109

74. Ibid., Artículo 124



Por último, la Comisión de Vigilancia y Justicia en forma general tiene las atribuciones de supervisión y vigilancia del Comité Ejecutivo Seccional, para que este observe las obligaciones y atribuciones indicadas por el Estatuto, así como, el cumplimiento de los acuerdos y convenios tomados en el Congreso y Consejos Nacionales y Asambleas Generales.

Así mismo, esta comisión de vigilancia tiene tareas de fiscalización sobre la Comisión de Hacienda, para que realice la revisión de los estados contables conforme a los lineamientos dispuestos para tal caso; además tiene facultades para consignar ante las autoridades competentes a todos aquellos dirigentes que cometan faltas del fuero común, así como, dictaminar el tipo de sanciones que se debe aplicar a los dirigentes y miembros del sindicato por no observar las normas del Estatuto. (75)

Como se puede observar, la comisión cumple con la función de supervisar la buena marcha del sindicato en las diversas áreas del quehacer político-sindical.

Una vez que se ha descrito en forma general las atribuciones principales de cada uno de los órganos sindicales que han predominado durante la mitad del trienio 1982-1985, a continuación se expondrán y analizarán las características de las actividades que desarrolla la organización sindical.

#### ACTIVIDADES PRINCIPALES

Como es sabido, las asambleas representan en gran medida un foro de expresión de los acontecimientos laborales de los trabajadores, tribuna donde se ventila la problemática existente, en la cual los protagonistas principales trabajadores-representantes juegan un papel determinante en la configuración sindical de la sección 66, dentro de esta dinámica, como testimonio de dichos hechos se encuentran las actas de asambleas levantadas en el acto.

Por ejemplo en el acta de asamblea celebrada el día 12 de mayo de 1982, el Secretario general informa la participación de los trabajadores en el acto cívico celebrado el 21 de marzo de 1982 con motivo de la conmemoración del aniversario del natalicio de Don Benito Juárez, acto que fué presedido por el Ejecutivo

---

75. Ibid., Título Cuarto del Funcionamiento de los Organismos de la Vigilancia del Sindicato y Artículo 146.

Federal, por la asistencia al evento se acuerdo con las autoridades de la SSA otorgar un día económico al personal que asistio.

En coordinación con la Secretaria de organización, se convocó y organizó a los trabajadores para participar en el desfile del 1o. de mayo de 1982, por lo cual se gestionó el otorgamiento de un día de descanso independientemente de los días económicos a que tienen derecho los trabajadores. (76)

En lo que respecta al acta del 20 de julio de 1982, el Secretario de organización, informó que el Comité Ejecutivo Seccional participó en la organización de la campaña política de los dirigentes de la FSTSE postulados por el PRI como candidatos a Diputados Federales de la LIII Legislatura del Congreso de la Unión. (77)

En el acta del 24 de septiembre de 1982, se inscribe la participación de los trabajadores de la sección en los contingentes de apoyo que asistieron al informe presidencial del 1o. de septiembre de 1982, por este evento, el Comité Ejecutivo Seccional logro que se otorgará a los trabajadores un día de asueto cuando así lo solicitarán.

Como parte de estos sucesos, también podemos mencionar la participación de los trabajadores en la movilización social que se dio a partir del 6o. informe de gobierno del Presidente José López Portillo, en apoyo a la medida de expropiación de la banca al grupo oligárquico financiero; esta decisión provoca gran malestar en los sectores empresariales y comerciales; para contrarrestar la tensión, las organizaciones obreras organizan una movilización general en apoyo a la decisión expropiatoria, por lo que el Congreso del Trabajo se encarga de coordinar las movilizaciones a través de su presidente, quien también al mismo tiempo era el Secretario General de la FSTSE, Luis José Dorantes Segovia, por lo que el contingente más numeroso fué el de la burocracia. En contra parte, se ofrecio el viernes 17 de septiembre, que sumados al día 15 y 16, sin mencionar el fin de semana, resultaban muy atractivos. (78)

---

76. Acta de Asamblea General de la Sección 66 del SNTSA, 12 de mayo de 1982.

77. Op. cit., 24 de Septiembre de 1982.

78. Ibid.

Igual acto se vuelve a repetir con motivo del recibimiento del Presidente José López Portillo por su participación en la Organización de las Naciones Unidas el 10. de Octubre de ese mismo año.

La participación de la sección 66 en el año de 1983 en actos políticos, siguieron la misma tónica anterior según el acta de asamblea del 10. de Junio de 1983, donde se hace alusión a los actos del 21 de marzo y 10. de mayo del mismo año. Lo que hace presuponer, por no contar con mayor información, que la participación en los eventos cívico-políticos se siguió dando de acuerdo a los acontecimientos políticos que requirieron de una gran movilización.

La participación de la sección 66 en la serie de actos cívico-políticos, no es más que un reflejo de la capacidad de movilización que tiene la burocracia sindical de la FSTSE, convirtiéndose por autonomía en un instrumento de movilización social para la clase política.

#### DEMANDAS LABORALES

Dentro de los aspectos más importantes observados en el transcurso del periodo 1982-1983, se describirán las demandas de mayor trascendencia para los empleados públicos de la sección 66, y que resultaban ser a la vez, del interés para la mayoría de los trabajadores de la Secretaría de Salud y que hasta 1987 todavía figuraban como demandas a resolver.

Entre las demandas más solicitadas sobresalen las referentes a:

- Aumento Salarial
- Reconocimiento de la antigüedad en el empleo.
- Elaboración y aplicación de un nuevo reglamento de escalafón.
- Homologación salarial con respecto a los trabajadores del IMSS.
- Otorgamiento de la jubilación con el sueldo integro.
- Otorgamiento de un número mayor de préstamos del ISSSTE con un monto más elevado, y
- Democratización del SNTSA.

"Estas son algunas de las demandas más pregonizadas por los trabajadores de la SSA, aspectos prioritarios que se encuentran contemplados en el programa de actividades del SNTSA." (79)

#### AUMENTO SALARIAL

El aumento salarial ha sido y sigue siendo una demanda constante de los trabajadores en forma general, al deteriorarse su nivel de vida por el alza en el costo de los bienes y servicios que genera el fenómeno inflacionario, donde uno de los elementos más afectados en épocas de crisis resulta ser el salario, puesto que se ajusta a niveles de crecimiento por debajo de los precios, propiciando un déficit, en el poder adquisitivo real del mismo.

Por ello, el aumento salarial ha sido uno de los aspectos históricos más determinantes en los movimientos sindicales reivindicativos de manera general.

Para comprender cabalmente este aspecto, es necesario hacer una retrospectiva del índice salarial que nos indica la situación económica apremiante en que generalmente viven los trabajadores del país, y que los impulsa a demandar antes que nada, mejoras salariales. De esta forma presentaremos los indicadores del comportamiento salarial de 1970-1984, periodo en el cual el índice salarial observo algunos saldos favorables hasta 1982, a partir de esa fecha el salario se ha venido deteriorando considerablemente a niveles sin precedente alguno.

El objetivo de fijar el salario hasta 1984, obedece a la intención de analizar la demanda salarial de los trabajadores de la sección 66 en el periodo 1982-1985 y presentar el caso concreto del deterioro salarial de estos trabajadores durante ese periodo, que sin duda alguna, con el paso del tiempo su situación económica resulta ser más apremiante.

A continuación, se presentara el cuadro estadístico para el análisis, en el cual se observa que durante el periodo de 1970-1976 los salarios crecieron en 297.4 % mientras que la inflación se incrementó apenas en 129.5 %, lo cual favoreció el crecimiento real del poder adquisitivo en el orden del 29.6% aunque para 1971 se registró un saldo negativo para los salarios, ya que no hubo aumento salarial, mientras que la inflación o sea

los precios al consumidor crecieron en 5.5%; sin embargo en los años subsecuentes nos muestran un ascenso real y progresivo del poder adquisitivo de los trabajadores hasta llegar a 1976, cuando dicho poder de compra aparece favorable en un 29.6 %, año en que se logra el más alto rendimiento de su salario.

Antagónicamente a ello, a finales del mismo año de 1976, se viene la devaluación de nuestra moneda más significativa de la historia económica de México, y como consecuencia lógica, se produce un estratosférico índice inflacionario a la par de un crecimiento de la deuda externa, propiciando que el gobierno de México tuviera que convenir con el Fondo Monetario Internacional (FMI) acuerdos donde figuraba la contención salarial, enmarcando lineamientos de austeridad, políticas económicas diseñadas para reducir el nivel de vida de los trabajadores. De ahí, que el crecimiento de los salarios haya sido sometido a topes reguladores desde ese entonces; por ello a partir de 1977, la capacidad de salario mínimo, hasta 1981 prosigue en descenso, que aunque era positivo de acuerdo al aumento salarial, era abrumadamente regresivo, de tal manera que para el año de 1982, después de la gran depresión de 1976, la situación económica llega a ser más acentuada.

Aunque los salarios fueron incrementados en 74.1% con relación al año anterior, la inflación alcanzó un alza del 98.8% registrándose así el primer crecimiento negativo de 9.3% desde 1977.

Ante esta depreciación salarial no escapa ningún trabajador en ninguna de las ramas de la actividad productiva, por ello los trabajadores públicos también se ven afectados aunque los resultados adquieren una característica más particular con respecto al resto de los demás trabajadores, pues aparentemente obtienen una mayor percepción al salario mínimo, pero que en realidad por diversas circunstancias resulta todo lo contrario como lo constata el siguiente análisis comparativo.

RELACION SALARIOS PRECIOS Y LA PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO  
DURANTE 1970-1984

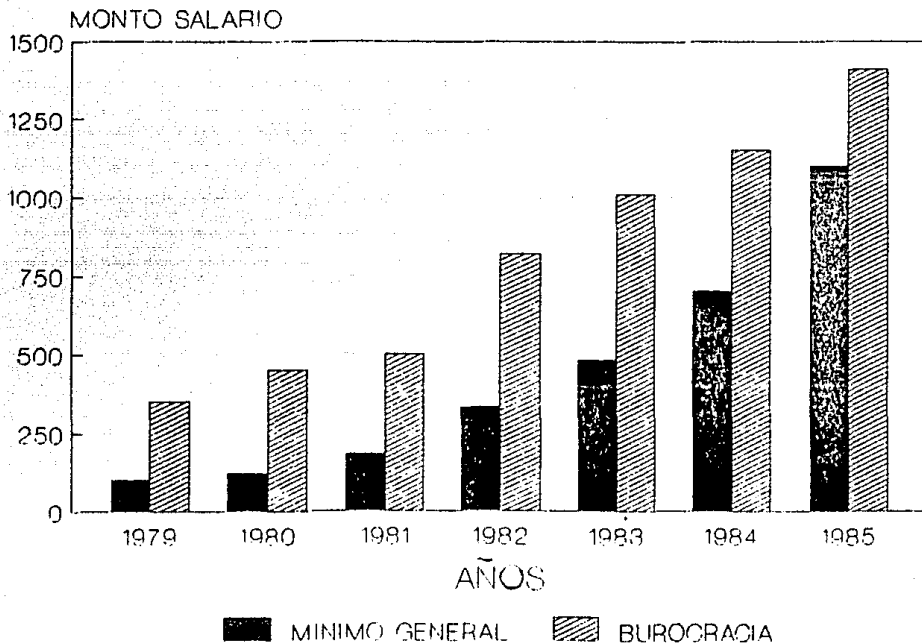
ANO	SALARIO MINIMO NOMINAL*	CRECIMIENTO ANUAL ACUMULADO DEL SALARIO MINIMO (%)	CRECIMIENTO ANUAL ACUMULADO EN PRECIOS AL CONSUMI- DOR (%) **	INDICE DEL SALARIO REAL (%)	PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO (%)
1970	26.99	100.0	100.0	100.0	---
1971	26.99	105.5	105.5	94.8	5.2
1972	31.93	118.3	110.7	106.9	6.9
1973	37.68	140.8	134.4	104.8	4.8
1974	43.42	162.2	162.1	100.1	0.1
1975	59.97	197.9	180.4	109.7	9.7
1976	79.63	297.4	229.5	129.6	29.6
1977	87.56	327.1	277.0	118.1	18.1
1978	99.37	371.2	321.9	115.3	15.3
1979	116.02	433.2	386.3	112.1	12.1
1980	136.62	510.0	501.4	101.7	1.7
1981	178.87	668.1	645.3	103.5	3.5
1982	311.51	1,163.2	1,282.8	90.7	-9.3
1983	448.04	1,172.7	2,319.3	50.6	-49.4
1984	702.10	1,873.6	3,710.9	49.5	-50.5

FUENTE: Grupo de Análisis Económico Conasupo, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Informe Anual del Banco de México, 1985.

\* Se consideraron los salarios mínimos nominales del segundo periodo de cada año en: 1974, 1975, 1976, 1982, 1983-1984.

\*\* Inflación estimada: Se supone una inflación del 58%, pronosticada por el Grupo de Análisis Económico de Conasupo según inflación del primer semestre.

# SALARIO MINIMO - SALARIO BUROCRATICO 1979 - 1985



Como ilustración de este caso concreto se realizará un análisis comparativo de la evolución del salario mínimo y la evolución de un salario burocrático de una categoría específica correspondiente a los trabajadores de la sección 66, - las percepciones salariales, así como la pérdida adquisitiva del salario en este grupo de trabajadores que de una u otra forma refleja el caso de todos los trabajadores de la Secretaría de Salud, pues la percepción salarial que recibe un trabajador de la sección 66 en una categoría determinada, es igual a la de los demás trabajadores de la Secretaría que se encuentran en la misma categoría y así sucesivamente en todas las categorías existentes dentro de la dependencia en lo que se refiere a los puestos de base - en este caso, se ha tomado como ejemplo una categoría del salario medio de un trabajador de la sección designado como A0103 nivel 13 correspondiente a Jefe de Sección.

Para ello es necesario hacer las siguientes consideraciones; el salario mínimo ha sido determinado en los últimos años cada seis meses por representantes del Estado, los Empresarios y "Trabajadores" -Comisión Nacional de Salarios Mínimos- rigiendo a quienes están contratados únicamente por compañías o empresas de la iniciativa privada, osea, los que se encuentran regidos laboralmente por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, por lo que los trabajadores al Servicio del Estado, al ser normados sus relaciones laborales por el apartado "B" del mismo artículo, quedan fuera de tales acuerdos salariales. De ahí que dicho sector, para tales incrementos de las retribuciones, por tradición de años, siempre estaban expuestos a las resoluciones presidenciales, dadas cada primero de septiembre en los informes que rendía el Presidente de la República, sólo que a partir de 1979 dichos aumentos dejaron de proporcionarse, delegándose a instituciones presupuestarias y dando cierta intervención al representante de la FSTSE, gremio que agrupa a los trabajadores del apartado "B".

Desde entonces los empleados en cuestión, han ido recibiendo aumentos insignificantes, que comparados con la espiral inflacionaria, han vistos minados sus salarios, de manera que efectuando una comparación con los alcances del salario mínimo, después de haber observado cual ha sido la pérdida de éste, de acuerdo al alza de los precios nos encontramos con lo siguiente.



## SALARIO MINIMO, CON RESPECTO AL SALARIO BUROCRATICO

ANO	SALARIO MINIMO	SALARIO BUROCRATICO	CANTIDAD EN SALARIOS MIN., MAS
1979	116.02	345.80	2.98
1980	136.62	432.24	3.16
1981	178.87	486.27	2.71
1982	311.51	798.88	2.56
1983	448.04	1,003.47	2.24
1984	702.10	1,142.70	1.62

FUENTE: C.N.S.M. e Información hoja única de servicios S.P.P.

En 1979 nos damos cuenta de que el salario burocrático era 2.98 veces mayor que el mínimo, así para 1980 alcanzó 3.16 veces, año en el que logró su máxima manifestación, fecha a partir del cual inicio su caída progresiva, de tal manera que para el año de 1984 dicha diferencia sólo es en 1.62 veces, como se observa en la gráfica anterior.

Esto también se traduce en que a partir de 1980 el salario de los empleados públicos de la sección 66, se ha compactado en 48.87 % con el salario mínimo, y el salario mínimo ha perdido el 50.5 % del poder adquisitivo. (ver gráfica de precios y pérdidas del poder adquisitivo durante 1974-1984).

Un aspecto más que se debe considerar es que el salario mínimo esta exento de impuestos o descuentos, mientras que el salario de los trabajadores al Servicio del Estado, tienen implícitos una infinidad de descuentos como son las claves y conceptos siguientes:

Clave 01, Impuestos sobre el producto del trabajo.

Clave 02, Fondo de Pensión del ISSSTE.

Clave 04, Servicio Médico y Maternidad.

Clave 05, Seguro de Vida Colectivo Aseguradora Hidalgo.

Clave 58, Cuota sindical.

Además hay que tomar en cuenta que la mayoría de los trabajadores tienen un préstamo a corto o mediano plazo del ISSSTE, deducciones que en forma global viene a significar una alta reducción del salario, por lo que a fin de cuentas el salario de estos trabajadores viene a significar un rendimiento para el periodo de 1982-1984 muy por abajo aún del salario mínimo.

Por lo que la tendencia del salario está enfocada a compactarse de tal forma que en varios casos, los ingresos de los trabajadores de nivel más bajo dentro de la sección 66, quedan por abajo del salario mínimo, pero al no estar ésto permitido por la ley, sus salarios se encuentran a la par con el Jefe de Sección, que es la modalidad estudiada en este caso.

Por estos motivos, ante la imposibilidad de conseguir mejoras salariales, el organismo sindical se encuentra despojado de su funcionalidad e imprescindible al no lograr conseguir mejores niveles de vida para sus agremiados, y como una forma de justificar su presencia toma algunas medidas paliativas sin mayor significado para la situación económica del trabajador, como la de lograr concertar con varios organismos descentralizados un convenio "para que otorgen a los trabajadores productos básicos a precios más bajos que en el mercado; de esta forma CONASUPO, Unión de Productores de azúcar (UNPASA) e Industrial de Abastos (IDA), se comprometieron a otorgar un número determinado de canastas con productos a precios económicos que logre recompensar la reducción del salario ante la imposibilidad de obtener sueldos más remunerativos." (80)

#### RECONOCIMIENTO DE LA ANTIGUEDAD POR LOS AÑOS DE SERVICIOS PRESTADOS

Este aspecto representa una de las demandas más pregonizadas por los trabajadores de la sección 66 después de la demanda de mejoras salariales, pues la mayoría de ellos no tiene más de 8 años de antigüedad reconocida por el ISSSTE a pesar de que su ingreso al servicio público data de mayor tiempo al reconocido oficialmente. Esta situación, obstaculiza el proceso de jubilación de algunos empleados y en caso de lograrlo la pensión sería por debajo del 100 % a que tienen derecho.

La falta de reconocimiento por los años de servicio efectivos obedece a dos aspectos importantes; uno de tipo jurídico y otro de carácter presupuestal. Por lo que se refiere, al primero, tenemos que el obstáculo más significativo lo representa los diferentes tipos de nombramiento laboral que han tenido los empleados de esta sección en el transcurso de su estancia laboral dentro del sector salud. Así tenemos, que los primeros nombramientos recibidos por los trabajadores, todos tenían el carácter eventual y temporal.

El status laboral de los trabajadores correspondía a la naturaleza temporal que tenía el organismo que los expedía denominado Campaña Nacional contra el Paludismo, creada en 1955, con el propósito de erradicar la malaria del país, epidemia que provoca numerosos casos de mortalidad y morbilidad especialmente entre la población rural, originando grandes pérdidas económicas en las actividades agrícolas del país. Al persistir y agudizar el número de casos de malaria, en 1960 el organismo cambia de denominación jurídica constituyéndose en un organismo descentralizado hasta su desaparición en 1982, que se denomina Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo.

La situación laboral en este otro organismo, no cambió en mucho, pues el régimen aplicado a los trabajadores era de carácter interino, de honorarios y por contrato de un año.

Esta situación cambió hasta 1975 con la constitución y reconocimiento de la sección 66 debido principalmente a la política de "apertura democrática" auspiciada por el gobierno echeverrista, que reconoce la legalidad y luchas reivindicativas de los sindicatos y grupos populares que eran calificados de ilegales, cómo, formula para recuperar la legitimidad deteriorada del sistema político a raíz de la represión de los movimientos estudiantiles y populares realizados por el régimen. "Con el advenimiento de la sección 66, las relaciones laborales en la Comisión del Paludismo se tornan problemáticas pues viene a cambiar la naturaleza laboral que sostenía con sus empleados y que no correspondía a las nuevas formas de organización y expectativas reivindicativas de los trabajadores." (81)

Uno de los primeros resultados obtenidos en la gestión sindical fue la obtención de la basificación del personal, con la cual, se dio la incorporación al régimen del ISSSTE. Es así,

---

81. Declaración del Secretario de Conflictos de Trabajo de la Sección 66 del SNTSA. Trienio 1978-1982. Antorcha, Agosto de 1986.

como a partir de 1975 se empieza a contabilizar la antigüedad de los trabajadores, más no así por los años de servicio que realmente tenían en el empleo.

El otro impedimento para hacer válido el reconocimiento de la antigüedad por los años de servicio, se encuentra en la falta de capacidad presupuestal del ISSSTE y la SSA, pues al reconocerse los años de servicio a partir de la fecha del primer nombramiento sin importar el carácter de este, automáticamente el personal que tiene 15 años de servicio puede gestionar en el ISSSTE la parte proporcional que le corresponde de su pensión, además este reconocimiento, significaba un precedente para los demás trabajadores de la Secretaría de Salud que se encontraban en el mismo caso que los trabajadores del Paludismo para que también solicitaran su pensión.

De igual forma para la SSA, el reconocimiento oficial de la antigüedad implicaba una erogación considerable por concepto de pago del 50 % al fondo del ISSSTE por la antigüedad no reconocida de cada uno de sus empleados, y el 50 % restante lo aportaría el trabajador. Esta era la consigna por medio del cual el sindicato quería formalizar el reconocimiento de la antigüedad, aspecto al que se oponía la SSA y el ISSSTE por cuestiones de interés presupuestal.

Por ello, "una de las demandas más apremiantes resulta ser el reconocimiento de la antigüedad, preocupación constante en los trabajadores de que no se les toma en cuenta y que queden en el vacío los esfuerzos y méritos realizados con antelación a sus sindicalización en donde las jornadas laborales resultaban intensas e injustas por los abusos de las autoridades." (82)

#### ELABORACION DE UN NUEVO REGLAMENTO DE ESCALAFON.

Otra de las solicitudes más sostenidas por los trabajadores resulto ser la demanda para modificar el Reglamento de Escalafón, pues el funcionamiento del mismo resulta inadecuado para las expectativas del ascenso y movilidad a otros puestos de mayor responsabilidad a que aspiran los trabajadores, y en consecuencia a percibir un sueldo más remunerativo.

La mayoría de las opiniones manifiestas en torno al Reglamento de Escalafón, fué de que se elaborara un nuevo sistema escalafonario práctico y sencillo, donde los requisitos para la

retabulación fuera la actitud, experiencia y conocimientos, y no así, la antigüedad como base para los ascensos, dado que a la mayoría de los trabajadores no se les estimulaba y recompensaba a pesar de que contaban con la experiencia y el conocimiento necesario para desempeñar otras funciones.

Por este motivo, se da un agudo empatamiento en las últimas categorías, en donde se encontraba más de la mitad del personal, porque para tener una categoría intermedia o más alta se requería contar con varios años de servicio.

En estas circunstancias se encomienda al Secretario de Ajustes y Escalafón realizar "los estudios y propuestas que sirvan de base para la elaboración de un nuevo Reglamento de Escalafón para que el Comité Ejecutivo Nacional lo ponga a consideración de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, y en consecuencia mejorar los procedimientos y revertir la pirámide de categorías por un sistema horizontal más equitativo, donde se combine conocimiento, experiencia y antigüedad." (83)

#### HOMOLOGACION SALARIAL

Para comprender el peso específico de esta demanda es conveniente considerar algunos aspectos históricos de trascendencia que han delineado acciones encaminadas a lograr la homologación salarial de todos los trabajadores del sector salud.

El origen de esta demanda se remota a mitad de la década de los setenta, época en que se presenta una desventaja salarial de los trabajadores de salubridad con respecto a los salarios percibidos en las otras instituciones del sector salud, principalmente en comparación con los trabajadores del IMSS.

La desventaja salarial, motivo al personal médico de la SSA a demandar al margen del SNTSA, un mayor reconocimiento económico a las actividades laborales de los trabajadores de esta dependencia, en la misma proporción que a los empleados de las demás instituciones del sector salud, la demanda de homologación fué presentada en octubre de 1975 a la consideración del Presidente Luis Echeverría, quien reconoció lo justo del reclamo de los trabajadores de la SSA en el mejoramiento de sus percepciones salariales.

Así, mientras se realizaban los trámites para la homologación, en esta misma fecha se reconocía la personalidad jurídica del sindicato de la sección 66, además que el personal médico y paramédico adscrito en esta sección, fué favorecido por el acuerdo de retabulación de sueldo a partir del 1o. de julio de 1976, quedando excluido de la disposición, la mayoría del personal administrativo, técnico, obrero y de intendencia de la SSA.

De ahí, que la sección sindical, demanda al CEN del SNTSA plantee a las autoridades de la Secretaría la necesidad de retabular a todos los trabajadores que quedaron fuera del acuerdo; en este mismo sentido, 10 secciones sindicales se suman a la demanda por haber sido excluidas del acuerdo aproximadamente 40,000 de las 70,000 personas que laboraban en la Secretaría.

Las autoridades de la SSA y la dirigencia del SNTSA vieron con poco agrado la solicitud de homologación, argumentando incapacidad financiera para efectuarla, esta situación provoca al interior del SNTSA un enfrentamiento entre los dirigentes seccionales y el CEN, llegando este último, a la represión por medio del desconocimiento y consignación de los dirigentes seccionales con la ayuda de las autoridades de la SSA.

Esta fué la tónica de los acontecimientos hasta 1978, año en que un nuevo Comité Ejecutivo Nacional asume la dirección del SNTSA quien encamina el problema de la homologación salarial por medio de la negociación, disminuyendo la tensión existente. Pero de hecho, la demanda de homologación no se ha resuelto en tal sentido, por el contrario a partir de 1983 con la implantación en la práctica de la compactación salarial, desaparecen los sobresueldos por compensaciones especiales iniciándose la homologación hacia la baja en las Condiciones Generales de Trabajo de la SSA y de todas las Secretarías de Estado.

En tal circunstancia es explicable la demanda insistente de los trabajadores de paludismo y de la SSA por lograr su nivelación salarial. Por ello, el Comité Seccional ante la negativa de las autoridades y del CEN, "Lo único que puede hacer ante tal insistencia es explicar a los trabajadores... la verdadera situación que impera en el proceso de homologación... para lograr dicho objetivo, es necesario contar con el apoyo irrestricto del SNTSA, y aún más el apoyo político de la PSTSE para ser posible. Además de que hay que tomar en cuenta las diferencias jurídico-laborales existentes entre el IMSS y la SSA que imposibilita la igualdad salarial." (84)

Bajo estos argumentos, se infiere que la diferencia jurídica-laboral existente entre las dos organizaciones del sector salud se encuentra en la distinta naturaleza administrativa de las instituciones; en primer término, tenemos que la organización administrativa del IMSS es la de un organismo descentralizado con patrimonio propio y personalidad jurídica en donde las relaciones laborales se rigen por el Apartado "A" del Artículo 123, norma que da una relativa libertad para negociar los aumentos contractuales por medio del Contrato Colectivo de Trabajo. Mientras que en la SSA, el régimen laboral se encuentra restringido por las limitaciones del apartado "B" sin ningún mecanismo de negociación salarial, dejando a las instituciones presupuestarias fijar los porcentajes de aumento y dando cierta intervención a los representantes de la federación sindical.

En segundo orden, se infiere que la diferencia de capacidad financiera de las dos instituciones han impedido la homologación salarial de los trabajadores de la Secretaría de Salud, así tenemos, que mientras el IMSS por ser un organismo tripartita, obtiene sus recursos financieros de las aportaciones obreras, patronales y estatales, contando por esta razón con mayor capacidad económica que la SSA, quien obtiene, casi la totalidad de sus recursos del gobierno federal, y en una mínima parte, de las cuotas que cobra por los servicios prestados a la comunidad.

Lo anterior explica la diferencia de recursos que hay entre las dos instituciones, aun más, comparando los recursos con que cuenta el ISSSTE, resulta que esta institución posee mayores recursos que la SSA, siendo esta última, la encargada de proporcionar servicios a las personas que no tienen acceso a la seguridad social y que resulta ser la mayoría de la población del país, observándose más claramente esta gran diferencia en el renglón del ejercicio público destinado al sector salud.

GASTO EJERCIDO EN EL SECTOR SALUD DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES  
Y SU RELACION CON EL TOTAL DEL SECTOR. 1975-1982

AÑO	TOTAL SECTOR MILES DE PESOS	S S A		I M S S		I S S S T E	
		MILES DE PESOS	% RESPECTO TOTAL SECTORIAL	MILES DE PESOS	% RESPECTO TOTAL SECTORIAL	MILES DE PESOS	% RESPECTO TOTAL SECTORIAL
1975	48243700	5008300	10.6	28584500	59.2	14570900	30.2
1976	60689500	6236700	10.2	35270900	58.2	14160900	31.6
1977	85475200	9493600	11.1	49597100	58.0	26384300	30.9
1978	104025000	12460400	12.0	56684000	54.5	34880600	33.5
1979	132406000	16030000	12.1	74857000	56.5	41519000	31.4
1980	184184000	19626000	10.7	102491000	56.7	60067000	32.6
1981	N.D.	28468000	N.D.	N.D.	--	N.D.	--
1982	N.D.	46313000	N.D.	N.D.	--	N.D.	--

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO, TOMO I. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, S.P.P. AGOSTO 1985.



En resumen como podemos observar en el cuadro anterior, existe un aumento considerable de recursos para el sector salud, en especial en lo que atañe a la SSA solamente en el período comprendido entre los años de 1980-1982 se observó un aumento del 235 % en su presupuesto. Sin embargo, a precios constantes en ese mismo período ni siquiera se duplicó lo que significó una contracción de la prestación de los servicios en términos cuantitativos y cualitativos, afectando en forma general a todas las personas que tienen la necesidad de acudir a los servicios médico-asistenciales de la dependencia, así como a las reivindicaciones de los trabajadores que hacen posible dichos servicios.

Por ello, es importante señalar que la solución al pliego petitorio de la homologación salarial se encuentra interrelacionada con una problemática más compleja de lo que pensamos, y depende en gran parte, de la reestructuración y coordinación interinstitucional del sector salud en donde se evite la duplicidad de esfuerzos y recursos, mediante un plan integral de salud que contemple la factibilidad de unificación de las instituciones de salud, y que a su vez, tenga presente las reivindicaciones laborales de los trabajadores.

Además de lo señalado, consideramos que es indispensable contar con la voluntad del SNTSA y el apoyo político FSTSE para plantear y apoyar las demandas de los trabajadores, circunstancia que hasta el momento no se ha presentado siendo en su mayoría las secciones sindicales las promotoras más insistentes de las reivindicaciones laborales.

#### PRESTAMOS A CORTO PLAZO

Dentro del conjunto de prestaciones que otorga el ISSSTE uno de los rubros más solicitados corresponde a los préstamos a corto plazo, aspecto, que se considera de gran interés para los trabajadores por ser este renglón, una ayuda a la situación económica desfavorable de los trabajadores, por eso resulta de suma importancia la modificación y eliminación de los obstáculos e impedimentos para la obtención de un préstamo con la prontitud y cantidad requerida en términos razonables.

La demanda más apremiante en este rubro, es la que se refiere a que se proporcione un aumento al monto económico de los préstamos a corto plazo por una cantidad mayor a los cuatro meses de salario a que tienen derecho los trabajadores, así como, el otorgamiento de los mismos durante todo el año y no en períodos determinados como sucede. En esta demanda, también se encuentra intrínseca la preocupación por que se mejore y simplifique los procedimientos administrativos que conlleva la solicitud de préstamo.

Por otra parte, para lograr los cambios sustantivos requeridos, y en donde también se contemple el mejoramiento de la calidad de las demás prestaciones que otorga el ISSSTE, se demanda al SNTSA "que solicite a los representantes de la FSTSE en la junta directiva del ISSSTE un papel más activo y participativo en las decisiones de este organismo bipartita para que favorezca los intereses de los trabajadores... y a la vez, se solicitará a los representantes de la Federación Sindical (FSTSE) en el Congreso de la Unión elaboren los proyectos de ley necesarios tendientes a mejorar las prestaciones sociales que otorga el ISSSTE." (85)

A pesar que la demanda fué planteada originalmente en 1982, es en el marco de los trabajos del XII Congreso Nacional Extraordinario del SNTSA celebrado el 23, 24 y 25 de noviembre de 1986 en Mazatlán Sinaloa en donde se retoma la demanda para mejorar y modificar algunos renglones relativos a los préstamos a corto y mediano plazo en los siguientes aspectos:

1. Proponer ante la H. Cámara de Diputados las modificaciones a la Ley del ISSSTE, en los Artículos 9, 182, y el II transitorio, ya que estos condicionan los derechos que tiene la base trabajadora, señalados en la propia Ley.

2. Gestionar la ampliación al presupuesto asignado al país.

3. Realizar simplificación administrativa ante el ISSSTE y que solamente se solicite al trabajador, credencial de la SSA, hoja amarilla (copia del último préstamo solicitado) y el último talón de cheque.

4. Que el ISSSTE respete la tabla tabuladora elaborada por ellos ya que no se les presta a los trabajadores ni cuatro meses de sueldo.

5. Que el ISSSTE proporcione suficientes formas P.C.P.01 (solicitud de préstamo) y que su manejo quede bajo la responsabilidad exclusiva del CEN en las secciones del D.F. (86)

---

85. Acta de Asamblea General de la Sección 66 del SNTSA.  
5 de Diciembre de 1982.

86. ANTORCHA. Organó Oficial de Difusión del SNTSA.  
Enero y Febrero de 1987.

Estos planteamientos importantes, encaminados a mejorar los aspectos relacionados con el rubro de los préstamos a corto y mediano plazo, en el fondo nos parece que resultan parciales e incompletos por no contemplar todas las expectativas de los trabajadores en este renglón. Ello, independientemente de que existe, una serie de demandas en el sentido de mejorar la calidad de las demás prestaciones sociales que otorga el ISSSTE, y no están contempladas en los programas de trabajo del SNTSA como problemas a solucionar.

Ante la imposibilidad para mejorar la calidad y cantidad de las prestaciones sociales, por lo menos en lo que respecta al problema de los préstamos a corto plazo, una alternativa presentada por los trabajadores fue la de establecer un mecanismo de financiamiento, "un fondo económico que tengan como finalidad el otorgar los préstamos que los trabajadores soliciten ante la imposibilidad del ISSSTE para proporcionarlo. El fondo sería conformado con aportaciones económicas de todos los trabajadores bajo la administración de una junta directiva electa." (87)

Lo que no queda claro es que si las aportaciones económicas serían independientes a las que se hacen al Fondo del ISSSTE o en su caso serían estas las que se aportarían al Fondo Económico. Un caso similar se planteó por un tiempo en el Sindicato Único de Trabajadores de Gobierno del D.F. (SUTGDF) para crear un Fondo con las aportaciones hechas al ISSSTE para financiar los préstamos de sus agremiados, ante la insuficiencia y falta de recurso del Instituto Social, cuyo presupuesto se asigna y desvía a otros programas y dependencias de la administración pública.

Pero la presente alternativa al parecer no fue del agrado del SNTSA por considerarla contraria a las disposiciones legales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del ISSSTE.

#### DEMOCRATIZACION DEL SNTSA.

Uno de los aspectos más representativos que nos sirve de marco de referencia y nos introduce directamente a la problemática suscitada por la falta de mayores espacios de expresión y participación en las decisiones del SNTSA, lo constituye, el caso de la homologación salarial demandada por la base trabajadora, a la cual se opuso la dirigencia nacional,

---

87. Acta de Asamblea General, Op.cit., 5 de Diciembre de 1982.

contrariando la voluntad de las secciones sindicales para lograrlo, suceso, que evidenció claramente la falta de democracia sindical y el autoritarismo imperante en el sindicato nacional de salud.

Es así como, a partir de la oposición del SNTSA a la movilización democrática de los médicos por lograr la homologación salarial y mayores espacios de participación sindical, la lucha por la pluralidad sindical se generalizó a otros centros laborales de la SSA, porque tanto las autoridades como el SNTSA querían impedir a toda costa que los demás trabajadores, fuera del personal médico, quedarán excluidos de la escala móvil de salarios e incremento salarial del 23 % que había obtenido el movimiento de médicos. De ahí, la importancia de impedir a los trabajadores de la Secretaría reivindicaciones similares a los del personal médico.

Por ello a partir de ese momento, los centros de trabajo pertenecientes a varias secciones sindicales entraron en una efervecencia política inicitada que se expresó en el triunfo de la oposición al SNTSA en 16 secciones sindicales, quienes inmediatamente demandaron la nivelación salarial y la democratización sindical. "Por su parte el CEN del SNTSA recurrió a amenazas y actos represivos, desconociendo a comités seccionales democráticos y a sus secretarios generales. A pesar de lo cual no se puede impedir el ascenso del movimiento democratizador." (88)

El desconocimiento y la represión a los movimientos democráticos y, el apoyo y reconocimiento de los comités seccionales antidemocráticos proclives a la política del CEN del SNTSA, ha sido la fórmula utilizada hasta la fecha para mediatizar y disuadir todo intento reivindicativo que atente contra los intereses de la burocracia dirigente del SNTSA.

Por lo que respecta a la posición asumida por la sección 66 dentro de este movimiento político, fue la de participar y apoyar ampliamente el proceso democrático dentro del sindicato nacional, para posteriormente con el transcurso del tiempo adoptar una posición más conservadora y apoyo decidido a la política autoritaria del SNTSA. Para comprender la metamorfosis política sufrida por la sección sindical es necesario considerar dos aspectos conformadores de la misma, y que ejemplifica un proceso de burocratización sindical.

---

88. "Problemas y perspectivas del Movimiento Obrero 1970-1980".  
Revista Punto Crítico. Mayo de 1980, p.80

En primer lugar tenemos, que la postura democrática asumida por la sección 66, se debió en parte al poco tiempo de haber surgido a la vida institucional, y a la combatividad política que le presidía por la lucha sostenida a lo largo de varios años por lograr el reconocimiento a status legal, circunstancia que lo alejaba de la corrupción, entregismo y burocratización, aspectos característicos que permeaban el SNTSA.

Por otra parte, la estructura organizativa de la sección 66 al ser más pequeña y sencilla que la organización del sindicato nacional, favorece la relación e identificación entre representantes y representados, propiciando que la sección sindical refleje más directamente el sentir de la base trabajadora. Por ello, es comprensible que los movimientos democráticos y reivindicativos de los trabajadores de la administración pública en su mayoría, históricamente se han organizado en las secciones sindicales, por ejemplo: los movimientos del magisterio y telegrafistas en 1958, y en estos últimos años los movimientos de los trabajadores de la Secretarías de Salud, Pesca, Comunicaciones y Ruta 100, etc.

De ahí que consideramos que las características democráticas son más propicias para desarrollarse en las organizaciones seccionales que en la "representación" de los sindicatos nacionales, siempre y cuando exista, una lucha constante de los trabajadores por sus derechos laborales y sindicales, y una profunda convicción por que la democracia sindical sea una realidad y no una simple consigna, porque de otra forma paulativamente van desapareciendo las acciones que sustentan los principios democráticos, transformando a las organizaciones sindicales en una institución autoritaria y antidemocrática.

El anterior esquema, podrá explicar de alguna forma el proceso de retroceso que sufrió la sección 66 en su vida institucional, al perder sus miembros el interés por la problemática laboral y sindical existente, además que al mismo tiempo, la dirigencia seccional gradualmente adquiere experiencia que le permite ampliar sus relaciones y compromisos políticos dentro del SNTSA y la FSTSE. De esta forma, la dirigencia de la sección 66 se fue comprometiendo con la política antidemocrática que les es característico a las dos organizaciones del sindicalismo burocrático.

En el lapso de tiempo comprendido entre 1975-1981 la sección 66, poseía una fisonomía progresista que fue perdiendo poco a poco a partir de esa fecha, con la designación que hace el SNTSA para que varios dirigentes seccionales ocupen mejores posiciones dentro del CEN, se descuida y relega a segundo plano los asuntos laborales de los trabajadores de la sección, provocando el resago en la resolución de los mismos.

Sin embargo, con el objeto de "atender los problemas laborales" de los trabajadores a principios de 1982 se gestionó ante las autoridades de la SSA "La comisión sindical de los Secretarios de Conflictos de Trabajo, de Organización y Escalafón, así como la del Presidente de la Comisión de Vigilancia con la finalidad de tener el tiempo completo para atender toda la problemática laboral que planteen los trabajadores". (89)

Así tenemos, que el descuido y negligencia en el desarrollo de las actividades sindicales fué la tónica que perduró por el resto del período sindical 1979-1982. Esta misma situación se vuelve a presentar a la mitad del nuevo trienio 1982-1985, agudizándose aun más, por la falta de representatividad del Comité Ejecutivo Seccional entre sus bases, pues, además del refrendo de las licencias de los titulares de los cargos anteriormente señalados, adicionalmente se obtuvo la licencia sindical de los Secretarios, de Préstamos, Acción Política y la del Presidente de la Comisión de Hacienda, con el objetivo de incorporarse a "los trabajos" realizados por el SNTSA y, con miras a tener una presencia e influencia importante en los futuros CEN. Es así como, en el marco del XI Congreso Nacional Extraordinario del SNTSA celebrado en enero de 1984, el Secretario General de la sección 66, obtuvo la Secretaría de Prensa y Propaganda del SNTSA, con lo cual funge a la vez en dos cargos sindicales, atendiendo naturalmente con mayor interés los asuntos del sindicato nacional por representar mayores oportunidades de ascenso político que los que ofrece la sección sindical.

La tendencia ascendente como objetivo principal de la dirigencia sindical de la sección 66 muy pronto dio resultado al obtener para sus miembros cuatro posiciones importantes dentro del nuevo CEN del SNTSA en el período 1986-1989, en las siguientes posiciones; la Secretaría Auxiliar del SNTSA, la Presidencia de la Comisión Nacional de Trabajadores de Paludismo y descentralizado, la Vicepresidencia de la Comisión Nacional de Control y Distribución de Artículos de Consumo de Primera Necesidad y la Presidencia de la Comisión Nacional de Acción Deportiva. (90)

Esto, es sin contar con el personal de apoyo que el comité seccional comisionó en el CEN y que no tiene nombramiento, pero en cambio, en la sección 66 obtentan un cargo sindical que les permite relacionarse y permanecer en el sindicato nacional que representa un espacio con mayores perspectivas de movilidad política.

---

89. Acta de Asamblea General, Op.cit., 12 de mayo de 1982.

90. ANTORCHA. Op.cit.

En cambio, al interior de la organización seccional casi no existe movilidad de los cuadros dirigentes, y los cambios que hay se efectúan de una posición a otra dentro de la misma estructura sindical en cada nuevo comité. Así por ejemplo, examinando el directorio de los dos comités que le han presidido al comité actual (1985-1988), se encuentra figurando el mismo personal solamente que ocupando puestos directivos diferentes.

En cuanto a los Secretarios Generales Seccionales se ha observado que al término de su gestión sindical, independientemente de los nombramientos que tienen en el CEN, figuran en los nuevos periodos sindicales seccionales como titulares de la Presidencia de la Comisión de Vigilancia y Justicia u otra posición. Esta configuración también se puede observar dentro del CEN, en donde los exsecretarios generales y personas que han tenido influencia dentro del CEN, posteriormente ocupan puestos claves como: la Comisión Nacional de Honor y Justicia, el Consejo Nacional de Vigilancia, el Consejo Nacional Consultivo y las Delegaciones en los Congresos y Consejos de la FSTSE.

El personal, que ocupa estos órganos claves para la fiscalización de las funciones sindicales y el diseño de la estrategia política sindical, tiene garantizado su enquistamiento en las estructuras de las futuras direcciones sindicales con un grado de influencia y poder de decisión sobre la política sindical.

Formandose con ello, lo que se ha dado en llamar burocracia sindical en donde solamente un grupo reducido ocupa los puestos claves que por su importancia política, confiere a titulares, poder e influencia para controlar la estabilidad política del sindicato sobre el resto de los demás miembros y sus agremiados, y a la vez, les permitó contar con una plataforma de ascenso a instancias jerárquicas superiores olvidando por completo la problemática y reivindicaciones de los trabajadores a los que se deben.

El anterior esquema no es privativo de la sección 66, es un ejemplo ilustrativo que nos explica en parte lo que pasa en la mayoría de las organizaciones sindicales oficiales del sistema político mexicano en donde sus principales miembros logran permanecer en el medio político por muchos años, cambiando de una posición a otra, de representantes sindicales a diputados y así sucesivamente a senadores, gobernadores, líderes de organismos políticos, directores de organismos descentralizados y viceversa, perpetuandose en las diferentes alternativas políticas del sistema político mexicano, provocando con ello, un tradicionalismo político que afecta la vida democrática, económica, política y social del país. En consecuencia al ser la

FSTSE la organización cúpula del sindicalismo burocrático, y una parte importante del sistema político mexicano, no escapa a los premisas enmarcadas a lo largo de este apartado con sus consecuentes repercusiones en las expectativas políticas, económicas y sociales de los trabajadores públicos.

#### OTRAS DEMANDAS

Dentro de la serie de demandas planteadas en el transcurso del período que nos ocupa y que resultan ser inquietudes muy particulares dentro de la sección 66, podemos mencionar entre otras; el asunto referente a la solicitud de los trabajadores para que la Comisión de Seguridad e Higiene participe más activamente con las autoridades en la implementación de los programas de seguridad laboral por el tipo y características de las funciones desarrolladas en los lugares de trabajo, como almacenes y talleres, en los cuales, los trabajadores se ven más expuestos a los accidentes de trabajo.

Bajo esta misma línea, también se solicita que las autoridades de la SSA paguen el importe de los gastos médicos efectuados por los trabajadores cuando el ISSSTE no reciba o no atienda en forma satisfactoria a los trabajadores que acuden al servicio médico en caso de enfermedad o accidente, así mismo, se solicita que se mejore la atención y la calidad de los servicios médicos que proporciona el ISSSTE.

En lo que se refiere a la preparación cultural de los trabajadores, se demanda que se elabore un programa de capacitación técnico cultural que coadyuve a la superación personal de los trabajadores, así como, se otorge las becas necesarias para cursos especiales que redunde en beneficio de la dependencia y de los trabajadores.

En lo concerniente a las condiciones generales de trabajo, se solicita la creación de un subcomité que tenga como objetivo el estudio y análisis de las condiciones de trabajo y que proponga las modificaciones necesarias más acordes con la realidad laboral que se vive en los centros de trabajo, y donde se desprenda los elementos necesarios para la elaboración de un Reglamento Interno de Trabajo Específico para cada unidad administrativa en la que se encuentran adscritos los trabajadores de sección.

Dentro del renglón vivienda y préstamos hipotecarios, se demanda que los trabajadores de la sección queden inscritos en el proceso de dotación de vivienda y créditos hipotecarios del FOVISSSTE. Además de que los requisitos económicos para su



obtención sean más accesibles para los trabajadores.

De esta forma, se podría seguir mencionando un sin número de demandas cómo: la construcción de guarderías, la creación de un fondo de auxilio en casos de emergencia para los trabajadores afectados en su patrimonio y salud. La implementación de cursos de capacitación político-sindical en la diversidad de las corrientes políticas e ideológicas existentes, etc.

Planteamientos todos ellos, que lo único que hacen es reflejar las limitantes carencias e insatisfacciones de los trabajadores por las condiciones jurídicas, económicas y políticas a que están sometidos por la organización sindical y la política antilaboral del régimen; constituyendo este ejemplo, en una simple muestra de la situación crítica en que viven los trabajadores de las organizaciones sindicales de la FSTSE.

Donde las demandas e inquietudes de los trabajadores públicos, en vez, de recibir el respaldo y apoyo de una de las instituciones sindicales mejor organizadas y estructuradas del país, las obstaculiza y la minimiza, al grado de considerarse conjuntamente con la crisis económica del país, en el obstáculo más serio para que los trabajadores puedan lograr mejores condiciones de empleo y niveles de vida, que día a día han retrocedido notablemente, como lo evidencia el anterior ejemplo que se desarrolló en este apartado durante el período 1982-1985, fecha desde la cual ya existía un considerable rezago en los satisfactores económicos, políticos y sociales de los trabajadores, y que indudablemente en fechas más recientes han resultado ser más críticas.

Mientras la burocracia sindical, habla de los beneficios obtenidos para los trabajadores y el carácter democrático de las organizaciones que presiden; "nuestro sindicato, es la genuina representación en toda su esencia de un grupo nacionalista, liberal y revolucionario, que lucha constantemente en firme y valiente desafío por superar las complejas carencias, las inquietudes y los problemas que nos aquejan, teniendo siempre presente el esfuerzo unido y mancomunado." (91)

## 5.2 PERSPECTIVA Y ESTADO DEL SINDICALISMO EN MEXICO.

En la actualidad el movimiento sindical mexicano, se encuentra en medio de una profunda transformación en la vida económica, político y social del país, cambios ante los cuales, las organizaciones sindicales no tienen una postura política definida, que les permita participar e influir en los cambios estructurales que se observan hoy en día.

En México, los cambios los representa la irrupción de una nueva corriente política que paulatinamente ha adoptado el Estado para promover el desarrollo económico del país, a través del redimensionamiento de sus estructuras y funciones, que se caracteriza por la restricción del gasto público y la eliminación de un número considerable de empresas paraestatales. Este proceso ha provocado una alteración significativa en las relaciones que sostiene el Estado con las organizaciones de la sociedad civil, y entre estas, los sindicatos que tendrán que modificar el papel tradicional que siempre han jugado en las relaciones laborales con el régimen.

En correspondencia, asistimos a un acontecimiento que hace algunos sexenios era impensable en México, la instauración del neoliberalismo en el ámbito público, doctrina política basada en la teoría clásica de Adams Smith, que tiene como fundamento principal: la admisión del Estado en su expresión más mínima dentro de la sociedad, limitada a la protección de los derechos individuales, donde el poder público debe restringirse en favor de la libertad. Por lógica, considera negativa la expansión del Estado, y positiva la organización de los individuos en espacios más amplios.

En suma, estamos presenciando el desmantelamiento del Estado benefactor y la instauración del Estado neoliberal. Este fenómeno, que también se observa en muchos países del mundo, empieza por eliminar los instrumentos y acciones interventoras del Estado, para proseguir con la concesión política y económica al capital nacional e internacional.

Así, tenemos que las corrientes económicas dominantes dentro del sector público y privado, como señala María A. Casar, se han puesto de acuerdo para indicar que la profunda crisis económica por la que transita nuestro país, se debe al desmesurado intervencionismo estatal y a la política de bienestar social que en otros tiempos constituyó la principal base de legitimidad y consenso. Por lo tanto, las presiones efectuadas por estas corrientes conservadoras que emergen en el ámbito político

nacional, demandan, que se abandone la economía mixta y el Estado social, así como, la eliminación de todos los obstáculos que impiden el desarrollo económico. (92)

Bajo este criterio la administración de Miguel de la Madrid ha establecido los primeros pasos de reestructuración. Las medidas adoptadas se han basado en una política de restricción caracterizada por recortes de personal en la administración pública central y paraestatal, la reducción del salario real, la venta de empresas paraestatales y la restricción del gasto social, etc.

Con todo ello, el Estado prepara el terreno para ascender otra etapa de desarrollo, que supere el estancamiento en que se encuentra el país. Sin embargo, con estas medidas parece imposible que mejore la situación económica nacional, considerando que las decisiones adoptadas están influidas por la correlación de fuerzas de los agentes políticos y económicos que predominan en la esfera del poder. Por este motivo, la acción estatal muy difícilmente podrá obedecer a las necesidades básicas de la población nacional, pues se encuentra diseñada por y para los grupos de influencia que imponen las reglas de acción, tanto nacionales como extranjeros, quienes en última instancia, serán los que determinarán la política económica y social del país.

Por este motivo, resulta difícil e incierto delinear cual va a ser el escenario político, económico y social del futuro surgido de este proceso de transformación nacional. Mientras tanto las medidas adoptadas hasta el momento para contrarrestar la crisis, no han dado resultado, en cambio la crisis se profundiza cada vez más afectando gravemente a los grupos populares. Por lo menos, en el corto y mediano plazo no se vislumbra una mejoría, la recesión y el desempleo se acentúan agravando los niveles de vida de los trabajadores. Así lo atestigua una serie de análisis que se presentan al respecto.

En un estudio, realizado por el Congreso del Trabajo y por el investigador Alberto Arroyo (UAM), en un balance sobre el deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera, señala que en sexenio 1982-1988 "es el período que más ha empobrecido a los asalariados mexicanos ... El salario acumula ya una pérdida del 60% y, visto en una perspectiva histórica amplia, es inferior en 38% al que regía al final de la época cardenista, en

1939 ... esta pérdida actual del salario mínimo sólo es comparable con el período de Avila Camacho, cuando las percepciones de los asalariados se deterioraron en un sólo sexenio en 53.2%." (93)

En lo que se refiere al empleo, el investigador precisa en su estudio "los datos oficiales hablan de 4 millones de integrantes de la población económicamente activa (PEA) que en 1986 se encontraba sin empleo. En 1987 se habla de 6 millones. Consideran aquí exclusivamente a aquellos que tuvieron empleo y lo perdieron, por lo que se mide no el desempleo sino los despedidos." (94)

Los altos índices de desempleo en México, demuestran el fracaso de las políticas de reordenación económicas que se alternaron en la administración Delamadrista como generadoras de nuevas actividades ocupacionales; cómo es el caso, del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa de Reversión Industrial y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), estrategias que hasta el momento solamente a beneficiado a las empresas relacionadas con el capital extranjero.

Dentro de este proceso, el sector más perjudicado ha sido sin duda las organizaciones obreras, que día a día encuentran espacios más reducidos de negociación ante la introducción de nuevas tecnologías en el proceso productivo, con el objetivo de crear nuevas formas de capitalización y negociación laboral que tiendan a romper con la resistencia de las organizaciones obreras y por consecuencia ha establecer relaciones laborales más dóciles con los sindicatos.

Esta situación que pone en entredicho la existencia de las organización sindicales como tal, es decir, cómo instrumento de defensa de las reivindicaciones de los trabajadores, se ha ahondado aun más con la implantación de la política neoliberal como instrumento de desarrollo económico, donde las relaciones laborales se fijaran y regularan por los agentes económicos y las exigencias del mercado, con lo cual se abre una interrogante sobre el futuro y perspectivas que le augura al sindicalismo mexicano.

---

93. BECERRIL, Andrea. "Estudios del panorama obrero realizados por el C.T., la C.T.M. y la U.A.M.  
La Jornada, Secc. Económica (México, D.F.)  
2 Enero 1989 p. 17

94. BECERRIL, Andrea. Op. cit.,

Es así, como a partir de 1982, el sindicalismo mexicano a sufrido un debilitamiento y retroceso significativo, al grado que en la implantación de las políticas proempresariales han ignorado su existencia por considerarlos un obstáculo para sus metas. Al decir de varios investigadores sobre el tema la permanencia del sindicalismo no está en juego, lo que está en juego son las prácticas sindicales que actualmente observan una tendencia de burocratización.

Dentro del panorama general de retroceso del movimiento obrero organizado, uno de los sectores que más llama la atención por el grado de deterioro que ha sufrido en sus niveles de vida, y que anteriormente gozaba de una situación más favorable que la mayoría de los trabajadores, es sin duda los trabajadores públicos. Al respecto existe un análisis de la SPP y la UAM, que explica el retroceso del nivel de vida de los trabajadores estatales.

"Un millón y medio de médicos, maestros, enfermeras, ingenieros, carteros, oficinistas y empleados de ventanilla que desarrollan tareas fundamentales para la marcha del país y deben sobrevivir con salarios que van de 274,413 a 455,872 pesos mensuales. De 1982 a la fecha 1988 los trabajadores de base del gobierno federal han sufrido una política salarial discriminatoria que compactó sus ingresos a partir de 1983, quitándoles el sobresueldo, y los sometió a un régimen de austeridad en aumentos y prestaciones." (95)

Por lo que respecta a la estabilidad del empleo en el sector público central, el investigador Alberto Arroyo apunta.

"Uno de los sectores más castigados es el de los trabajadores del Estado de 1983 a 1988 se redujeron las plazas en la administración pública en 736,358. Está, incluso, en operación el Programa de Renuncias Voluntarias, por el que se espera reducir otras 200,000 plazas..." (96)

---

95. BECERRIL, Andrea. La Burocracia, el Sector más golpeado durante el sexenio. Op. cit., p. 7

96. BECERRIL, Andrea. Estudios del Panorama Obrero, realizado por la C.T., la C.T.M. y la U.A.M. Op. cit., p.17

En base a los datos anteriores, no cabe la menor duda que los trabajadores públicos ha sido el sector más golpeado en su poder adquisitivo y el deterioro de sus condiciones de vida no favorece a la ciudadanía. Pues al contrario, los recortes del gasto público y por lo tanto de personal de muchas oficinas de la administración pública, se ha reflejado en un deterioro en la calidad de los servicios que prestan; el paulatino empobrecimiento de los trabajadores los predispone a una mayor práctica de actividades ilegales y al burocratismo por los escasos estímulos económicos que reciben.

Ante el retroceso de los niveles de vida de los empleados del sector público, se ha generado una amplia movilización dentro de este sector, que ha rebazado todas las expectativas de control político de la cúpula sindical. En esta inquietud, que no es nueva, las demandas económicas han sido el detonador de un paulatino descontento que ha venido gestandose desde hace años en las filas del sindicalismo burocrático, y que pone en entredicho el papel de interlocutor de la burocracia sindical de la FSTSE.

Dentro del marco coyuntural, como fruto del descontento social y de la conciencia política de los trabajadores, nace una organización sindical, como alternativa para suplir al corporativismo sindical dentro de la administración pública.

"La Coordinadora de trabajadores al Servicio del Estado (COTRASE) amenaza con suplantar el viejo sindicalismo oficialista y corrupto que existe en México y que apoya al gubernamental "Partido Revolucionario Institucional (PRI). Otro objetivo de ese organismo ... es el desconocimiento y destitución de los líderes "charros" de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) ..." (97)

Es de esta forma, como observamos transformaciones importantes en el panorama político del país, representado por nuevas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil, ante las cuales, surgen varias interrogantes, principalmente con respecto al futuro escenario de las organizaciones sindicales del país, como es; Si el corporativismo sindical desapareciera como medio de control de los trabajadores? o por el contrario habrá una reestructuración neocorporativa que permita la alternación representación de los intereses obreros en las decisiones estatales? o en su caso, estamos ante los primeros pasos hacia una transición sindical representativa de los reclamos democráticos de los trabajadores y la sociedad?.

Sobre el futuro del movimiento obrero organizado, incluyendo al sindicalismo burocrático, los especialistas han esbozado varias hipótesis al respecto, la mayoría de los investigadores, creen que ante los imperativos de la modernización del país, el Estado se verá en la necesidad de desplazar a la burocracia sindical, lo que marcaría el final del sindicalismo corporativo.

Este punto de vista es expuesto por el investigador José Luis Reyna quien señala;

"La estructura corporativa ya no es funcional, una sociedad que tiende a ser horizontal no es compatible con un esquema político tan vertical... Sin duda la estructura corporativa fué funcional durante muchos años, por lo menos para dos cosas: como control político de la clase obrera y como una actitud conveniente para el proyecto de desarrollo económico estatal, que requería disciplinar la fuerza de trabajo... sería inadecuado mantener esa estructura, pues al país ni el mismo grupo gobernante conviene mantenerla. De hacerlo el país viviría un esquema de política de ficción muy peligroso..." (98)

Dentro de el punto de vista, sobre el fin del llamado corporativismo sindical, también destaca las observaciones realizadas por el investigador Ilan Bizberg quien opina, que la modernización económica será la causa principal que obligara a la reestructuración del sistema corporativista.

"El sindicalismo tradicional, muy centralizado, basado en el control muy vertical de las demandas, choca con un modelo que tiene como eje central la exigencia de una mayor productividad... por razones de desarrollo... el sistema corporativo ya no tiene futuro en México..." (99)

A estas hipótesis que vinculan al sindicato corporativista en decadencia o en vías de extinción, hay que sumar las que consideran que la burocracia sindical seguirá siendo funcional para el Estado en su proceso de modernización; como antes lo fué en los proyectos y planes estatales. Por ello, el sistema

98. ROMERO, Jacobo César. La CTM le sirve ya al gobierno sólo como golpeador: Arnoldo, Tercera parte III. Uno Mas Uno 25-III-89, p.p.1 y 5

99. ROMERO, Jacobo César. "Nada pasara" al movimiento obrero sin Fidel: dos líderes. IV parte Uno Mas Uno, 26-III-89, p.8

corporativo no se derrumbara o desapareciera. Una opinión, que externa este punto de vista es la del investigador José Woldenberg, quien indica lo que sucedera con el sistema corporativo.

"Lo más probable que en los últimos años vivamos una especie de empate, de empalmamiento entre estructuras. O para decirlo de otra manera el corporativismo no bastara para representar a la sociedad ... la pirámide corporativa necesita democratizarse. Es cierto que son necesarios los acuerdos entre las principales fuerzas sociales, pero no pactos viciados entre cúpulas". (100)

Bajo esta misma línea, Juan Felipe Leal opina, que la colaboración sindical seguira predominando en la vida sindical mexicana, pero bajo otras bases y formas hasta conformar una organización neocorporativa distinta,

"Cualquiera que sea la concepción política que se tenga debiera convenirse en que esta estructura sindical, vigente desde 1938, se encuentra hoy en día enfrentada a una acelerada dinámica de cambio -el autor centra posibilidades de cambio en la renovación que se desarrolla en torno al C.T.- para el Congreso del Trabajo la renovación del corporativismo estribaría -según parece- en una redefinición, en un plano superior, de la Alianza entre burocracia sindical oficial y la burocracia política pública ... ello supondría una ampliación de la participación de la representación obrera en los organos del Estado y, eventualmente, la constitución de una central única de trabajadores y la consecuente reestructuración del partido del Estado." (101)

Finalmente otra opinión sobre la transformación que sufrira la estructura corporativista bajo otro esquema es la del investigador Ilam Bizberg quien señala la tendencia que seguira el sindicalismo en México.

"De entrada no va a pasar nada demasiado espectacular. Hablamos de tendencias hacia la existencia de sindicatos fuertes. Primero vendra un desparramiento de las grandes organizaciones de trabajadores, ... Vendran sindicatos fuertes a nivel local, un poco como el modelo de los sindicatos estadounidenses "economistas"... no niega que después del desparrame inicial se acuerden estrategias comunes en lo general ... la clave política

---

100. ROMERO, Jacobo César. Op. cit., p.8

101. Ibid., p.8



es el proceso de una mayor democratización interna en las grandes organizaciones de trabajadores, pues esto permitira una renovación de los viejos mandos y esquemas, le dara más fuerza a los sindicatos en lo interno ... " (102)

Esta serie de hipótesis que se esbozan aquí, demuestran que el sindicalismo mexicano ha agotado su tradicional estancia de mediación entre trabajadores y Estado, el nuevo papel que jugara el sindicalismo mexicano está por delinearse. Pero lo que si es seguro, desde nuestro punto de vista, es que estamos presenciando los primeros pasos hacia una reestructuración del sindicalismo, la tendencia es la democratización y pluralismo sindical, los trabajadores paulatinamente van adquiriendo conciencia del significado del cambio global y del terreno en que tiene lugar la confrontación social.

Actualmente los trabajadores de los sindicatos que tradicionalmente han demostrado apatía por la participación en la política y decisiones de su sindicato, como en el caso de los sindicatos que integran la FSTSE, el activismo ha surgido como forma para contrarrestar la situación desfavorable en que se encuentran a partir de un conocimiento del fenómeno social y de una reformulación de la táctica de lucha, así como, nuevas formas de organización y movilización que tarde o temprano dara los frutos reivindicados que los trabajadores se han planteado.

## CONCLUSIONES

En base a los planteamientos vertidos a lo largo del trabajo se puntualizan las siguientes apreciaciones.

1. El proceso revolucionario, generó una nueva configuración social bajo los términos de la fracción vencedora de la contienda civil integrada por los grupos Carranza-Obregón-Calles, quienes representaban la corriente ideológica de la modernidad capitalista del país. La nueva configuración social se formalizó con la Constitución de 1917 en estricto apego al interés de la clase dominante; debido a la falta de un proyecto político de los grupos populares. Por tanto, todas las reformas sociales quedaron bajo los lineamientos institucionales y prácticas surgidas de la Carta Magna, que a lo largo de varias décadas ha permitido el consenso y control de las organizaciones populares.

Con la nueva constitución política y social, los gobiernos posrevolucionarios reconocen el derecho de los obreros, campesinos y burocratas a organizarse sindicalmente para integrar orgánicamente el partido del Estado; lo que permite a los trabajadores, tener legalidad y al Estado un control sobre estos y mediar acuerdos y alianzas que permitan llevar a cabo la gestión económica estatal.

2. Una vez que el Estado mexicano ha logrado su conformación política, se orienta a fungir como promotor de la

economía nacional creando, manteniendo y garantizando las condiciones necesarias para el desarrollo capitalista del país.

Para llevar a cabo los programas de desarrollo económico, el Estado a través de la administración pública incrementa sus funciones para garantizar las actividades de producción y consumo, y a la vez, apoyar la consolidación de los grupos privados hegemónicos. Este motivo, en primer instancia fue lo que determino que el Estado reconociera a los empleados públicos, como agentes de la administración pública, y no así, por la voluntad estatal de mejorar la situación económica y política de los trabajadores estatales.

3. Bajo este contexto la organización de los empleados públicos nace bajo el auspicio y control estatal, para garantizar el desarrollo normal de las funciones públicas sin la reproducción de conflictos.

El mecanismo de control de los trabajadores se realizó a través de la organización sindical que agrupa a los empleados de la administración pública central, la FSTSE; este organismo, desde su reconocimiento legal quedo condicionado jurídica politicamente como órgano de apoyo a la política estatal.

4. En el plano jurídico, la legislación laboral aplicada a la FSTSE creo una doble sujeción para esta. Primero, al ser el propio Estado el promotor y sancionador de la legislación laboral, y segundo, siendo su principal ejecutor y supervisor de la misma.

En el aspecto político, la integración obligatoria de los trabajadores públicos a formar parte de la FSTSE y la incorporación de ésta a la CNOP, garantizó al Estado el dominio exclusivo de sus trabajadores prohibiéndoles organizarse en torno a los sindicatos obreros y campesinos: además con ello, se aseguraba en forma definitiva la estabilidad de la administración pública y en consecuencia el desarrollo económico capitalista.

5. El esquema político y jurídico al que se sometió la organización sindical de los trabajadores del Estado, permitió el desarrollo desmedido de la burocracia sindical, cuyo objetivo específico era y es la defensa de la política oficial (y que en condiciones de conflicto social, actúa movilizándolo a sus agremiados y asume fundamentalmente el papel de disuasivo social) con lo cual, trabajadores y burocracia sindical coadyuban a garantizar las mínimas condiciones para el desarrollo del sistema económico y político del país.

6. Las condiciones en que se sustenta la estructura sindical ha grabado considerablemente las actividades de la administración pública, es decir, la burocracia sindical a cambio de apoyo político permite a los trabajadores cometer actos de irregularidad laboral, creando las condiciones propicias, para la aparición de la corrupción y burocratización en las actividades públicas en las distintas instancias y jerarquías de la administración pública.

Mientras, la burocracia sindical de la FSTSE por el apoyo brindado al sistema político, recibe como canojía un número determinado de posiciones importantes en el ámbito político mexicano.

7. Por todo lo anteriormente señalado se puede apreciar que: la FSTSE, al igual que la CTM, CNC, CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA, etc., no son sino una parte de un mismo sistema, aunque sus funciones y relaciones sean distintas, pero en esencia todas estas organizaciones se caracterizan por tener un rol conservador.

8. Finalmente, el esquema de concertación social a través del cual giraron las relaciones Estado-sindicatos y que permitió el desarrollo normal del ejercicio del poder a lo largo de varios años, hoy se encuentran en crisis; las nuevas circunstancias económicas y políticas generadas por la profunda crisis económica por la que tránsito el país, ha propiciado nuevas expectativas en las fuerzas sociales en ascenso creando otros esquemas de concertación social.

Bajo este panorama los trabajadores públicos, deben de aprovechar la crisis de la estructura política corporativa, para desvincularse de los intereses del Estado, así como aprovechar esta coyuntura, para renovarse e introducir cambios y modificaciones en las estructuras internas de las organizaciones sindicales que permitan abrir mayores espacios de participación de los trabajadores por eso se hace necesario en estos momentos coyunturales, se consolida el proceso de lucha por nuevos espacios políticos y la subordinación de los intereses de líderes a los intereses de los trabajadores ya que la reestructuración del sistema capitalista neoliberal determinará pronto las relaciones laborales en México y las expectativas de vida de los trabajadores del sector público y privado.

## BIBLIOGRAFIA

- ARREDONDO, Estela BUROCRACIA: crisis y reforma política, un análisis de la "LI" Legislatura. Serie de Estudios Políticos Núm. 2 CIDE. México 1982.
- CAMACHO, Manuel La clase obrera en la historia de México. El futuro inmediato. Ed. Siglo XXI, México 1983.
- CASAR, Ma. Amparo El Estado empresario en México: agotamiento o renovación? Ed. Siglo XXI, México 1988.
- CORDOVA, Arnaldo La formación del poder político en México. Serie Popular Era. México 1985.
- CORDOVA, Arnaldo La política de masas del cardenismo. Serie Popular Era. México 1980.
- DUAHIT, Kraus Miguel Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. Ediciones INAP. México 1977.
- FSTSE Historia del movimiento sindical de los trabajadores públicos. México 1983.
- GONZALEZ, Casanova Pablo. El primer gobierno constitucionalista (1917-1920). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Ed. Siglo XXI 2a. edición. México 1984.
- IGLESIAS, Severo Sindicalismo y socialismo en México. Ed. Grijalvo. México 1970.
- LEAL, Juan Felipe México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ediciones el Caballito. 7a. edición. México 1985.

- LA PALOMBARA, Joseph Burocracia y desarrollo político. Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina 1979.
- LOYO, Brambila Aurora El movimiento magisterial de 1958 en México. Ed. Era, México 1982.
- MARTINEZ, Escamillas Ramón. México; Revolución, Clase Dominante y Estado. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1986.
- MICHELS, Robert Los partidos políticos. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina 1979.
- MORENO, Rodriguez Rodrigo. El régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado. Ediciones INAP, México 1981, serie de praxis No. 42.
- MORENO, Rodriguez Rodrigo. El sistema de administración y desarrollo del personal público federal en México. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Colección Seminario No.11, México 1981.
- PELLICER, Olga y J.L. Reyna. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política. El Colegio de México 1981.
- SIRVENT, Carlos La Burocracia. Ed. ANUIS, México 1975.
- TEXIER, Jaques Gramsci teórico de las superestructuras. Ediciones de Cultura Popular, México 1982.
- Varios Autores México hoy. Ed. Siglo XXI, México 1985.
- Varios Autores México, Presente y Futuro. Ediciones de Cultura Popular, México 1986.

ZAPATA, Francisco

Tres estudios sobre el movimiento obrero  
en México. El Colegio de México,  
Jornadas 80.



## ARTICULOS

- BECERRIL, Andrea "La burocracia, el sector más golpeado durante el sexenio". La Jornada. 29 de noviembre de 1988.
- BECERRIL, Andrea "Estudios del panorama obrero realizado por la CT, la CTM y la UAM". La Jornada. 2 de enero de 1989.
- GRAVITO, Elias Rosa "La protección al salario". Economía, Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1er. semestre 1983. Análisis Económicos UAM Azcapotzalco.
- LEAL, Juan Felipe "Desarrollo de las Agrupaciones y de los Aparatos Sindicales Obreros en México" Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 107-108 Año XXVIII Nueva Época. Ene--Jun 1982 UNAM-FCPyS.
- FTSE Los Sindicatos de la FTSE. Núm. 3 Junio 1983.
- ROMERO, Jacobo Cesar La CTM. le sirve ya al gobierno sólo como golpeadora: Arnoldo. UNO MAS UNO. 25 de marzo de 1989.
- ROMERO, Jacobo Cesar "Nada pasara" al movimiento obrero sin Fidel: dos lideres. UNO MAS UNO. 26 de marzo de 1989.
- ROSAS, Javier "Un Estado en transición: el caso mexicano 1905 - 1928" Estudios Políticos. No. 12 Vol. 111, Oct - Dic. 1977. UNAM-FCPyS.

"Cambio al sindicalismo corrupto" en SUMMA. Mexico 21 de diciembre de 1988.

"Problemas y Perspectivas del Movimiento Obrero 1970-1980", en Punto Critico. México 1980.

## DOCUMENTOS

Actas de Asamblea General de la Sección 66 del SNTSA.

- . 12 de Mayo de 1982.
- . 20 de Julio de 1982.
- . 24 de Septiembre de 1982.
- . 5 de Diciembre de 1982.
- . 1 de Junio de 1983.
- . 6 de Octubre de 1983.

Antorcha. Organó Oficial de Difusión del SNTSA. Octubre 1983

Antorcha. Organó Oficial de Difusión del SNTSA. Agosto 1986.

Antorcha. Organó Oficial de Difusión del SNTSA. Enero-Febrero 1987.

Boletín Informativo de la Sección 66 del SNTSA. Marzo 1983.

Diario Oficial 2 de Abril de 1934.

Diario Oficial 28 de Diciembre de 1963.

Estadísticas Históricas de México. Tomo I. INEGI-SPP. Agosto 1985.

Estatuto General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, 1986.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. México 1938.

Informe de Actividades del Comité Ejecutivo de la Sección 66 del SNTSA. 1982-1985.

Informe Escalonario de la Sección 66 del SNTSA 1983.

Informe Anual del Banco de México 1985.

Informe de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos 1984.

Informe del Grupo de Análisis Económico CONASUPO 1984.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. SPP, México 1987.