

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**RESTRICCIONES INSTITUCIONALES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA
BUROCRACIA DE BASE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS
POLÍTICO, LEGAL Y ORGANIZACIONAL DE LA FEDERACIÓN DE
SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

WALTER LEPORE

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. DAVID ARELLANO GAULT

**MÉXICO D.F.
NOVIEMBRE, 2004**

INDICE	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	6
1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: TENSIÓN ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA DE BASE Y LOS PRINCIPIOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO	6
1.2. PREGUNTAS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	12
1.3. MÉTODO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	16
1.4. MARCO TEÓRICO	20
CAPÍTULO II. ANÁLISIS POLÍTICO: LA PROFESIONALIZACIÓN COMO AMENAZA PARA LAS BASES DE CONTROL POLÍTICO Y SINDICAL	25
2.1. PERIODO 1940 – 1980: NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA FSTSE.....	26
2.2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS, 1982 – 2000: UNA SUCESIÓN DE INTENTOS FALLIDOS	28
2.2.1. PERIODO 1982-1988: EL PRIMER PASO HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN	28
2.2.2. PERIODO 1988-1994: LA REFORMA HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN SE POSPONE.....	31
2.2.3. PERIODO 1994-2000: REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE CORTO ALCANCE.....	32
2.3. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL SINDICALIZADO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1982 – 2000	37
2.4. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA FSTSE Y EL GOBIERNO FEDERAL.....	41
2.5. OBSERVACIONES PRELIMINARES	45
CAPÍTULO III. ANÁLISIS LEGAL: EL RÉGIMEN LABORAL DEL EMPLEO DE BASE COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO.....	48
3.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.....	48
3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LFTSE)	49
3.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO (LFT)	54
3.4. LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA APF (LSPC).....	54
3.5. ESTATUTOS OFICIALES DE LA FSTSE	55
3.6. OBSERVACIONES PRELIMINARES	56
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS ORGANIZACIONAL: LA CONSERVACIÓN DEL VIEJO INSTITUCIONALISMO AUTORITARIO.....	59
4.1. ESTRUCTURA FORMAL.....	60
4.1.1. OBJETIVOS	60
4.1.2. ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA FSTSE.....	61

4.2. EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES DENTRO DE LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA FSTSE.....	65
4.3. OBSERVACIONES PRELIMINARES: UN ACERCAMIENTO DESDE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN	66
CAPITULO V. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO CRISTALIZADOR DE LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES	72
5.1. CONCEPTOS BÁSICOS DE UN RÉGIMEN PROFESIONAL MERITOCRÁTICO.....	72
5.2. LIMITANTES INSTITUCIONALES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN.....	74
5.3. RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS.....	80
OBSERVACIONES FINALES: SÓLO UN PRIMER PASO.....	85
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXO I: CUADRO DE ACTORES 1982 - 2004.....	91
ANEXO II: SITUACIÓN LEGAL DE LA BUROCRACIA DE BASE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	95

INTRODUCCIÓN

La necesidad de profesionalizar la administración pública, como una herramienta para hacer frente a los vicios que han caracterizado históricamente al aparato público mexicano, se ha instalado en los últimos años en el centro del debate político y académico. A partir del cambio ocurrido en la correlación de fuerzas políticas y del proceso de consolidación de principios, prácticas e instituciones democráticas por el que está atravesando actualmente México, se ha ido articulando el consenso en torno a lo imperioso de una transformación integral de una burocracia tradicionalmente improductiva, escasamente capacitada y políticamente sobreprotegida.

Sin embargo, todos los esfuerzos enfocados en la implementación de un servicio profesional meritocrático que permita el desarrollo de una burocracia profesional, transparente y resguardada de interferencias políticas han estado centrados exclusivamente en el sector medio y de altos funcionarios del aparato burocrático. La dificultad que esta situación presenta se hace evidente al considerar que una característica propia de la administración pública mexicana es que su desempeño ha estado determinado en gran parte por la existencia de un amplio universo de empleados sindicalizados de la baja burocracia, donde ha predominado la informalidad, la corrupción, el patrimonialismo burocrático y la ineficiencia.

Los pocos intentos por modificar las prácticas de este sector de la burocracia se han topado con una complicada red de intereses políticos, bases de representación corporativistas e instrumentos tradicionales de control partidario que no han permitido transformar sus mecanismos formales e informales de selección, promoción y

expulsión de trabajadores. Como consecuencia, todos los esfuerzos destinados a eliminar las prácticas nocivas que caracterizan a este sector de la administración han quedado en el olvido.

En este contexto, es necesario avanzar en el conocimiento y entendimiento de la burocracia de base, con el propósito de poder diseñar e implementar en el futuro programas de desarrollo profesional que creen incentivos para un buen desempeño laboral. En esta dirección apunta este trabajo que pretende destrabar la complicada dinámica política-sindical-jurídica que caracteriza a la administración pública de base y que impone un obstáculo a la profesionalización del aparato burocrático. En tal sentido, nos proponemos identificar las principales características del marco institucional en que se inserta el accionar de la burocracia para dar cuenta, en especial, de aquellos rasgos que entran en conflicto con los principios que sustentan los sistemas profesionales meritocráticos. Creemos que es importante un acercamiento desde nuestra disciplina dado que aporta al conocimiento de un objeto de estudio que ha sido escasamente analizado en el ámbito académico: el sector sindicalizado de la administración pública mexicana, y las condiciones y restricciones a considerar en la aplicación de un sistema de profesionalización, en un contexto en el que el debate sobre la transformación política y administrativa que el país requiere se torna prioritario.

La pregunta principal que ha articulado esta investigación es la siguiente: ¿cuáles son las principales restricciones que se presentan en el marco institucional para diseñar e implementar un programa de desarrollo profesional dirigido al personal de base? En el intento de encontrar una respuesta a este interrogante, la investigación estará centrada en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y su

radio de acción en el proceso de definición de un programa de desarrollo profesional dirigido al personal de base. Es importante señalar que toda propuesta que implique modificar las reglas de juego impuestas por la burocracia de base debe canalizarse a través de la FSTSE. Por esta razón, se analizará desde un ámbito político, legal y organizacional a esta central obrera, misma que durante décadas se ha constituido en la única representante de los sindicatos de la burocracia ante las autoridades, y de los intereses de los empleados de la administración pública de base. El estudio de la dimensión política nos permitirá explicar el nacimiento, fortalecimiento de la Federación y su función en el sistema político, así como la lógica sindical a la que se ha dado lugar a lo largo de los años. El análisis del ámbito legal resulta relevante, dado que limita las alternativas de política y definen los instrumentos que son viables desde el punto de vista jurídico. Por su parte, un acercamiento a los aspectos organizacionales de la FSTSE permitirá individuar los principales mecanismos de coacción que explican la permanencia y estabilidad de la Federación a lo largo de los años, y que representan un obstáculo para la profesionalización del aparato público.

La hipótesis central que sostiene la investigación es que el principal obstáculo para la profesionalización de la administración pública de base es la vigencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esto implica que todo programa de desarrollo profesional meritocrático destinado al personal de base debería partir necesariamente de una reforma a dicha legislación laboral.

La investigación muestra que la ley que regula el empleo público de base no sólo representa una restricción legal, sino que también se constituye en el eje rector de las limitantes políticas y organizacionales existentes en el marco institucional para la

profesionalización de la burocracia de base. Sin embargo, una reforma a la Ley Federal de la Burocracia constituye una condición necesaria, pero de ninguna forma suficiente para la profesionalización del aparato público sindicalizado, dado que nos enfrentamos a una dinámica en la que están en juego intereses corporativos y laborales, las bases de representación sindical y los mecanismos tradicionales de control del Estado sobre la burocracia. La profesionalización de la burocracia de base, por lo tanto, rebasa los límites puramente técnicos y legales.

Desde el punto de vista operativo, este trabajo ha utilizado principalmente fuentes escritas que han permitido el estudio de las tres dimensiones de análisis. Se ha recurrido a artículos académicos, artículos de medios gráficos, documentos oficiales y estatutos de la FSTSE, leyes federales, así como documentos de la Unidad de Servicio Civil relacionados con el tema. Este material ha sido complementado con la realización de entrevistas que posibilitaron, a través de las perspectivas gubernamental y sindical, un acercamiento más profundo a la Federación y los procesos de negociación sobre el desarrollo profesional.

En el primer capítulo de este trabajo se presenta el problema de investigación, las variables de análisis, así como el marco teórico y metodológico. En el segundo capítulo se desarrolla el ámbito político del análisis, mismo que está centrado en la relación histórica de la FSTSE con los gobiernos federales, así como en el nuevo vínculo que ha surgido a partir de la alternancia política en el Ejecutivo Federal en el año 2000. En los capítulos tercero y cuarto se analizan, respectivamente, la dimensión legal y organizacional en las que se encuadra el accionar de la FSTSE y sus implicancias sobre la profesionalización del aparato público de base. El quinto capítulo presenta la relación

entre las limitantes institucionales que surgen de cada dimensión de análisis y la tensión que se genera con los principios que sostienen la profesionalización del aparato público de base. En el último capítulo se delinearán las observaciones finales y algunas líneas de investigación a futuro. En los anexos se incluyen los cuadros correspondientes a cada uno de los capítulos.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: TENSIÓN ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA DE BASE Y LOS PRINCIPIOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO

El aparato administrativo mexicano se ha encontrado, a lo largo de los años, atrapado en el juego dialéctico entre autonomía y subordinación respecto al sistema político. Algunos autores identifican este doble papel de la administración pública como un movimiento pendular que oscila entre estos dos extremos (Pardo, 1991)¹.

Durante el periodo 1940-2000 se pueden distinguir tres momentos en este movimiento pendular. Entre los años 1940-1960, se identifica una tendencia hacia la subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político². En un segundo momento (1960-1980), el péndulo se sostuvo en el extremo de la autonomía, pues se dio mayor impulso a la modernización administrativa³. Durante los años 80 y hasta el año 2000, la relación de la administración pública con el sistema político quedó suspendida en el extremo de la subordinación, es decir, en una dimensión plenamente instrumental. A partir de la presidencia de Miguel de la Madrid, y con mayor vigor durante los gobiernos de Salinas y Zedillo, el sistema político utilizó a la burocracia nacional como una herramienta de control (presupuestario) para impulsar el desarrollo económico e implementar reformas

¹ Se entiende por autonomía de la administración, cuando ésta se identifica con procesos técnicos en los que funciona como un elemento independiente y con una cierta libertad de acción. Por otro lado, se habla de subordinación del aparato administrativo cuando el mismo funciona como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo (Pardo, 1991).

² Se resumen como factores característicos de este periodo: 1) la centralización de funciones para dar impulso a la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y 2) el fortalecimiento del Ejecutivo; ambos requisitos necesarios, pero no suficientes para llevar adelante el proyecto de modernización social al que apuntaba el gobierno. En lo que respecta a la burocracia nacional, ésta se convirtió en un beneficiario directo de estos hechos, pues pasó a ser un grupo privilegiado en la negociación política.

³ Pardo (1991) explica: “La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesaria. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental” (1991:19).

al sistema político. En este marco, el desarrollo de la administración pública estuvo estrechamente relacionado con la voluntad del Poder Ejecutivo.

La administración de base, organizada en una única Federación de sindicatos, le garantizaba al Gobierno Federal el control de los trabajadores al servicio del Estado por medio de las dirigencias sindicales. Como consecuencia, la burocracia mexicana se convirtió en la principal fuente de reclutamiento de personal político y en escenario de la contienda política. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, al mismo tiempo que constituía un brazo ejecutor incondicional del poder ejecutivo (Guerrero, 2000).

Desde los años 80, el objetivo de separar a la administración pública de las influencias del sistema político y de profesionalizar el aparato burocrático, a través de un servicio civil basado en el mérito, se insertó en la agenda pública. Sin embargo, los diversos proyectos nunca se tradujeron en programas concretos, debido a la falta de apoyo al interno del Gobierno o por fuertes resistencias de los burócratas de base.

La alternancia política en el año 2000 significó la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia, que marcaría el inicio de una separación tajante en la relación entre los funcionarios públicos de la administración pública y el partido en el poder. De hecho, la profesionalización del aparato burocrático y la garantía de permanencia en el empleo para sus integrantes se han convertido en una de las prioridades del actual Gobierno Federal.

Como parte del programa integral de modernización administrativa, se ha sancionado la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que concibe al servicio profesional como una iniciativa dirigida al personal de confianza de las dependencias federales. En el caso particular del personal de base de la burocracia, los esfuerzos del gobierno federal se han enfocado en el fomento de un Nuevo Marco de

Relaciones Laborales (NMRL). El objetivo del mismo es impulsar un cambio cultural, mediante el desarrollo del personal y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, para alcanzar un gobierno que preste servicio de calidad a la ciudadanía. El NMRL pretende lograr -a través de un cambio de valores en los trabajadores de base- la profesionalización del empleo público, concebida como un mecanismo para dar estabilidad en el empleo y posibilitar el ascenso en la escala organizativa y salarial.

Sin embargo, este programa -que no afecta derechos ni obligaciones del personal de base y que no somete al personal a nuevas reglas de selección, promoción y evaluación- parece demasiado limitado para transformar a un grupo estable y consolidado, representado oficialmente en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Durante décadas, la Federación – como las organizaciones que la integran- ha contado con sus propios mecanismos de permanencia y ascenso, sus propios métodos de selección, reclutamiento y de expulsión. Esta situación ha instituido una burocracia en la que ha predominado una lógica sindical caracterizada por arreglos contractuales generales no basados en el desempeño. Al mismo tiempo, la inamovilidad en el puesto y una estructura escalafonaria que prioriza la antigüedad, han dado lugar a una dinámica con pocos incentivos para su desarrollo y buen ejercicio laboral (Arellano, 2003).

Nos enfrentamos, por lo tanto, con un contexto donde las reglas y mecanismo meritocráticos de selección, promoción y evaluación se aplica únicamente a los mandos medios y altos de la burocracia -aproximadamente una tercera parte de la totalidad de funcionarios públicos-⁴, mientras que los esfuerzos para desarrollar profesionalmente a los trabajadores sindicalizados se ha limitado al impulso de una nueva cultura laboral y

⁴ La ley de servicio civil de carrera está diseñada para los trabajadores de confianza del sector central y paraestatal de la administración pública, lo que representan un total de 165.917 de trabajadores sobre un universo de 511.353 de empleados públicos en los dos sectores, según el presupuesto de egresos de la Federación para el año 2000.

sindical. Los riesgos de dejar fuera de las reglas de evaluación y desempeño a los empleados de base son considerables: por un lado, se perpetúa una burocracia sobreprotegida –gracias a los derechos laborales adquiridos-, un aparato sobrepolitizado –por la relación histórica de los líderes sindicales con el PRI- e incapaz de generar sistemas exhaustivos de información sobre actos, obligaciones y derechos de la acción pública –por la discrecionalidad con la que cuenta este sector de la administración- (Arellano, 2003). Por otro lado, se condena a la sección sindicalizada a no poder ascender en la escala salarial y organizativa, a no recibir capacitación de calidad y a no tener perspectivas de una carrera; en consecuencia, se fomenta la apatía y la improductividad características de los trabajadores de base de la administración pública (Arellano, 2003).

El desarrollo profesional de la burocracia de base -entendido como un mecanismo de selección, promoción y evaluación que priorice la generación de competencias y *expertise* administrativas (Horn, 1995)- es por demás necesario. Sin embargo, tan evidente es esta necesidad como la tensión que se genera con las características propias del sector sindicalizado de la administración pública, la historia misma de la FSTSE, así como la lógica de su funcionamiento.

La pregunta específica que ha motivado esta investigación es la siguiente: ¿cuáles son las principales restricciones en el ámbito político, legal y organizacional, que se presentan para diseñar e implementar un programa de desarrollo profesional dirigido al personal de base?

La hipótesis central que sostiene esta investigación es que *todo programa de desarrollo profesional meritocrático destinado al personal de base debe partir necesariamente de una reforma legal a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ésta*

constituye no sólo un obstáculo legal, sino que también cristaliza las limitantes políticas y organizacionales para la profesionalización de la burocracia de base.

En este trabajo se indagarán precisamente aquellas características del empleo público que representan un obstáculo para la profesionalización de la burocracia de base y que entran en tensión con los principios que sustentan la profesionalización del aparato público. Nos proponemos, por lo tanto, echar luz sobre las condiciones y límites para la profesionalización que impone el contexto institucional en el que se enmarca la burocracia sindicalizada de la administración pública mexicana.

El objetivo específico del trabajo consiste, por lo tanto, en exponer elementos relevantes que puedan constituir una guía general para el estudio y el diseño de políticas de profesionalización del aparato público de base. Con este propósito, el análisis se centrará en uno de los actores principales de la administración pública mexicana: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que representa oficialmente a los sindicatos de la burocracia. Se estudiará el radio de acción de este actor en el proceso de definición de un programa de desarrollo profesional dirigido al personal de base. Esto es, analizar el margen de maniobra con el que cuenta la Federación por derecho, así como su capacidad efectiva de influencia. La razón por la cual la FSTSE constituye en nuestro objeto de estudio es que esta central obrera ha sido el canal por el cual se le dio impulso a todos los proyectos de desarrollo laboral de la burocracia de base, incluyendo el Nuevo Marco de Relaciones Laborales. La Federación, como única representante de los sindicatos de la burocracia ante las autoridades, es quien encarna los intereses de los empleados de la administración pública de base. En efecto, toda propuesta que implique modificar las reglas de juego impuesta por la burocracia de base debe canalizarse a través de la FSTSE.

El radio de acción de a la FSTSE será estudiado desde el ámbito político, legal y organizacional. La dimensión política del análisis nos permite explicar el nacimiento, fortalecimiento de la Federación y su función en el sistema político, así como la lógica sindical a la que se ha dado lugar a lo largo de los años. El análisis del ámbito legal resulta relevante, dado que limita las alternativas de política y definen los instrumentos que son viables desde el punto de vista jurídico. El análisis organizacional de la FSTSE, por su parte, nos permite individuar los principales mecanismos de coacción que explican la permanencia y estabilidad de la Federación a lo largo de los años, y que representan un obstáculo para la profesionalización del aparato público.

En su conjunto, la investigación está dirigida a identificar aspectos críticos a tener en cuenta en la definición y aplicación de un régimen profesional para los trabajadores sindicalizados de la Administración Pública mexicana. La complejidad del actor bajo estudio no permite realizar un diagnóstico completo de este sector de la burocracia, ni de la Federación que los reúne. Sin embargo, el mismo podría generarse a partir de este primer análisis, así como las recomendaciones específicas para cada dependencia del Estado y su sindicato correspondiente.

1.2. PREGUNTAS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

El primer grupo de preguntas que movilizan el trabajo son las que están está directamente vinculadas a la relación entre el gobierno, la FSTSE, los sindicatos agremiados y el desempeño de la Administración Pública:

¿Qué papel tienen los sindicatos de la burocracia mexicana en el funcionamiento del aparato administrativo y del sistema político? ¿Cuál es la función de la FSTSE en estos ámbitos? ¿Qué tipo de relación mantienen los sindicatos con la FSTSE? ¿Qué mecanismos de coacción utiliza la FSTSE para mantener afiliados a los sindicatos? ¿Cuál es el marco legal que rige el desempeño de la burocracia de base? ¿Qué características tiene esta legislación laboral?

El segundo grupo de preguntas indaga sobre la profesionalización del aparato público y los sindicatos de la burocracia:

¿Cuál ha sido y cuál es la posición de la FSTSE respecto al desarrollo profesional como herramienta para mejorar el desempeño de la administración pública? ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas que un régimen de profesionalización implica para el personal de base? ¿Cuál es la percepción de los sindicatos –líderes y agremiados- y de la FSTSE al respecto? ¿Cuál es la relevancia del desarrollo profesional de los empleados de base, como proyecto y como discurso oficial, en el desempeño de la Administración Pública mexicana?

En lo que se refiere al vínculo entre la FSTSE y los gobiernos del PRI, respecto a la profesionalización, nos preguntamos lo siguiente: ¿qué intentos se han realizado por profesionalizar a la administración pública? ¿Cuál ha sido la suerte de esos proyectos?

¿Cuáles fueron los actores que estuvieron implicados? ¿Qué posición asumieron al respecto?

Para entender la relación de los sindicatos de la burocracia con el actual gobierno federal planteamos las siguientes preguntas: ¿Cuál es la coyuntura política actual en la que se enmarca el desarrollo laboral de la burocracia de base en México? ¿Cómo incidirá la alternancia política a nivel federal y las políticas de corte neoliberal que sostiene el gobierno – más precisamente, la reforma del Estado- en el logro de los objetivos que se han propuesto para la administración pública? ¿Cuáles actores están implicados en este proceso? ¿Qué perfil tienen? ¿Cuál es la reconfiguración de estos actores a partir del cambio de poder en el año 2000? ¿Cuáles son sus objetivos en este proceso?

¿Cuál es la percepción que tienen los sindicatos respecto al nuevo marco de relaciones laborales que propone el gobierno para la administración pública? ¿cuál es la posición que asumen los agremiados? ¿Cuál es la posición de los líderes? ¿Qué propuestas están haciendo al respecto los sindicatos –líderes y agremiados-, la FSTSE y el gobierno federal? ¿Cuál es la intención de estas propuestas?

La pregunta específica que ha motivado la investigación es la siguiente:

¿Cuáles son las principales restricciones en el ámbito político, legal y organizacional, que se presentan para diseñar e implementar un programa de desarrollo profesional dirigido al personal de base?

VARIABLES DE INVESTIGACIÓN

La variable dependiente del análisis la constituyen las restricciones que existen en el marco institucional para estructurar un régimen de profesionalización destinado al personal de base de la administración pública mexicana.

Las variables independientes están compuestas por el ámbito político, legal y organizacional en el que se encuadra el accionar de la FSTSE, que constituyen el marco institucional del que dependen el diseño y la implementación de un régimen de profesionalización.

Desde el punto de vista político, el contexto institucional esta integrado por la siguiente variable:

- Relación Gobierno Federal – FSTSE. Se analizará comparativamente la relación de la FSTSE con el actual gobierno federal y el vínculo histórico de la Federación con los gobiernos priístas. Nos enfocaremos en los objetivos de la Federación y del gobierno federal, las propuestas realizadas por ambos para llevar adelante un proceso de modernización en la administración pública, los procesos de negociación y la (re)configuración de los actores en este proceso.

El aspecto organizacional del marco institucional lo constituye la siguiente variable:

- Estructura organizacional de la FSTSE. Análisis de las relaciones entre los sindicatos que integran la Federación, entre los líderes sindicales y los agremiados, entre los líderes y el gobierno federal. En este sentido, es importante analizar cuáles son los mecanismos de coacción con los que cuenta la Federación para mantener afiliados a los sindicatos.

El ámbito legal del contexto esta compuesto por:

- El análisis de las normas constitucionales, leyes federales y estatutos de la FSTSE que están directamente relacionados con el desarrollo profesional del personal de base. Se indagará sobre los “escudos” legales que protegen los derechos laborales de los trabajadores de base y, al mismo tiempo, el poder político de los líderes sindicales.

1.3. MÉTODO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Dadas las características del objeto de estudio, la estrategia para abordar la investigación será de tipo exploratoria. Hay que tener presente que nos enfrentamos a un terreno poco estudiado en las ciencias sociales en México: profesionalización y sindicatos de la burocracia federal. La FSTSE y sus sindicatos afiliados son actores sumamente complejos para el análisis científico dadas las características particulares de estas organizaciones a nivel interno y de su relación con el gobierno federal.

La pertinencia del método exploratorio para esta investigación también reside en el objetivo último del estudio: identificar los aspectos críticos que tomadores de decisión debieran de considerar en el tratamiento de un régimen profesional dirigido al personal sindicalizado de la administración pública federal. La escasa información disponible y válida sobre nuestra materia de estudio nos permite un acercamiento superficial a un ámbito que ha merecido poca atención por parte de investigadores sociales. Sin embargo, no es posible alcanzar recomendaciones específicas para profesionalizar a la burocracia de base, ni mucho menos un diagnóstico completo y exhaustivo que refleje y explique la situación de este sector del sindicalismo mexicano.

Desde el punto de vista operativo, la investigación está basada en el análisis de palabras. Un primer enfoque se realizará de forma natural: se analizarán el contenido de documentos oficiales y estatutos de la FSTSE, artículos de medios gráficos, documentos de la Unidad de Servicio Civil relacionados con el tema, y leyes federales que nos ayudan a entender el marco legal en el que se ubica el objeto de estudio. Asimismo, se recurrirá a diversos materiales académicos que sustentan el marco teórico de esta investigación.

Se considera el material que permite delinear los aspectos políticos, legales e históricos que caracterizan a la relación entre la FSTSE y el gobierno federal. Se han estudiado los estatutos oficiales de la FSTSE y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Además, dada la escasez de material bibliográfico reciente, se dispone de artículos de medios gráficos (Reforma, El Universal y La Jornada) para situarnos en el período 1998-2000. Este material nos permite delinear el contexto con el que se encuentra el gobierno federal panista en el año 2000 para encarar un proceso de modernización en el sector sindicalizado del aparato administrativo mexicano.

Para comprender la relación de la Federación con el gobierno del PAN se analizó el “*Acuerdo de colaboración laboral entre la Administración Pública Federal y la FSTSE*” y el “*Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio público entre el Gobierno Federal y la FSTSE*”, que fueron firmados los días 14 de diciembre de 2001 y 5 de diciembre de 2002, respectivamente.

En lo que respecta al tándem FSTSE-Servicio Civil, se consideró el documento “*Nuevo Marco de Relaciones Laborales, Administración Pública Federal – FSTSE*” (2003) que pertenece a la Unidad de Servicio Civil.

Un segundo enfoque del análisis se realizó de forma provocada, a través de entrevistas semi-estructuradas a directores de recursos humanos de dependencias federales, a funcionarios de la Unidad de Servicio Civil y a un líder sindical. Las entrevistas se articularon en torno a tres grupos de preguntas:

1 - ¿Cuáles son los principales factores que inciden en el desempeño laboral de la burocracia de base?

2 - ¿Existen posibilidades de someter a la burocracia de base a reglas basadas en el mérito?

¿Cuáles son los derechos a los que los trabajadores no quieren renunciar para acceder a sistema de profesionalización basado en el mérito? ¿Cuáles los líderes sindicales?

3 - ¿Cuál es el grado de intervención de la FSTSE en cuestiones de profesionalización? ¿Cuál es su posición al respecto? ¿La intervención de la FSTSE en cuestiones sindicales es funcional al desarrollo profesional de los trabajadores de base?

Los directores generales de recursos humanos a los que se ha entrevistado son J. I. Díaz Pérez de SAGARPA, Dr. R. Contreras Bustamante de SSA y Lic. M. A. Fócil Ortega de SEMARNAT. El encuentro con estos funcionarios permitió conocer la postura oficial de las secretarías en el proceso de negociación con los sindicatos, en lo que a servicio civil y al nuevo marco de relaciones laborales se refiere. En efecto, son los directores de recursos humanos los que mantienen vinculación constante con los líderes sindicales y los que llevan adelante las negociaciones.

En cuanto a los funcionarios de la Unidad de Servicio Civil, se han realizado entrevistas al ex titular de la Unidad (y actual asesor externo de la FSTSE), el Lic. J. Delgado García, a la Directora Consultiva de Estructuras, Compensaciones y Presupuesto, Lic. A. L. Martínez de Lara y con el Director de Relaciones Institucionales en Materia Laboral, Lic. J. M. Guevara Lara. Reiterados encuentros con estos funcionarios nos han permitido efectuar un seguimiento de lo que se ha estado realizando en lo que respecta a la burocracia sindicalizada, al interno de la dependencia responsable de la profesionalización del aparato burocrático.

Por último, ha sido entrevistado el Secretario General del Sindicato de Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo (SNTIMP) y actual Secretario del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE, Felipe Navarrete Plascencia. Esta entrevista ha

sido un aporte valioso a la investigación porque nos permitió conocer cuestiones interna de la Federación y de su relación con los sindicatos afiliados.

En su conjunto, las entrevistas nos permitieron un acercamiento más profundo a la Federación, puesto que aportaron aspectos relevantes sobre los procesos de negociación en lo que se refiere a desarrollo profesional desde las perspectivas gubernamental y sindical.

1.4. MARCO TEÓRICO

La bibliografía seleccionada ha sido dividida en central y secundaria, categorías utilizadas en virtud de su aporte a la investigación.

La bibliografía central nos permite entender la lógica y el movimiento sindical en el que se inserta la FSTSE. En este sentido, el núcleo de la investigación los constituyen las características organizacionales, las relaciones de poder, comunicación y representación dentro de la Federación, así como la relación histórica de la misma con el Estado⁵. La bibliográfica secundaria está relacionada con el marco contextual en el que se encuadra la investigación, así como con consideraciones de carácter teórico sobre la profesionalización del aparato público.

La bibliografía central nos permite estudiar desde un marco teórico general referido a los sindicatos hasta un marco más particular aplicable a la Federación.

El punto de partida lo constituye el estudio de los sindicatos a partir de la lógica de la acción colectiva que plantea Mancur Olson. En términos de este autor, se reconoce a la coacción como una de las características propias de todo sindicato y como el mecanismo principal para lograr la provisión de bienes colectivos a un grupo grande⁶. Los sindicatos tienen que coaccionar o conservar el poder de coaccionar a los patrones, el Estado en caso de los sindicatos de la burocracia. También tienen que contar con mecanismos para coaccionar a aquellos miembros dispuestos a rezagarse, y tienen que

⁵ Cabe destacar que la falta de información y material bibliográfico respecto a los trabajadores de base de la administración pública mexicana y a la federación que los agrupa, representa el principal obstáculo que encuentra esta investigación. Por esta razón, algunos aspectos de la lógica sindical burocrática están asociados al comportamiento de los sindicatos mexicanos de la industria.

⁶ Desde la perspectiva de Olson, la coacción, representada por la membresía obligatoria y los piquetes de guardia, es utilizada por los sindicatos para hacer frente al problema del polizón (free rider) que la provisión de bienes colectivos presenta para un grupo grande. El miembro del sindicato no tiene incentivos para sacrificar más de lo que está obligado para obtener los beneficios del bien colectivo (Olson, 1992: 103). Esto significa que el miembro individual del sindicato no puede ver por sí mismo que se proporcione el bien colectivo; pero, haya o no ayudado a conseguirlo, lo recibirá si es proporcionado

hacer cuanto puedan para obligar a los trabajadores a unirse a ellos. Se sostiene pues el supuesto muy simplificado -pero sin duda correcto- de que los sindicatos son organizaciones nacionales, instituciones que trabajan principalmente por los intereses comunes de grandes grupo de trabajadores y que las diversas formas de coacción son sumamente importantes para explicar la fuerza y estabilidad de los sindicatos (Olson, 1992).

Para hacer operativos estos conceptos al caso de México, se analizaron las diferentes ideologías que han dado vida y fuerza al desarrollo de los sindicatos a nivel internacional desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX. Esto permitió individualizar la corriente de pensamiento que han seguido los sindicatos en México, tanto en la rama obrera industrial como en el caso de los empleados públicos. Ubicamos a los sindicatos mexicanos dentro de la corriente reformista, misma que dio lugar al sindicalismo de conciliación (Leal, 1975; Freyre Rubio, 1983). Éste, contraponiéndose al sindicalismo marxista o anarquista, acepta el régimen –capitalista- e inserta su acción dentro de los marcos del propia sistema, al que busca reformar de forma paulatina.

La defensa de los intereses de los trabajadores se basa, por lo tanto, en la colaboración y el entendimiento con los patrones y el Estado. La función de los sindicatos no es simplemente la de intermediar intereses, sino la de participar en forma más o menos subordinada en la gobernabilidad de forma institucional o informal (Leal, 1975). En este contexto, el corporativismo surge del intento de conciliar crecimiento económico con paz social, específicamente paz laboral bajo la dirección del Estado. El caso mexicano representa el corporativismo de más larga duración en América Latina, que tomó forma partidaria y subsistió a pesar del viraje neoliberal a partir de los años 80 (De la Garza,

por otros. En este marco, la negociación colectiva beneficia a todos los que componen el grupo, hayan o no apoyado al sindicato.

2001). Sobre estos aspectos de carácter político-sindical también fueron consultados Bizberg (1990) y Trejo Delabre (1990).

En cuanto al ámbito más estrechamente vinculado con la FSTSE, la bibliografía central nos permite entender su función en el sistema político a partir del cardenismo, como órgano de control de los trabajadores al servicio del Estado. Es necesario analizar las varias formas de control sindical desarrolladas al interior de la Federación: autonomía limitada de las secciones que la componen, comités ejecutivos nacionales con amplias facultades para ejercer el control, una estructura vertical y altamente centralizada que garantizan su estabilidad (Freyre Rubio, 1983).

La estabilidad y permanencia de la FSTSE también se explica desde la perspectiva organizacional del nuevo institucionalismo. A partir del aporte de Cyert y March (1963), concebimos a la FSTSE como una *coalición política* que permite la cohesión y la coordinación del trabajo y los esfuerzos. Para entender la permanencia de los sindicatos en la Federación consideramos otro concepto de estos autores: los *pagos colaterales* que los afiliados reciben por pertenecer a la FSTSE.

Por último, pero no menos importante, hay que considerar el escenario que se le presentan el sindicalismo mexicano en la transición democrática. Esto llevaría al replanteamiento de los conceptos de representación, legitimidad y democracia de las organizaciones de trabajadores que prevalecieron en casi todo el siglo XX (De la Garza, 2001).

La bibliografía secundaria nos permite un acercamiento a los fundamentos teóricos que sostienen la profesionalización del aparato público, y la problemática de la implementación de un servicio civil de carrera en la administración pública mexicana. Esta bibliografía constituye un aporte sustancioso pues permite que los conceptos

principales y claves de la investigación se revistan del debate teórico más general en el que están insertos.

Los estudios de Horn (1995) y Meny (1990) nos brindan las bases teóricas del servicio civil y el conocimiento de la experiencia internacional en este campo. El estudio de Guerrero (1998) aporta elementos para analizar los intentos de instaurar un servicio civil en México. Este último trabajo permite conocer las propuestas realizadas durante las décadas del 80 y 90 para profesionalizar la burocracia, así como las negociaciones entre el gobierno federal y los sindicatos. También son relevantes los aportes realizados por Arellano (1999 y 2003), Arellano y Guerrero (2000), Guerrero (2000), Heredia y Schneider (2000).

Algunos elementos de la teoría que entiende a las organizaciones como sistemas flojamente acoplados también fueron incorporados al estudio. Consideramos que cualquier conjetura que se haga sobre la profesionalización y los trabajadores sindicalizados debe contemplar este aspecto. Se consideran los estudios de March y Olsen (1989), Del Castillo (2001), Arellano, Cabrero, Del Castillo (2000), Arellano (2003).

En resumen, podemos destacar que el estudio del marco en el que surge y se desarrolla la FSTSE explicará los rasgos distintivos de su relación con el gobierno desde el punto de vista histórico-político y legal. Por otra parte, Olson (1992) afirma que todo sindicato tiene una lógica propia de acción basada en la coacción. La misma merece ser estudiada dada sus implicancias institucionales en la estructuración de un régimen de profesionalización para los trabajadores de base. Precisamente, el acercamiento a la Federación desde la perspectiva institucional de las organizaciones nos permiten

analizar aquellos mecanismos de coacción que determinan la lógica del funcionamiento de la FSTSE, así como su relación con los sindicatos afiliados y sus agremiados.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS POLÍTICO: LA PROFESIONALIZACIÓN COMO AMENAZA PARA LAS BASES DE CONTROL POLÍTICO Y SINDICAL

El primer paso para comprender las complejidades que implica el diseño y estructuración de un servicio profesional para los trabajadores de base es vislumbrar las principales restricciones que existen en el ámbito político. En esta sección nos focalizaremos en dos aspectos: a) la relación histórica de los trabajadores de base y sindicatos de la burocracia con el Gobierno Federal, b) los diversos intentos realizados para modernizar la gestión de la administración pública a partir de la década de los 80. El objetivo es entender el nacimiento, fortalecimiento de la FSTSE y su función en el sistema político, así como la lógica sindical a la que se ha dado lugar a lo largo de los años. La primer parte del análisis, por lo tanto, se centra en el periodo inmediato a la revolución mexicana y se extiende hasta los años 80.

En un segundo momento, el acento estará puesto en los periodos presidenciales de las décadas del 80 y 90, momentos en que la profesionalización del aparato público ha sido insertado en la agenda pública. Nos centraremos en los intentos previos para implementar un servicio civil de carrera, ya que nos interesa identificar, en general, los factores que han impedido la profesionalización del aparato público, y, en particular, la posición que ha asumido la burocracia de base cuando el objetivo de desarrollo profesional de la administración ha sido propuesto como política pública.

Por último, se tendrán en cuenta los objetivos de la administración electa en julio del 2000 y el marco en el que se desarrolla una nueva etapa de la relación entre la FSTSE y el Gobierno Federal. Este análisis nos permitirá identificar diversos desafíos y retos que deberá enfrentar un régimen de profesionalización para alcanzar el desarrollo laboral de los empleados públicos y mejores condiciones de trabajo.

2.1. PERIODO 1940 – 1980: NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA FSTSE

Desde 1936, y casi por 70 años, el Estado mexicano, representado exclusivamente en el PRI, pudo dominar la clase obrera a través del control que mantenía sobre los gremios del Congreso del Trabajo (CT), incluyendo la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), entre otros.

Dos aspectos de vital importancia estaban detrás del interés del PRI por los sindicatos: por un lado, la falta de credibilidad en la contienda política hacía que el gobierno buscara legitimidad en el apoyo popular, por lo que la relación histórica del partido con los trabajadores le garantizaba una base de poder político a partir de la cual podía operar. Por otro lado, el manejo de los sindicatos le permitía al gobierno contar con un grado adicional de control sobre la dirección y la conformación de las políticas públicas. En efecto, el fortalecimiento del partido permitió al Poder Ejecutivo asumir la representación directa e inmediata de la alianza nacional popular que sirvió como medio de expresión de distintas corrientes cuando se definían nuevas orientaciones gubernamentales (Pardo, 1991).

En el caso particular de los trabajadores estatales, el gobierno formalizó su organización sindical el 5 de diciembre de 1938, cuando entró en vigor el estatuto jurídico que realizaba la primera distinción entre empleados de confianza y de base. Días después, el 8 de diciembre, por decisión unánime se declaró el ingreso de la FSTSE al Partido de la Revolución Mexicana.

Desde un inicio, el Gobierno Federal se había propuesto proteger a la burocracia sindical oficialista a cambio de su cooperación con las políticas gubernamentales, y al mismo tiempo, ejercer un control efectivo sobre los trabajadores de base para mantenerlos cohesionados. Sus principales herramientas fueron el artículo 123

constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁷ y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA). Al otorgar el monopolio de la representación sindical a la FSTSE y garantizar los derechos de inamovilidad, la jornada de trabajo, la contratación explícita y el escalafón de antigüedad a los empleados de base, el gobierno central pudo controlar a los sindicatos de la burocracia de base, sus agremiados y cubrirse de posibles problemas políticos con este sector de la administración (Arellano, 2003). Desde su mismo nacimiento en el cardenismo, la FSTSE y sus afiliados, en efecto, asumieron una posición de subordinación respecto al sistema político, el que ejercía un grado relativamente alto de control político.

Para explicar esta postura, cabe ubicar a esta facción del sindicalismo en la corriente reformista, -misma línea de pensamiento que han seguido los sindicatos en la rama obrera industrial- que dio lugar al sindicalismo de conciliación (Leal, 1975; Freyre Rubio, 1983). Bajo esta corriente, la defensa de los intereses de los trabajadores se basa en la colaboración y el entendimiento con los patrones y el Estado. Se da paso, así, a un corporativismo que surge del intento de conciliar crecimiento económico con paz social, más específicamente, paz laboral, bajo la dirección del Estado. En el caso mexicano, la función de los sindicatos no consistía simplemente en intermediar intereses sino también en participar de forma más o menos subordinada en la gobernabilidad de forma institucional o informal (Leal, 1975).

Al organizarse los sindicatos de la burocracia en una única central obrera que formaba parte del partido del Estado, los sindicatos se convirtieron en organismos de orden público. Esto permitió establecer una cadena de dominación, cuyos eslabones eran Estado-partido-sindicato (Leal, 1976). Se dio lugar, de esta forma, a un corporativismo

⁷ En este documento para referirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado utilizamos también los siguientes términos: Ley Federal Burocrática, Ley Federal de la Burocracia, Ley Burocrática o simplemente se la identifica por las siglas LFTSE.

autoritario subordinado al Estado y que constituyó una forma de gobernabilidad extraconstitucional, paralela al Congreso y a la lógica ciudadana (De la Garza: 2001).

2.2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS, 1982 – 2000: UNA SUCESIÓN DE INTENTOS FALLIDOS

2.2.1. PERIODO 1982-1988: EL PRIMER PASO HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN

A partir de la década del 80, se inserta en la agenda pública la necesidad de mejorar la estructura del gobierno, así como la idea de contar con un modelo que apoyase la profesionalización de los servidores públicos. El proyecto presidencial de Miguel de la Madrid, de hecho, buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización. Sin embargo, las reformas administrativas del sexenio fueron demasiado superficiales, ya que quedaron estancadas en la “simplificación administrativa”⁸, como si ésta fuese sinónimo de modernización (tarea mucho más compleja que obviar pasos burocráticos). Asimismo, se dio impulso a la descentralización de diferentes instituciones y recursos, un proyecto que se encontró con demasiadas resistencias administrativas y políticas para su puesta en práctica.

Las consecuencias de la crisis de 1982 obligaron al gobierno federal a dar prioridad a situaciones económicas más urgentes, que impusieron en la administración pública el recorte de presupuestos, la disminución de funcionarios públicos y la alteración del

⁸ La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara más tiempo para modificarse.

sector paraestatal⁹. En consecuencia, la instauración de un servicio profesional de carrera tuvo una naturaleza de carácter fiscal (Guerrero, 1998). En 1983, ante el colapso de las finanzas públicas y la necesidad de controlar los gastos gubernamentales, se creó la Dirección General de Servicio Civil, encargada de establecer las políticas laborales del personal de la burocracia. Posteriormente, se constituyó la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, que tenía las funciones de controlar los presupuestos, la normatividad y el seguimiento fiscal de los programas decididos. El objetivo de la Comisión era promover la realización de programas específicos del servicio profesional de carrera y uniformar y sistematizar los métodos de administración para implementarlo (Guerrero, 1998).

El resultado fue un proyecto de servicio civil controlado centralmente y demasiado rígido, dado que contaba con un único formato de condiciones de trabajo. Esta propuesta fue rechazada y bloqueada por la FSTSE. La Federación reconocía la importancia de un servicio civil como mecanismo de promoción y ascenso del personal de base, sin embargo reclamaba que todo proyecto estuviese subordinado a la Ley Federal Burocrática y que respetara los derechos adquiridos por los trabajadores. Por su

⁹ El estallido de la crisis de 1982 se debió principalmente a los agudos desequilibrios fiscales y externos acumulados durante la década de los '70 y a la combinación entre el aumento de la tasa de interés internacional, el deterioro de los términos de intercambio y la interrupción de flujos de capital del exterior desde principio de los años '80. Así pues, la economía mexicana se encontraba en una posición de extrema vulnerabilidad e incertidumbre, producto de la reducción de recursos financieros controlados por el gobierno, el gran aumento del servicio de la deuda y la expansión de las posibilidades al movimiento de capital privado. El gobierno del presidente de la Madrid cumplió la tarea de liberar los recursos necesarios para cubrir el costo de la deuda, ajustando la demanda agregada, vía reducción del gasto público y la devaluación del tipo de cambio real (Programa Inmediato de Reordenación Económica). Esta solución de tipo ortodoxo, si bien revirtió el equilibrio externo, tuvo como contraparte un desaceleramiento del crecimiento y la imposibilidad de controlar la espiral inflacionaria en el mercado local. Los resultados pocos exitosos se agravaron hacia finales del sexenio, dando lugar a la política de pactos, la apertura económica y al objetivo inflacionario como prioridades. El cambio estructural inicia a mediados de 1985 con la primera reforma comercial. En este sentido, el programa se acelera en diciembre de 1987 y se amplía y profundiza con la llegada de C. Salinas de Gortari a la presidencia en 1988. A la reforma estructural –apertura comercial, privatización y desregulación– se le asignaron dos objetivos básicos: la estabilización de precios y preparar el terreno para un nuevo periodo de crecimiento basado en la competitividad y la eficiencia.

Los ajustes, sin embargo, se transformaron en pérdidas considerables para la sociedad en su conjunto, así como para segmentos importantes de la burocracia y del sector privado.

parte, los funcionarios de la alta burocracia también mostraron una dura oposición al proyecto de profesionalización en la medida que implicaba un mayor control sobre el manejo de recursos y la designación de funcionarios de rango inferior.

En este contexto, la reforma administrativa en su conjunto quedó subordinada a la necesidad de retomar el camino del crecimiento y el desarrollo económico: para 1985 la modernización del aparato burocrático ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como uno de tantos factores que procuraban hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica.

En menor medida, las reformas en la administración pública también estuvieron subordinada a la crisis política que forzó al gobierno federal a definir de nuevas reglas electorales, a admitir públicamente las victorias de la oposición en el ámbito local y a cambiar la composición del poder ejecutivo para reducir el descontento social y recuperar legitimidad política (Arellano y Guerrero, 2000). En este ámbito de fragilidad política, era impensado que el gobierno federal impulsase una reforma administrativa que minase las bases tradicionales de su poder.

Si bien las reformas no alcanzaron los resultados esperados, no hay que desacreditarlas por completo, pues el discurso que las impulsó constituye el primer paso hacia el objetivo de un “buen gobierno”. Como parte del rito de rompimiento con el presidente saliente, De la Madrid buscó con la *“Tesis de renovación moral de la sociedad”* distanciarse de los escándalos de López Portillo y se transformó en el primer presidente en tratar el tema de la profesionalización de la administración pública. No satisfecho con esta distinción, Miguel De la Madrid también es recordado por ser el primer presidente en iniciar la ruptura del pacto tácito e histórico entre el gobierno federal y los

funcionarios públicos, al darle impulso al achicamiento de la plantilla de la administración pública¹⁰.

2.2.2. PERIODO 1988-1994: LA REFORMA HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN SE POSPONE

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se ubica, no sólo como el defensor más acérrimo y el mayor impulsor de las políticas económicas neoliberales, sino también como el ideólogo del adelgazamiento del Estado desde su puesto como Secretario de Programación y Presupuesto durante la presidencia de De la Madrid.

En materia económica, su gobierno presentó un ajuste exitoso -hasta que se derrumbó-, y a través de la privatización de empresas públicas y un programa de retiro voluntario agresivo consiguió el achicamiento de la plantilla administrativa y el inicio de las restricciones salariales para los burócratas¹¹.

En el ámbito administrativo, el gobierno federal intensificó el impulso dado a la dbescentralización -especialmente en el sector salud y educación-, aún habiendo encontrado fuertes resistencias. Además, con el objetivo de reducir el déficit fiscal, se estipularon nuevas reglas y leyes para controlar el manejo de recursos públicos, centralizando el control presupuestario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En lo que respecta al servicio civil de carrera, el tema volvió a la agenda pública como parte del proyecto de “Reforma del Estado” que formaba parte de los estándar que el

¹⁰ Según fuentes oficiales, para julio de 1985 resultaron afectadas más de 50 mil plazas, de las cuales fueron reubicadas 23 mil. Esto significa que, aproximadamente, 27 mil trabajadores fueron despedidos del gobierno federal (Trejo Delabre, 1990).

¹¹ Las decisiones macroeconómicas del sexenio salinista concatenaron una estabilización económica de precios que redujo la inflación de forma progresiva hasta alcanzar un solo dígito; un programa de privatización de empresas públicas (se destacan los bancos y Teléfonos de México); una reforma fiscal reducida; un proceso de desregulación económica; la liberalización del comercio; el equilibrio de las finanzas públicas; la reforma financiera y la renegociación de la deuda. Estos pasos fueron coronados con la aprobación del Tratado de Libre Comercio en noviembre de 1993.

gobierno debía cumplir para formar parte de la OECD¹². A pedido de los sindicatos, la principal línea de acción sobre las que se basaba la propuesta era una revisión de las relaciones laborales de los trabajadores de base para romper la rigidez del tabulador salarial. Esto se pretendía lograr a través de la determinación de un marco específico para cada una de las dependencias del gobierno y la rezonificación de las zonas de salarios. Sin embargo, la reforma no pasó de ser una promesa y un mero ejercicio retórico, en la medida que no se establecieron plazos, ni estrategias de operación, como tampoco programas de implementación (Guerrero, 1998).

En su conjunto, el proceso de reforma administrativa durante el sexenio salinista estuvo relegado al logro objetivos económicos, en el que destaca la reducción del déficit fiscal como el de mayor impacto en la administración pública¹³.

2.2.3. PERIODO 1994-2000: REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE CORTO ALCANCE

En lo que respecta al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (Promap, 1995-2000) diagnosticó que el aparato burocrático tenía una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padecía de centralismo, denotaba deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carecía de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos (Guerrero, 2000; Arellano, 2003).

¹² Las reformas gerencialistas en los países miembros de la OECD se han dirigido principalmente a mejorar el resultado del sector público y redefinir el papel del Estado en la economía. Con el cambio en la naturaleza del control y el gobierno central, se ha hecho énfasis en una mayor flexibilidad y agilidad del sector público, así como en la rendición de cuentas, y en nuevas y diferentes relaciones intergubernamentales. Un elemento fundamental de la reforma administrativa es la visión de un aparato público orientado a servir al cliente: el objetivo es adoptar las mejores prácticas privadas en el sector público para transformar las conductas, actitudes y comportamientos, es decir, cambiar la cultura organizacional del sector público (OECD, 1995).

¹³ De la misma forma, el proceso de modernización administrativa quedó supeditada a la necesidad política de recuperar legitimidad tras la polémica elección presidencial de 1988. En este sentido, las principales reformas políticas estuvieron dirigidas a la organización, administración y control de las elecciones (Arellano y Guerrero, 2000).

En este sentido, la modernización administrativa durante este sexenio se encaminó siguiendo más decididamente el modelo de la nueva gestión pública: reformas en busca de aumentar la transparencia y la imputabilidad a través de contratos específicos y cambiando la naturaleza del control (gestión basada en los resultados, evaluación del desempeño, etc.)¹⁴. El objetivo de las reformas era acabar con el sistema de botín que había caracterizado al funcionamiento de la burocracia mexicana y construir por primera vez un sistema de carrera y servicio civil para la administración pública federal (Arellano, 2003). Es importante señalar que el presidente Zedillo se comprometió con la FSTSE a que la propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia (Guerrero, 1998).

El proyecto de profesionalización fue encargado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Servicio Civil (USC), que en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) debían elaborar un proyecto de ley para ser entregado al Congreso de la Unión.¹⁵

Sin embargo, los problemas de coordinación entre ambas secretarías dieron como resultado la falta de un programa gubernamental acabado, por lo que no se formuló un proyecto de ley que pudiese ser presentado a los sindicatos y mucho menos enviado al Congreso durante la administración de Zedillo (Guerrero, 1998).

¹⁴ El programa de modernización administrativa consistía en los siguientes proyectos: el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP, 1995-2000), el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAF), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la Nueva Estructura Programática (NEP). Los objetivos del programa de modernización son: a) transformar la Administración Pública Federal en una organización que actúa efectiva y eficientemente a través de una nueva cultura laboral dedicada al servicio; b) luchar contra la corrupción y la impunidad, a través de mecanismos de control y de promoción de habilidades de los recursos humanos (Arellano y Guerrero, 2000).

¹⁵ La USC estaba a cargo de las actividades de ordenamiento de la situación del empleo público: mejor control de las plazas, sus atribuciones, sus responsabilidades, sus sueldos y su posición estructural en el sistema vigente. La SHCP era la encargada de elaborar un sistema presupuestal basado en los resultados y la evaluación del desempeño, mediante una reforma al sistema presupuestal. La SECODAM, por su parte, tenía la función de alcanzar reformas que se dirigiesen hacia una administración de calidad, atención al cliente y lucha contra la corrupción (Arellano, 2003).

Como señala Guerrero (1998 y 2000), los principales puntos de controversia entre las Secretarías se suscitaron, en primer lugar, por aspectos de carácter presupuestario: existían diferencias sobre el costo de separación de altos funcionarios y los mecanismos de remuneración. En segundo lugar, por diagnósticos diferentes de la realidad de la administración pública mexicana realizados por una y otra Secretaría: mientras que la informalidad y la flexibilidad del aparato burocrático eran una virtud para la SECODAM, para la SHCP significaban un problema que debía ser resuelto. Estas diferencias habrían de traducirse en preferencias divergentes sobre la estructura de incentivos que las Secretarías diseñarían para la burocracia. En tercer lugar, se generaron controversias entre SECODAM y Hacienda por rivalidades de índole político-burocráticas: la primera se oponía a la propuesta costosa, rígida y centralizadora de SHCP, dado que esta última habría de incrementar notablemente su capacidad de control sobre el personal burocrático de la Federación.

Más importante aún era la diferencia entre las Secretarías sobre la concepción del servicio civil de carrera. La SECODAM proponía un modelo flexible, con posibilidades de adecuarse a las diversas realidades de las dependencias y entidades. La SHCP estaba a favor de un régimen más rígido y más centralizado -en la Unidad de Servicio Civil, precisamente-, que terminó por convertirse en un fin en sí mismo, más que en una herramienta para modernizar el aparato burocrático.

Como consecuencia de la falta de acuerdos entre las Secretarías y de un proyecto final, el tema de la creación de un servicio civil pasó a un plano secundario. El esfuerzo de la gestión de Ernesto Zedillo por poner en orden el sistema general de la administración del personal del sector público, sólo fue realizado hacia fines de su mandato, por lo que los resultados fueron poco perceptibles. Durante el último año del sexenio, el acento estuvo puesto en la reclasificación del presupuesto federal, que buscaba integrar el

conjunto de erogaciones del gobierno para sus planes y programas -la Nueva Estructura Programática- y la introducción de un tímido sistema con criterios generales para evaluar los resultados de la acción pública -el Sistema de Evaluación de Desempeño- (Guerrero, 2000).

Además de los problemas organizacionales que impidieron la elaboración de un proyecto de profesionalización acabado, el contexto político imposibilitó la estructuración de un servicio civil de carrera. Arellano y Guerrero (2000) señalan que el proyecto fracasó debido a consideraciones de *timing*: el Presidente Zedillo había prometido que la propuesta iba a ser aprobada en 1997, un año electoral a nivel estatal, en el Distrito Federal y más importante aún, para la renovación del Congreso Federal. Precisamente, la pérdida de mayoría absoluta en la cámara baja afectó el balance de poder entre el poder ejecutivo y legislativo, que hizo más remotas las posibilidades de implementar una reforma de servicio civil. El nuevo contexto institucional ya no permitía crear consensos automáticos entre poder ejecutivo y legislativo, lo que redujo las posibilidades de que el proyecto fuese aprobado por el Congreso.

Aún cuando no hubo proyecto de ley que llegara a manos de la FSTSE, resulta interesante vislumbrar qué postura había asumido la Federación respecto al servicio civil durante la administración de Zedillo. Cabe destacar, en primer lugar, que la FSTSE se manifestó a favor de la profesionalización del aparato administrativo, siempre y cuando esta no afectase los derechos adquiridos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Las propuestas realizadas por la Federación tenían como objetivo establecer una política salarial que transformase los escalafones vigentes en escalas profesionales (al estilo de funcionarios medios y altos), impulsar la capacitación de los trabajadores sindicalizados, permitir su ascenso a través de nuevos escalafones ligados a

salarios más altos y reglas claras para la promoción en la carrera administrativa. Asimismo, la Federación pretendía que en la ley se dispusiese la creación de un órgano colegiado, con representación del Gobierno federal y la FSTSE, para el establecimiento y la administración de normas. Las peticiones de la Federación se completaban con la creación de mecanismos de participación de los trabajadores en el diseño de los planes y programas de las dependencias, y el establecimiento de procedimientos generales de la administración y operación del servicio civil en las diversas dependencias (Guerrero, 1998).

En pocas palabras, la FSTSE pretendía que el servicio civil se diese como complemento de la Ley Federal Burocrática: los sindicatos y sus agremiados no estaban dispuestos a renunciar a los derechos adquiridos. Sobre este punto, señala Guerrero (1998), se suscitaron divergencias y falta de consenso al interno de la Federación. Por un lado, los dirigentes sindicales más jóvenes estaban concientes de que un proyecto de modernización en la administración pública no podía hacerse sin modificar dicha legislación laboral. Por otro lado, la posición oficial -sostenida por los líderes sindicales más viejos- era que toda reforma administrativa debía llevarse a cabo sin cambiar los principios básicos de la ley: inamovilidad, monopolio de representación en la FSTSE y un solo sindicato por dependencia. Sin embargo, dado que los líderes sindicales enfrentaban un enemigo en común –el Gobierno Federal-, ganaron un nuevo y revitalizado apoyo de los trabajadores de base. Como consecuencia, no fue posible crear consenso con el gobierno federal, y no se logró atacar los problemas reales que la implementación de un servicio civil enfrentaba (Arellano y Guerrero, 2000).

2.3. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL SINDICALIZADO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1982 – 2000

Como complemento de lo expuesto hasta el momento, presentamos los datos disponibles sobre el desarrollo de la administración pública durante el periodo 1982-2000.

Una primera observación de la población trabajadora que agrupa la FSTSE debe basarse en el total de empleados de base sindicalizados que se encuentran en la administración pública mexicana. La población trabajadora que nos compete es, por lo tanto, el personal de la administración que se rige por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Ante la dificultad para obtener datos sobre la cantidad de trabajadores ocupados del apartado B, muchos estudios han utilizado las cifras de afiliación del ISSSTE como mejor aproximación. Sin embargo, hay que destacar que estas cifras deben considerarse con precaución, ya que no todos los registros de seguridad social coinciden fielmente con la cantidad de afiliados a los sindicatos que están registrados en el ISSSTE. En México existen miles de funcionarios al servicio del Estado que están contratados como “eventuales”, lo que significa que no todos los trabajadores están afiliados al ISSSTE, ni todos los empleados del apartado B están sindicalizados (Aguilar García, 2001).

CUADRO 1. TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE

	Total	Dependencias federales	Adm. Púb. Paraestatal	Gobiernos Estatales	Organismos Estatales	Gobiernos Municipales
1980	1.435.278	1.153.225	201.007	69.001	5.078	6.967
1981	1.509.524	1.182.056				
1982	1.583.771	1.211.607				
1983	1.705.975	1.241.897				
1984	1.828.179	1.272.954				
1985	1.857.422	1.341.174	389.130	105.891	8.492	12.735
1986	2.004.000	1.525.000				
1987	2.049.500	1.520.000				
1988	2.095.000	1.511.000				
1989	2.009.000	1.410.543				
1990	2.012.184	1.377.058	438.980	150.373	26.601	19.172
1991	2.018.456	1.409.049	438.735	122.529	30.144	17.999
1992	2.045.988	1.435.335	437.035	124.981	30.159	18.478
1993	2.107.146	722.722	479.761	128.527	755.218	20.918
1994	2.149.850	744.022	476.439	129.304	778.641	21.444
1995	2.180.486	739.323	483.006	142.902	794.137	21.118
1996	2.188.469	734.196	470.231	139.962	821.307	22.773
1997	2.220.557	743.420	470.948	147.293	833.379	25.517
1998	2.274.828	757.917	478.956	158.043	853.59	26.322
1999	2.304.454	635.160	466.139	167.941	1.005.932	29.282
2000	2.337.814	465.960	459.796	345.646	1.035.906	30.506
2001	2.368.781	463.815	396.173	354.452	1.119.641	34.700
2002	2.399.940	469.105	401.384	359.114	1.135.181	35.156

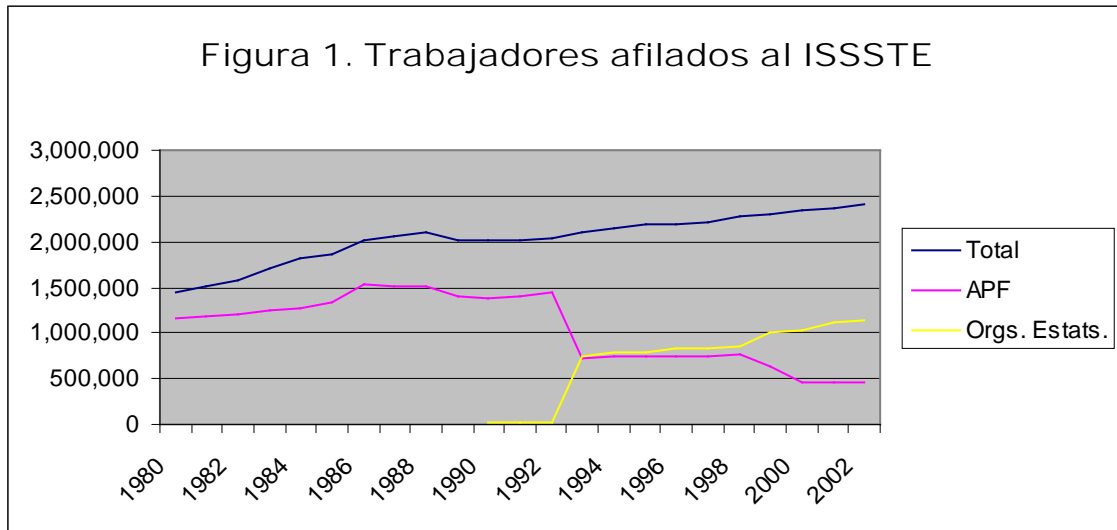
Fuente: INEGI, Aguilar García (2001)

El cuadro 1 muestra la cantidad de afiliados ISSSTE en las últimas dos décadas. Los datos están agrupados según los trabajadores de las diversas instituciones y organismos del Estado pertenezcan a los niveles federal, estatal o municipal. A los fines de nuestra investigación, se estudiará el personal sindicalizado de la Administración Pública Federal (APF).

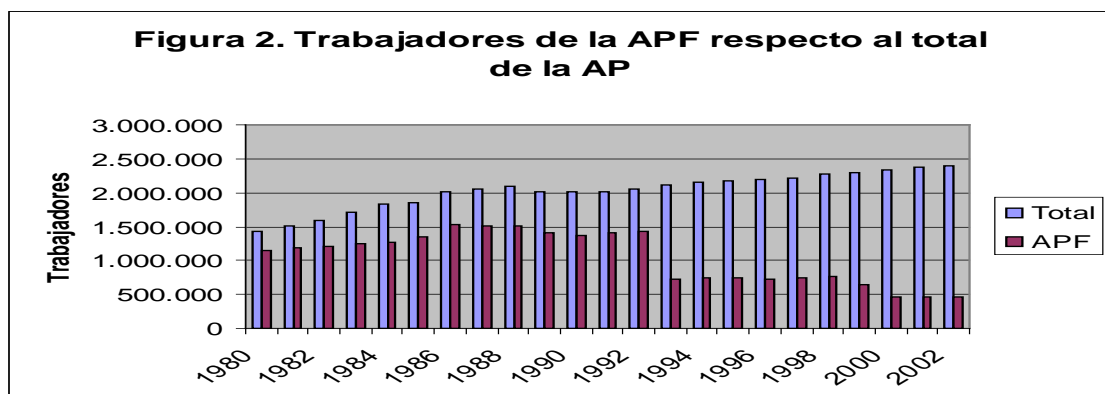
Los datos nos revelan los siguientes aspectos relevantes:

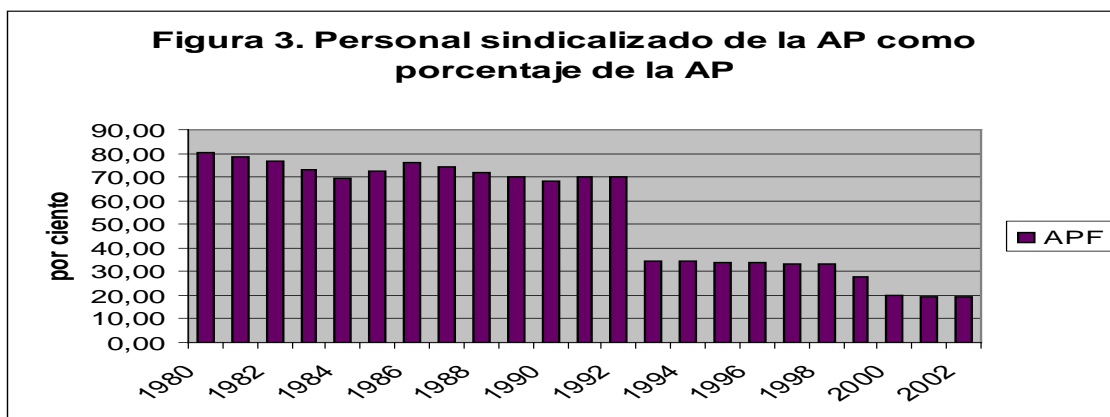
a) El total del trabajadores sindicalizados de la administración pública ha revelado un comportamiento regular y registró entre 1983 al 2000 un crecimiento del 37%, a una tasa promedio del 1.8% anual. Sin embargo, en el mismo periodo, el personal sindicalizado de la administración pública federal se redujo en un 62.4% y ha tenido un

comportamiento más irregular (figura 1). De 1980 a 1992, el sector sindicalizado de la APF ha mostrado una evolución similar al del total de la administración pública: registró un crecimiento del 15.6% (de 1.241.897 a 1.435.335 trabajadores) –a una tasa anual del 1.4%-. Sin embargo, a partir del año 1993 siguió una caída del 35%, hasta alcanzar los 465.960 empleados en el año 2000.



b) Se registra una caída importante de los trabajadores de la APF como porcentaje de la Administración Pública en su conjunto (figura 2 y 3). Mientras los empleados sindicalizados de las dependencias federales representaban el 80.3% del total de los sindicalizados de la AP, para el año 2000 sólo alcanzaba el 19.9%. De 1980 a 1988 la disminución promedio por año fue del 1.8%, durante el periodo 1989-1994 alcanzó el 10.7%, mientras que desde 1995 al 2000 la tasa anual fue del 8.5%.





c) Durante la presidencia de Miguel De la Madrid el personal sindicalizado de la administración pública federal aumentó un 21%, a una tasa promedio del 3.3%. Sin embargo, con Salinas de Gortari como presidente, el personal sindicalizado de la APF se redujo un 50.7%, a una tasa anual del 11%. Este comportamiento se explica a través del impulso dado al proceso de descentralización a principios de la década de los 90, en la medida que el personal de organismos estatales aumentó un 2827% (de 26. 601 a 778.641). Es evidente un punto de quiebre en el año 1993 (la cantidad de empleados en la APF cayó un 49.6% respecto al año anterior), al entrar en vigor la descentralización educativa, lo que explica el comportamiento de la burocracia a nivel federal (figura 1). Durante el gobierno de Zedillo, el personal sindicalizado de la APF se redujo en un 37% a una tasa anual del 7.3%, dándose la mayor caída durante el año 2000 al registrarse una disminución del 26.6% (durante el sexenio, el personal de organismo estatales continuó en aumento).

El cuadro 2 sintetiza el comportamiento irregular que ha experimentado el personal sindicalizado de la Administración Pública durante las presidencias priístas en el periodo 1982 – 2000.

Cuadro 2. Evolución del personal sindicalizado de la APF según períodos de gobierno

	Crecimiento del personal sindicalizado de la APF	Tasa anual promedio
1982 – 1988	21%	3.3%
1989 – 1994	-50.7%	-11%
1995 – 2000	-37%	-7.3%

2.4. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA FSTSE Y EL GOBIERNO FEDERAL

Esta sección tiene como objetivo presentar el contexto en el que se inserta la actual relación entre el Gobierno Federal y la FSTSE, a partir del estudio del Nuevo Marco de Relaciones Laborales, es decir, la principal herramienta con que la actual administración pretende desarrollar laboralmente a los empleados de base. El análisis tendrá en cuenta los objetivos de la administración electa en julio del 2000 y el contexto en el que se desarrolla esta nueva etapa del vínculo tradicional entre la FSTSE y el Gobierno Federal. Intentaremos identificar diversos desafíos y retos que deberá enfrentar el régimen de profesionalización para lograr el desarrollo laboral de los empleados públicos.

A partir del cambio de régimen político en el año 2000, la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia ha marcado una separación tajante en el vínculo histórico entre los funcionarios públicos de la administración pública y el partido en el poder. En efecto, se abrieron las puertas a una reforma gerencial basada en la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. La profesionalización del aparato burocrático y la garantía de permanencia en el empleo para sus integrantes se han convertido en una de las prioridades del actual Gobierno Federal.

Como parte del programa integral de modernización administrativa, se ha sancionado la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que

concede al servicio profesional como una iniciativa dirigida al personal de confianza de las dependencias federales. En base a un modelo de innovación en la gestión del aparato burocrático, el objetivo principal consiste en crear una nueva clase de líderes comprometidos con el cambio. Su misión es transformar al gobierno en una institución competitiva, es decir, en un gobierno de calidad total, comprometido con la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad (Unidad de Servicio Civil, 2003).

En el caso particular del personal de base, la estrategia del gobierno federal se ha enfocado a dar impulso a un Nuevo Marco de Relaciones Laborales (NMRL), un modelo de innovación basado en la doctrina gerencial de calidad total. El mismo está dirigido a crear una relación de confianza y sentido humano entre el Gobierno Federal y las organizaciones sindicales, de tal forma que se logren acuerdos productivos a través de la negociación y el consenso en la toma de decisiones. El objetivo es impulsar un cambio cultural, mediante el desarrollo del personal y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, para alcanzar un gobierno que preste servicio de calidad a la ciudadanía. Lo que se pretende, por lo tanto, es extender entre los funcionarios un sentido de misión, un fuerte espíritu de servicio público, es decir, un cambio de valores que los haga sentir más orgullosos de su trabajo y de su profesión (USC, 2003).

En el Cuadro 4 se observan las primeras señales, aún prematuras, de este cambio en la relación Gobierno Federal – FSTSE a partir del año 2001, momento en el que se dejó de definir el tema de salarios y prestaciones exclusivamente en la Secretaría de Hacienda. Desde el inicio, el nuevo gobierno federal hizo evidente su mayor predisposición al diálogo y al entendimiento, y acordó establecer mesas de negociación para atender los asuntos prioritarios de los empleados públicos.

CUADRO 3. REVISIONES SALARIALES 1997-2003

	Número de revisiones	Trabajadores implicados	aumento salarial
1997	no negociación	---	---
1998	no negociación	---	---
1999	no negociación	---	---
2000	1	3.417	11.5
2001	1	3.546	8.5
2002	1	7.355	4.5
2003	1	9.944	n.d

Fuente: INEGI

Como consecuencia de esta incipiente relación, se firmaron el “*Acuerdo de colaboración laboral entre la Administración Pública Federal y la FSTSE*” y el “*Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio público entre el Gobierno Federal y la FSTSE*”, con fecha del 14 de diciembre de 2001 y 5 de diciembre de 2002, respectivamente. Los principales compromisos asumidos por el Gobierno Federal y la FSTSE fueron el de trabajar de manera conjunta a través de mesas mixtas de negociación, el de consolidar las relaciones laborales, fomentar la capacitación del personal de base y la profesionalización del servidor público, así como el de promover la innovación y la calidad en el sector público (USC, 2003).

Otro aspecto saliente del Nuevo Marco de Relaciones Laborales es que busca impulsar el desarrollo integral de los trabajadores, a través de la dignificación del empleo, del fomento a la capacitación y de la promoción de la innovación y la calidad en el servicio público. En otras palabras, el NMRL pretende lograr, a través de un cambio de valores en los trabajadores de base, la profesionalización del empleo público, concebida como un mecanismo para dar estabilidad en el empleo y posibilitar el ascenso en la escala organizativa y salarial.

Desde la visión organizacional del nuevo institucional, el NMRL puede ser entendido como un intento de reforma institucional, que tiene por objetivo modificar las rutinas organizacionales de la burocracia de base.

En primer lugar, cabe concebir al empleo público de base como una institución política que cuenta con sus propias reglas, convenciones, tradiciones y mitos (entre otros componentes de su cultura organizacional). En efecto, a lo largo de los años los trabajadores sindicalizados han contado con sus propios mecanismos de permanencia y ascenso, sus propios métodos de selección, reclutamiento y de expulsión, y se ha convertido en uno de los intermediarios privilegiados entre el Estado y la sociedad.

En este ámbito, el NMRL se propone cambiar los incentivos y las *rutinas organizacionales* –en términos de March y Olsen (1989)-, con el fin de transformar el conjunto de conocimientos y prácticas compartidos por los trabajadores de base de la burocracia.

Para estos autores, la reforma institucional se produce a través de la tensión generada por el encuentro entre la organización y un medio ambiente que exige la adecuación de los recursos de la institución a nuevas circunstancias. El NMRL consiste, por lo tanto, en la principal herramienta que utiliza el gobierno federal para adecuar las reglas del empleo de base a las exigencias de un contexto que exige nuevas prácticas en el accionar público. En efecto, la nueva relación que pretende entablar el gobierno federal se basa en un conjunto de acciones para cambiar intencionalmente las estructuras y la cultura del empleo de base.

Sin embargo, como señalan March y Olsen (1989), las instituciones no son simples reflejos de las fuerzas exógenas, y el cambio –aún cuando puede ejercerse cierto control sobre el mismo- no se produce automáticamente por el encuentro entre sus reglas organizacionales y las del medio ambiente. El entorno de las instituciones no es

estable y la adaptación al mismo no es instantánea. El Gobierno Federal debe estar conciente de que las instituciones pueden transformarse, pero que en ningún momento este cambio puede controlarse con precisión o implementarse de forma arbitraria. Para llevar adelante una reforma integral en el empleo público de base no basta presentar una prescripción –como parece ser el caso del NMRL–, sino que es necesario comprender de la mejor manera posible cuáles son las limitantes que existen en el contexto, y que determinan las alternativas de políticas que pueden elegirse.

2.5. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El primer aspecto saliente que nos revela el análisis político es que durante décadas la administración pública fue utilizada por el Gobierno Federal como una herramienta de control presupuestario y político. El Ejecutivo Federal contaba con la libertad suficiente para designar, ascender, promover y destituir funcionarios de la burocracia media y alta, que eventualmente podían ocupar un cargo político. Esto mismo ocurría con los líderes sindicales, que eran nombrados y mantenidos en su cargo en la medida que garantizaran el control político sobre los empleados de base de la administración pública y la cohesión de los mismos para apoyar la implementación de políticas públicas. Además, las concesiones realizadas a los sindicatos a través de la legislación laboral, le garantizaban al Ejecutivo un arma adicional de control sobre el funcionamiento del aparato público.

Este sistema funcionaba gracias a un poder legislativo subordinado, un débil poder judicial y a la falta de transparencia en la acción pública y de sistemas de rendición de cuenta (Arellano y Guerrero, 2000).

En este contexto, toda reforma administrativa que pusiera en juego las bases del control político de los sectores dominantes sobre los funcionarios públicos, habría de ser

implementada de forma demasiado superficial o sería pospuesta para atender cuestiones económicas y políticas más urgentes. De hecho, esto fue lo que ocurrió con los diversos proyectos de servicio civil presentados durante la década de los 80 y los 90 (ver cuadro de actores en el Anexo I).

Los proyectos de reforma administrativa fueron dejados de lado en la medida en que ponían en juego las bases de control político del partido. Nunca fue posible implementar un régimen de profesionalización burocrática y sólo se alcanzó a diseñar propuestas decorativas que no tuvieron viabilidad, tanto dentro del Gobierno Federal como en la Federación de Sindicatos.

En su conjunto, el desarrollo de la administración pública se vinculaba directamente con la idea de cuál debía ser la función económica del Estado, y estaba sujeto a un marco jurídico y político que imponía importantes limitaciones para la implementación de reformas que afectasen el status quo y las relaciones de poder tradicionales.

Un segundo aspecto relevante del análisis consiste en la posición mantenida por la FSTSE respecto a los proyectos de profesionalización y cabe destacar dos aspectos fundamentales. Los líderes han reconocido la importancia de un régimen de servicio civil como mecanismo de ascenso y promoción de los trabajadores de base, por lo que siempre han estado dispuestos a negociar. No obstante, la FSTSE se ha opuesto a ver afectados aquellos derechos laborales de la burocracia que imponen las mayores restricciones para sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. El derecho laboral a la inamovilidad en el cargo y los derechos sindicales al monopolio de representación y a un único sindicato por dependencia, son los principios básicos de la Ley Federal Burocrática que la FSTSE ha defendido sistemáticamente.

Un tercer aspecto que nos revela el análisis es que la llegada del PAN a la presidencia implica un proyecto de modernización integral y de desarrollo profesional de la

administración, que se sostiene independientemente de reformas de otra índole. Sin embargo, el programa de profesionalización burocrática ha estado sujeto a la necesidad política de marcar una distancia ideológica insalvable respecto a los gobiernos priístas y su manejo de la administración pública. En consecuencia, la estrategia actual para profesionalizar a la administración pública en su conjunto se presenta como un proyecto por demás ambicioso, pero que aún debe enfrentar un contexto político-institucional en transición que impone serias limitaciones para el logro de un gobierno de calidad y profesional. Las medidas destinadas al personal de base, en efecto, parecen ser demasiado limitadas para hacer frente a un grupo estable y consolidado como la FSTSE. El mayor error del NMRL consiste en haber depositado una excesiva confianza en un modelo de innovación y transformación del empleo público, sin prestar demasiada atención a las reglas formales e informales que determinan el comportamiento de los actores que conforman la burocracia de base.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS LEGAL: EL RÉGIMEN LABORAL DEL EMPLEO DE BASE COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO

La Constitución, leyes federales y demás disposiciones legales proporcionan límites fijos en el medio donde el Estado, los trabajadores y los sindicatos pueden actuar. Las restricciones legales son relevantes dado que limitan las alternativas de política y definen los instrumentos que son viables desde el punto de vista jurídico. En esta sección se presentan las principales normas constitucionales, leyes federales y estatutos de la FSTSE que están directamente relacionados con el desarrollo profesional del personal de base. Se analizaron los “escudos” legales que protegen los derechos laborales de los trabajadores de base y, al mismo tiempo, el poder político de los líderes sindicales. Ambos, derechos de los trabajadores y poder político de los dirigentes, son aspectos que un régimen de desarrollo laboral integral debiera afectar -en mayor o menor medida- para lograr un gobierno competitivo y sometido a reglas de selección y promoción que prioricen la adquisición de capacidades administrativas.

Para entender de mejor forma las complejidades legales a las que nos enfrentamos, analizaremos, en orden de jerarquía, el Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el Estatuto de la FSTSE.

3.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Este artículo incorpora dos apartados diferentes –A y B- que rigen las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos. En el apartado A se incluye a todos los trabajadores del país que mantengan un contrato de trabajo, a excepción de los empleados de la administración pública. Quienes están contemplados en este apartado

se rigen por la Ley Federal del Trabajo (LFT). El apartado B contempla la cuestión laboral y administrativa de los burócratas a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

En el primer apartado se determinan principalmente las condiciones de trabajo (salario mínimo, jornada máxima, participación en utilidades, etc.), así como los derechos, obligaciones y responsabilidades de empleados y empleadores privados. Se destacan entre los derechos reconocidos a los obreros, el de huelga y el de coaligarse en defensa de sus propios intereses en sindicatos o asociaciones. Se establece, además, que la resolución de conflictos quede en manos de la Junta de Conciliación y Arbitraje (JCA).

En el segundo apartado se reconocen las principales condiciones generales de trabajo, derechos y obligaciones de los burócratas y sus empleadores, los Poderes de la Unión. Sobresalen los siguientes aspectos: que la designación del personal se realiza en base a sistemas que permitan apreciar conocimientos y aptitudes (fracción VII), que los trabajadores gozan de derechos de escalafón en función de conocimientos, aptitudes y antigüedad (fr. VIII), así como del derecho a asociarse y a huelga (fr. X), aunque está altamente limitado por la misma ley. Asimismo, se determina que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) (fracción XII). Por último, se establece que la LFTSE determina los cargos que serán considerados de confianza, a los que se les garantiza la protección del salario y los beneficios de la seguridad social (fracción XIV).

3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LFTSE)

En base al artículo 123 constitucional, la LFTSE diferencia dos tipos de burocracia: de base y de confianza (Art. 4 y 5). Como se ha mencionado, esta ley rige el empleo de los trabajadores de base de la administración pública mexicana, mientras que excluye a los

de confianza¹⁶. Un aspecto de la mayor relevancia es que todo trabajador considerado “de base” tiene garantizada la inamovilidad total en el empleo, según lo determina el Art. 6 de la Ley.

Otros aspectos relevantes a tener en cuenta para la profesionalización de la burocracia de base, serán agrupados según se refieran: a derechos y obligaciones laborales, a la organización colectiva de los mismos, y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje¹⁷.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los trabajadores, es evidente que la LFTSE ha dado lugar a una dinámica con pocos incentivos para el desarrollo y buen desempeño laboral del personal de base. Como lo demuestran los siguientes artículos de la ley, existe una firme protección de la fuente de empleo, y cierta tendencia a que las estructuras escalafonarias se basen principalmente en la antigüedad:

- El titular de la dependencia puede poner fin al nombramiento por resolución del TFCA, siempre que el Sindicato correspondiente esté de acuerdo, –salvo faltas graves, como actos de violencia, revelar asuntos secretos o confidenciales y por asistir “habitualmente” al trabajo bajo efectos del alcohol o drogas- (Art. 46 – fracción V)
- Los trabajadores tienen derecho a participar en los concursos para ascender en el escalafón, de acuerdo a un reglamento que se establece entre el titular de la dependencia y el sindicato correspondiente¹⁸. Los factores escalafonarios son: los conocimientos (principios teóricos y prácticos), la aptitud (facultades físicas y mentales, iniciativa, laboriosidad y eficiencia), la antigüedad, la disciplina y la puntualidad (Art. 48 al 50)

¹⁶ Asimismo, quedan fuera del alcance de la LFTSE, el personal de seguridad pública (miembros del Ejército y Armada, personal militarizado, de vigilancia en reclusorios, cárceles, etc.)

¹⁷ En esta parte del trabajo sólo se presentan los artículos más relevantes, mientras que en el Anexo I se presentan artículos de la Ley adicionales que están vinculados a nuestra investigación

¹⁸ Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia para efectuar promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar permutas (Art. 47)

- Funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato (decide TFCA en caso de empate). Las Comisiones Mixtas están encargadas de convocar a concurso para acceder a las vacantes que se otorgan exclusivamente a trabajadores de la categoría inmediata inferior. También tiene la facultad de verificar las pruebas a los que se sometan los trabajadores, así como de calificar los factores escalafonarios para acceder a las vacantes según los reglamentos de las Comisiones (Art. 51, 54, 58, 60)

En lo que respecta a la organización colectiva de los trabajadores, la Ley Federal de la Burocracia protege ampliamente el poder de negociación y la fuerza política de los sindicatos y de la FSTSE. Esto se entiende al considerar que durante años estas organizaciones obreras, como miembro del Congreso del Trabajo, ofrecieron los votos de la burocracia de base y se constituyeron en unos de los pilares de estabilidad política, social e ideológica del PRI:

- En cada dependencia sólo puede existir un solo sindicato (Art. 68) que puede adherirse a la FSTSE, la única central reconocida por el Estado (Art. 78). Esto significa que la Ley restringe la libertad de asociación sindical de los trabajadores, al otorgar el monopolio de representación a una sola organización obrera al interior de las dependencias, y el monopolio de representación de todos los sindicatos de la burocracia a la FSTSE. El primer artículo elimina la organización plural de los trabajadores y facilita el control de los mismos. El segundo artículo excluye la posibilidad de formación de centrales obreras, que podrían provocar la dispersión de la organización sindical y, por lo tanto, el control del Estado sobre los trabajadores y sus dirigentes (Freyre Rubio, 1983).

- La FSTSE debe regirse por sus estatutos y no puede decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación (Art. 84). De la misma forma, los trabajadores agremiados no pueden dejar de pertenecer a su sindicato, salvo que sean expulsados (Art. 69). Las disposiciones de estos artículos buscan evitar la formación de grupos disidentes al margen del sindicato.

- Los trabajadores pueden entrar en huelga cuando se violan “*sistemáticamente y en forma general*” los derechos adquiridos a través del Art. 123 constitucional. La huelga debe ser declarada por las dos terceras partes del sindicato, y la adhesión por parte del trabajador no implica la caducidad del nombramiento (el trabajador no pierde su empleo). En última instancia, el TFCA es quien decide la legalidad de una huelga (Art. 92 al 109). Este aspecto es importante dado que la única causal de huelga avalada por el Estado es la violación de “*las condiciones generales de trabajo*”. La ley no especifica como causal válida la demanda de mejores salarios a través de la contratación colectiva o de los estatutos de los sindicatos. Además, la única causal de huelga reconocida por el Tribunal es técnicamente improbable que se cumpla, y su práctica es imposible de comprobar: los funcionarios del Estado pueden violar las condiciones generales de trabajo siempre que no lo hagan sistemáticamente; y aún cuando la violación de dichas condiciones no sea sistemática, los trabajadores no pueden romper en huelga para defender sus derechos.

- Las nuevas plazas creadas o las disponibles en cada grupo se cubren en un 50% por candidatos propuestos por el sindicato, y el restante 50% por designación libre del titular de la dependencia (Art. 62). Aunque esta cuestión no ha tenido relevancia en los diversos estudios sobre la burocracia de base, las entrevistas nos han evidenciado que la disposición de este artículo se ha convertido en uno de los principales derechos al que los líderes sindicales no están dispuestos a renunciar. Un sistema profesional

meritocrático supone reglas de selección basadas en la adquisición de competencias administrativas, que quedarían fuera del manejo de los sindicatos. Sin embargo, la libre designación de nuevas plazas permite a la dirigencia sindical asignar nuevos puestos con discrecionalidad y, por lo tanto, mantener prácticas clientelistas y patrimonialistas que le garantizan una base de apoyo al interior de la organización obrera.

Sobre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

El Tribunal funciona a través de Salas que están conformadas por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores – designado por la FSTSE- y un tercer Magistrado, electo por los dos anteriores, que funge como árbitro y presidente de la Sala¹⁹ (Art. 118).

Las funciones principales del Tribunal son las de conocer los conflictos individuales, colectivos, sindicales, intersindicales, tanto con el Estado como con la FSTSE. Asimismo, tiene la facultad de conceder el registro a los sindicatos y la cancelación del mismo, así como el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas y de los Estatutos de los sindicatos (Art. 124)

En el amplio margen de maniobra del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para decidir sobre conflictos laborales, el Estado encontró una herramienta efectiva para proteger a la burocracia sindical oficialista a cambio de su cooperación con las políticas gubernamentales. El control ejercido por el gobierno central sobre la burocracia de base le permitió protegerse de posibles problemas políticos con este sector de la administración y le garantizó una buena dosis de estabilidad y legitimidad al sistema político.

3.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO (LFT)

El estudio de la LFT nos permite vislumbrar la situación en la que se encuentran los trabajadores de confianza de la administración pública. Como se ha mencionado, el Art. 5 de la LFTSE excluye del alcance de la Ley al personal de confianza, por lo que estos deben regirse por la misma ley que los trabajadores del apartado A del 123 Constitucional.

Sin embargo, no están claros cuáles son los derechos con los que cuentan los empleados de confianza²⁰. La LFT determina que no pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores (por lo tanto, quedan excluidos de los derechos que la organización colectiva brinda) y no deben ser tomados en cuenta en el recuento para determinar mayoría para declarar una huelga. Asimismo, puede ponerse fin a la relación laboral, cuando se “pierda la confianza” en el funcionario, sin que haya responsabilidad legal alguna (es decir, indemnización) para el empleador –el titular de la dependencia- (Art. 182 al 186)

3.4. LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA APF (LSPC)

Esta ley está concebida como una iniciativa dirigida al personal de confianza de la administración pública federal y tiene como objetivo reformar principios, procedimientos y prácticas, que han caracterizado el accionar de la burocracia -de confianza y de base- durante años.

En lo que se refiere al personal sindicalizado, en el Art. 6° de la LSPC se presenta para los trabajadores de base la posibilidad de acceder al servicio profesional de carrera, si se someten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en

¹⁹El TFCA también funciona en Pleno que se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que funge como presidente del Tribunal.

la legislación, y siempre que hayan abandonado su puesto de base. Sin embargo, en la medida en que el personal sindicalizado tenga que renunciar a los derechos laborales que constitucionalmente le corresponden, se crean pocos incentivos para aceptar los procedimientos establecidos en la ley y ser parte del régimen profesional de carrera.

En lo que respecta al personal de confianza, esta ley es una norma que sólo tiene alcance y naturaleza administrativa. De ser una norma laboral, tendría que partir necesariamente de una reforma constitucional al Art. 123 que previera de manera expresa la existencia de una ley que regule el servicio civil de carrera para el personal de confianza.

Surge, pues, la preocupación por la validez jurídica de las disposiciones de la Ley mediante las cuales se crea una categoría adicional de empleados de confianza. A los nuevos servidores públicos –los de carrera- se les otorgan derechos de los que no gozan el resto de los trabajadores de confianza (estabilidad en el puesto, la liquidación en caso de despido injustificado). Esta situación rebasa y contraría lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del art. 123 de la Constitución, y en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que determinan los puestos de confianza y limitan los derechos laborales de esta categoría de funcionario público.

3.5. ESTATUTOS OFICIALES DE LA FSTSE²¹

La estructura de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se integra con las organizaciones sindicales constituidas de acuerdo a la LFT y la LFTSE, reglamentarias del Artículo 123 Constitucional (Art.8)²².

²⁰ La LFT no hace distinción entre personal de confianza dependiente de empresas privadas y aquellos que de la administración pública, sólo utiliza la denominación “Trabajadores de confianza”.

²¹ El Estatuto de la FSTSE, incluidos declaración de principios, programa de acción y objetivos de la Federación, se obtuvieron de www.ftse.org.mx (marzo 2004)

²² Los Sindicatos miembros de la Federación en ningún caso pueden ser expulsados y solo dejarán de formar parte de ella si desaparece la dependencia u organismo al que pertenecen; dejen de reunir los

En su programa de acción, la Federación establece entre sus líneas principales: luchar permanentemente por elevar el nivel de vida de los servidores públicos y pugnar por el respeto y la actualización de las leyes y de las disposiciones normativas para que se establezcan procedimientos relativos al desarrollo laboral de los trabajadores.

En vinculación con las leyes anteriormente analizadas, la FSTSE tiene como primera línea de acción: exigir respeto absoluto al contenido del Art. 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (separación de puestos de confianza y de base). En segundo lugar, vigilar el respeto por el espíritu de la LFTSE, sobre todo en lo referente a la seguridad en el empleo. En este sentido, la Federación reclama validez plena del principio de la inamovilidad.

Como ya se ha mencionado, la FSTSE ha reconocido la importancia de un servicio profesional como mecanismo de ascenso de los trabajadores de base, y esto lo deja plasmado en su Estatuto. Sin embargo, la Federación pretende que el servicio civil se presente como complemento de la Ley Federal Burocrática, ya que los sindicatos no están dispuestos a renunciar a los derechos ya adquiridos.

3.6. OBSERVACIONES PRELIMINARES

Para entender de mejor forma la problemática legal que presenta el desarrollo integral de la burocracia de base, conviene ir por partes.

En lo que se refiere al artículo 123 constitucional, dos aspectos relevantes merecen ser señalados. La separación entre apartado A y B crea dos regímenes de empleo diferentes.

Los funcionarios públicos se encuentran en una situación jurídica diversa al resto de los trabajadores del país, ya que su contratación se realiza por un acto administrativo –el

requisitos legales, en los términos de la resolución que sobre el particular emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; por acciones antagónicas y dolosas que pongan en peligro la integridad y la buena marcha de la Federación (Art. 9).

nombramiento-, bajo el cual se establecen condiciones generales de trabajo (no un contrato laboral o colectivo). En este sentido, el apartado “B” del artículo 123 constitucional presenta un claro ejemplo de discriminación laboral, al violar sistemática la libertad sindical y la contratación colectiva, así como al restringir el derecho de huelga de los trabajadores (ver cuadro en Anexo II).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Art. 123, también presenta diversas complejidades, dado que crea dos tipos de burocracia -de base y de confianza- que implican dos lógicas políticas muy diferentes en términos de empleo público (Arellano, 2003). Los empleados de confianza se rigen por la Ley Federal del Trabajo, pero con derechos sumamente restringidos, lo que los somete a una dinámica marcada por la incertidumbre, dado que estos funcionarios están desprotegidos legalmente y son manejados discrecionalmente por los grupos políticos del Poder Ejecutivo. Los trabajadores de base, por su parte, siguen una lógica propia, caracterizada por una situación de certidumbre laboral, en la medida en que se le garantiza la inamovilidad de manera política y legal.

Para entender la persistencia de esta confusión legal que ha permitido la existencia de dos regímenes de empleo y de dos categorías de funcionarios públicos, hay que tener presente que este sistema le permitió al Gobierno Federal tener un amplio margen de flexibilidad en las negociaciones salariales, políticas y laborales con los diversos actores de la burocracia. De hecho, la legislación laboral de la burocracia de base se convirtió en un instrumento de control político en manos del Estado (Leal, 1976).

En su conjunto, el artículo 123 constitucional en su apartado B y su legislación reglamentaria han creado fuertes escudos que protegen los tanto derechos y garantías de los trabajadores, como el poder político de los dirigentes sindicales. Los derechos laborales y las bases de representación político-sindical constituyen, en última

instancia, los obstáculos más difíciles que deberá enfrentar un régimen de profesionalización para la burocracia de base.

Los derechos a la inamovilidad, a la jornada de trabajo, a la contratación explícita y al escalafón de antigüedad entre otros, garantizan la permanencia laboral de los empleados de base y les otorgan poder de negociación a los sindicatos. Sin embargo, al mismo tiempo, estos derechos imponen fuertes restricciones a los burócratas para el ascenso en la escala organizativa y salarial. La cuestión no es fácil de resolver: se presenta un dilema entre la necesidad de implementar la profesionalización de la burocracia de base -lo que implica mejorar las condiciones laborales a cambio de resignar derechos adquiridos-, y la posibilidad de mantener el poder de negociación de los sindicatos ante el gobierno, siempre que los derechos sean respetados a rajatabla.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS ORGANIZACIONAL: LA CONSERVACIÓN DEL VIEJO INSTITUCIONALISMO AUTORITARIO

En los dos capítulos anteriores hemos visto que el mayor reto que se presenta para profesionalizar la administración de base consiste en resolver la complicada dinámica en la que están en juego intereses corporativos, las bases de poder político de los líderes sindicales, así como las prerrogativas legales que han protegido los derechos laborales de los trabajadores de base. Como complemento, en esta sección nos focalizaremos en la estructura de gobierno y representación de la FSTSE, para vislumbrar desde el ámbito organizacional, las restricciones adicionales que existen para desarrollar profesionalmente a los trabajadores sindicalizados de la administración pública.

Un análisis organizacional exhaustivo debe abarcar un amplio espectro de variables, de tal forma de comprender con la mejor precisión posible los arreglos institucionales que afectan la distribución de poder y la influencia de los diversos actores; en nuestro caso, todos aquellos que conforman la Federación (trabajadores y líderes sindicales). Sin embargo, ante la imposibilidad de realizar una intervención organizacional en la FSTSE, y dada la dificultad para obtener información fiable acerca de la Federación, el presente análisis se limita al estudio de su estructura formal, cuya información fue extraída de los estatutos oficiales de la FSTSE²³. Esta información fue complementada con las entrevistas realizadas.

²³ Los estatutos de la FSTSE están disponibles en su página web: www.fstse.org.mx (marzo 2004).

4.1. ESTRUCTURA FORMAL

4.1.1. OBJETIVOS

La estructura de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se integra con las organizaciones sindicales constituidas de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias del Artículo 123 Constitucional. A la fecha, la FSTSE agrupa a 78 organizaciones sindicales, cuyo ingreso fue aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional de la Federación (CEN) y por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA).

Los objetivos formales que persigue la Federación se articulan en torno a dos cuestiones fundamentales que interesan a los trabajadores y a los sindicatos: la inamovilidad en el puesto y el aumento de salarios y prestaciones. En primer lugar, la Federación, como representante de los sindicatos afiliados ante autoridades jurídicas y administrativas, tiene como objetivo proteger los derechos y prestaciones de los burócratas de base, al exigir siempre el cumplimiento estricto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En segundo lugar, la FSTSE, como interlocutor y representante oficial de los sindicatos en las negociaciones con el Gobierno Federal, se propone lograr un aumento continuo del nivel económico, cultural, social y político de los trabajadores de base.

De acuerdo a estos propósitos formales, la Federación lleva adelante un programa que consiste en 32 líneas de acción que se articulan sobre tres ejes principales: a) promover un nuevo modelo sindical, basado en la participación democrática y la comunicación entre la Federación y los agremiados; b) fomentar el desarrollo profesional de los trabajadores como mecanismo para lograr mejoras salariales y de prestaciones; c) exigir que la LFTSE y demás disposiciones legales que garantizan los derechos sindicales y laborales sean respetadas.

4.1.2. ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA FSTSE

La soberanía de la Federación es ejercida a través del Congreso Nacional y del Consejo Nacional.

El **Congreso Nacional** es la autoridad máxima de la Federación, con facultades para conocer y resolver los asuntos de la organización. Los fallos emitidos por el mismo son de carácter inapelable. Los Congresos Ordinarios se celebran cada tres años y están integrados por cinco delegados de cada uno de los Sindicatos Federados, y por tres Delegados de cada uno de los Comités Estatales FSTSE.

El Congreso Nacional tiene amplias facultades para elegir y remover libremente a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y representantes de la Federación (por ejemplo, ante el ISSSTE y FOVISSSTE o ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje). Por otro lado, el Congreso Nacional es el encargado de señalar la línea político-sindical que debe seguir el Comité Ejecutivo Nacional, de reformar el Estatuto de la FSTSE y de resolver en forma definitiva las sanciones disciplinarias contenidas en ese estatuto.

Los **Consejos Nacionales** se reúnen anualmente y están presididos por el Presidente del Órgano Superior de Gobierno del CEN de la Federación, y se integran con tres delegados por cada uno de los Sindicatos Federados, y por tres delegados de cada uno de los Comités Estatales FSTSE. En el Consejo, cada sindicato y cada Comité Estatal tienen derecho a un voto. Entre las facultades del Consejo se destacan las de conocer y resolver los asuntos de interés general de la FSTSE, expedir los Reglamentos de la Federación a propuesta del CEN, y aprobar la admisión de nuevos Sindicatos como miembros de la FSTSE que el Comité Ejecutivo haya acordado.

Órgano nacional de gobierno y representación de la FSTSE

La estructura de gobierno de la Federación se ejerce operativamente a través del Comité Ejecutivo Nacional y de Comités Ejecutivos Estatales y Municipales. Asimismo, la FSTSE cuenta con Órganos Autónomos de Vigilancia: la Comisión Nacional de Vigilancia, la Comisión Nacional de Hacienda y la Comisión Nacional de Honor y Justicia.

El **Comité Ejecutivo Nacional** (CEN) es la instancia de gobierno sindical, que funciona como representante de los intereses de la organización y como ejecutor de los acuerdos emanados de los Congresos y Consejos Nacionales.

El Comité Ejecutivo Nacional se integra por un Órgano Superior de Gobierno (OSG) que está constituido por un presidente y cuatro vicepresidentes. Asimismo, el CEN cuenta con 47 secretarías y un Consejo Consultivo. Los integrantes del CEN son nombrados por el Congreso Nacional y duran en el cargo por 3 años. Sin embargo, el Congreso, cuando estime conveniente, puede acordar la ampliación del ejercicio de uno o más de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional. Esta estructura organizacional está vigente a partir del 2001, año en el que Presidente del OSG de la Federación y actual senador de la Nación, Lic. Ayala Almeida, llevó adelante un proceso de “modernización” de la FSTSE. La reforma de mayor relevancia fue la de abandonar la vieja estructura de gobierno que se componía de un Secretario General –la máxima autoridad de la Federación- y 38 secretarías. La nueva estructura prevé un órgano de gobierno conformado por un Presidente y cuatro vicepresidentes²⁴. Asimismo, se crearon 88 cuerpos administrativos entre secretarías, direcciones y consejos, lo que al momento ha resultado en un total de 400 cargos adicionales que se integran a la nueva estructura del CEN. Una segunda reforma fue la posibilidad de que el titular de la

²⁴ El 50 % de los puestos de la vicepresidencia son ocupados por líderes sindicales opositores al Presidente del OSG. Esta estrategia está dirigida a reducir los descontentos al interior de la Federación.

Federación fuese reelegido en su puesto. (Esta cláusula fue rápidamente aprovechada por Ayala Almeida para continuar en su puesto durante el periodo 2001 – 2004).

En lo que respecta a las facultades principales del Comité Ejecutivo Nacional, éstas son la de intervenir en los conflictos internos de un sindicato, y en los conflictos de carácter colectivo que tenga una o varias organizaciones federados con el Estado. El CEN tiene pues la función de representar a los sindicatos federados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando le sea solicitado. En efecto, una de las obligaciones que tienen los sindicatos afiliados es la de mantener informado al Comité Ejecutivo Nacional de la Federación sobre sus conflictos de carácter colectivo o intersindical, así como de sus actividades de carácter general. Además, las organizaciones afiliadas deben permitir la intervención de la FSTSE, a través de su CEN, para la resolución de los conflictos laborales.

El **Presidente del Órgano Superior de Gobierno** del CEN es el máximo encargado del Gobierno de la Federación y cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para ejercer la representación de la FSTSE. En efecto, el Presidente del OSG personifica legal, política y administrativamente a la Federación ante las autoridades judiciales o administrativas, sin que se requiera autorización del CEN. El Presidente puede intervenir en todos los actos jurídicos, convenios y contratos relacionados con la Federación y otorgar poderes generales o especiales para la atención de asuntos de la FSTSE. Asimismo, tiene la facultad para interponer amparos, absolver posiciones, formular toda clase de denuncias y conceder el perdón en querellas que así estime conveniente.

Por otro lado, también cuenta con las facultades para establecer los Congresos Nacionales ordinarios y extraordinarios, instalar y presidir los Consejos Nacionales,

presidir los plenos del CEN, así como para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los miembros y dirigentes sindicales de la Federación.

El amplio poder discrecional del Presidente del CEN también se extiende al manejo de recursos, en la medida en que puede autorizar con su sola firma los gastos y documentos de cobro y de pago que deban realizarse por la Secretaría de Finanzas y la Tesorería General de la FSTSE.

Órganos locales de gobierno y organismos autónomos de vigilancia

La Federación establece comités locales como órganos auxiliares de coordinación, con el objetivo de apoyar la operación de gobierno del CEN.

Los **Comités Estatales FSTSE** dependen directamente del Comité Ejecutivo Nacional y están sujetos al Plan de Acción que determine la Federación y los acuerdos de los Congresos Nacionales y del Comité Ejecutivo Nacional. Los Comités Estatales FSTSE, previa autorización del Comité Ejecutivo Nacional, tienen la facultad de constituir **Comités Municipales FSTSE** que dependen directamente de los Estatales.

En cuanto a los **Órganos autónomos de vigilancia**, la Comisión Nacional de Vigilancia, la Comisión de Honor y Justicia y la Comisión de Hacienda tienen a su cargo vigilar y sancionar los actos realizados por los sindicatos afiliados en su relación con la Federación, por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, por los representaciones de la FSTSE, por las Comisiones Nacionales y por los Comités Ejecutivos Estatales y Municipales de la FSTSE.

Cada una de estas Comisiones Nacionales se integrará con un Presidente y dos Secretarios, que son electos por el Congreso Nacional en el mismo acto en que se elige al Comité Ejecutivo Nacional, y duran tres años en su ejercicio. En otras palabras, el Congreso Nacional tiene derecho de nombrar y remover simultáneamente a los

miembros del CEN y a los órganos que deben vigilar su desempeño. Este aspecto es relevante, dado que si los órganos de vigilancia no tienen continuidad y se renuevan con cada cambio en la cúpula de la Federación, la supuesta autonomía de estos cuerpos de control es ampliamente cuestionable.

4.2. EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES DENTRO DE LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA FSTSE

Como se ha mencionado, una de las líneas de acción formales que lleva adelante la Federación es la de desarrollar profesionalmente a los trabajadores de base. La propuesta de la FSTSE contempla desde el establecimiento de reglas para la capacitación laboral, hasta el fomento de una nueva cultura sindical y del trabajo que tenga como objetivos centrales la productividad, la eficiencia y el espíritu de servicio. El establecimiento de un servicio civil también se incluye dentro del programa de acción, así como la propuesta de tabuladores que permitan revalorar los puestos, en base a un sistema de evaluación basado en la eficiencia.

Para llevar adelante tales acciones, el Presidente del OSG es quien se desempeña como representante de la burocracia sindicalizada en el cargo de Miembro Titular de Comité Intersecretarial del Servicio Civil. La FSTSE también está representada en la Subcomisión Técnica del Servicio Civil y tiene las funciones de obtener y sistematizar la información sobre indicadores económicos, sueldos y prestaciones, así como sobre el costo de la vida por zonas geográficas, para sustentar las peticiones que se formulen. La representación de la FSTSE debe coordinarse con la Secretaría de Servicio Civil para estudiar y elaborar los catálogos de puestos y tabuladores de sueldos que se someten a la aprobación del Presidente del CEN.

Por otro lado, el Secretario de Servicio Civil de Carrera, con el conocimiento del Presidente del OSG, debe constituir comisiones de seguimiento y evaluación de la productividad y eficiencia en las dependencias y entidades de la Administración Pública.

4.3. OBSERVACIONES PRELIMINARES: UN ACERCAMIENTO DESDE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

El análisis de la estructura formal de la Federación muestra que existe una marcada tendencia a centralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos en el Comité Ejecutivo Nacional y, más particularmente, en el Presidente del OSG de la Federación. Junto con el CEN, el Presidente cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para intervenir en los conflictos internos y externos de los sindicatos federados y para mantener el poder de cohesión de la Federación, entre otras facultades. Esta estructura le permite al Comité Ejecutivo ejercer un firme control sobre los sindicatos afiliados y los trabajadores sindicalizados, es decir, sobre la base de su apoyo político. Es en este sentido que el objetivo de promover una nueva cultura sindical democrática se ve socavado por dos factores. En primer lugar, gran parte de las decisiones se toman unilateralmente por el Presidente del OSG, mientras que, por otro lado, no existen mecanismos ni reglas claras que delimiten el poder de intervención del CEN y de los Congresos y Consejos Nacionales en asuntos internos de los sindicatos afiliados. En segundo lugar, los órganos de vigilancia tampoco cuentan con la suficiente autonomía como para imponer sanciones efectivas y candados al accionar discrecional de los organismos de la Federación.

El objetivo de desarrollo profesional de los trabajadores también encuentra dificultades para su logro. Si bien el programa de acción de la Federación propone una nueva cultura

del trabajo basada en la productividad, la eficiencia y el espíritu de servicio, lo cierto es que no se han establecido estrategias de operación consistentes para la profesionalización de los trabajadores, ni se han presentado programas de implementación y sistemas de evaluación. En efecto, el desarrollo profesional y la capacitación del personal se limitan a un mero ejercicio retórico que es utilizado como herramienta para la negociación de mejoras salariales, pero que está lejos de transformarse en acciones dirigidas a mejorar el desempeño de los empleados.

Parece claro que la estructura de la FSTSE es poco funcional tanto para lograr una práctica sindical democrática, como para fomentar el desarrollo profesional de los trabajadores. Sin embargo, la Federación ha podido mantener unidos a los sindicatos y controlados a los trabajadores a través de la centralización de los recursos y de la toma de decisiones en su cúpula directiva, por medio de una estructura jerárquica rígida, y dada la falta de mecanismos de control efectivos y realmente autónomos.

Desde la teoría de la organización es posible comprender más claramente la permanencia y estabilidad de la Federación a lo largo de los años. El primer aspecto que debemos considerar son las razones que explican la conformación de sindicatos, para luego comprender por qué estas organizaciones se agrupan en una Federación.

A partir de la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson (1992) aplicada a los sindicatos, las organizaciones de trabajadores son consideradas como grupos grandes que se ocupan de la provisión de bienes colectivos a sus afiliados. Por bienes colectivos se entienden los derechos y beneficios laborales obtenidos por los trabajadores gracias a su afiliación a los sindicatos, y que no podrían conseguir de otra forma –la inamovilidad en el cargo, por ejemplo–.

En el caso de los trabajadores de la burocracia mexicana, la Ley Federal Burocrática les otorga el derecho a formar parte de un sindicato, pero una vez que han ingresado no pueden dejar de pertenecer al mismo.

Desde la visión de Olson, esto constituye un mecanismo de coacción (la “membresía obligatoria” o “sindicalismo obligatorio”, para el autor). La coacción es considerada como una de las características fundamentales, pues representa el dispositivo principal para lograr la provisión de bienes colectivos. El sindicalismo obligatorio es utilizado por los sindicatos para hacer frente al problema del polizón (*free rider*) que la provisión de bienes colectivos presenta para un grupo grande. Los sindicatos tienen que coaccionar o conservar el poder de coaccionar a los patrones, el Estado en caso de los sindicatos de la burocracia. También tienen que contar con mecanismos para coaccionar a aquellos miembros dispuestos a rezagarse, y tienen que hacer cuanto puedan para obligar a los trabajadores a unirse a ellos. Se sostiene pues el supuesto muy simplificado -pero sin duda correcto- de que los sindicatos son organizaciones nacionales, instituciones que trabajan principalmente por los intereses comunes de grandes grupo de trabajadores y que las diversas formas de coacción son sumamente importantes para explicar la fuerza y estabilidad de los sindicatos, ya que les otorgan fuerza de cohesión y poder de negociación (Olson, 1992).

En el caso particular de la FSTSE, el poder de coacción le es entregado a través de la Ley Burocrática. Dicha ley establece a la Federación como la única central reconocida por el Estado y, al otorgarle el monopolio de representación de los sindicatos de la burocracia, éstos están obligados a afiliarse a la FSTSE para poder operar.

Estas razones explican la afiliación de los sindicatos a la Federación, sin embargo, las barreras legales para la libre sindicalización no son suficientes para entender la estabilidad y permanencia de la FSTSE durante décadas.

En este sentido, debemos considerar que los sindicatos que conforman la FSTSE son múltiples organizaciones que tienen objetivos ambiguos y de difícil operación. Ante la multiplicidad y diversidad de objetivos de los sindicatos, la Federación puede entenderse -desde la perspectiva de Cyert y March (1963)- como una organización encargada de llegar a acuerdos y objetivos comunes para los trabajadores de la burocracia. La FSTSE, por lo tanto, se constituye en el canal propicio para generar un proceso de negociación y aprendizaje entre los agrupaciones que la componen.

La Federación como grupo organizado se instituye bajo la forma de una *coalición política* compleja que permite la cohesión y la coordinación del trabajo y los esfuerzos. A su vez, el papel del administrador de la organización como tomador de decisiones –en este caso, el Presidente de la FSTSE- no se limita al de un protector de los objetivos comunes o de un mediador entre los intereses de todos los comprometidos, sino que funge como representante de un conjunto de valores particulares.

Para entender la permanencia de los sindicatos en la Federación debemos considerar otro concepto de Cyert y March: los *pagos colaterales*, es decir, los alicientes –no necesariamente económicos y no siempre entregados de forma legal o equitativa- que los afiliados de la FSTSE reciben por pertenecer a la misma. La importancia de los pagos colaterales no puede dejarse de lado, ya que representa el proceso central en el que se especifican fines y objetivos de la organización (Del Castillo, 2001). En el caso de la FSTSE, la asignación de pagos colaterales ha sido posible gracias a la amplia discrecionalidad con la que cuenta el máximo órgano de gobierno para la administración de recursos humanos y financieros²⁵. Las capacidades de negociación y

²⁵ El número de créditos de vivienda del FOVISSSTE que la FSTSE otorga a los sindicatos –no es una cantidad fija por organización- puede considerarse un pago colateral. Asimismo, en el caso particular de los trabajadores, los aumentos salariales que reciben a través de las negociaciones encabezadas por la FSTSE pueden ser tomados también como pagos colaterales, ya que son alicientes que no pueden ser percibidos si no se pertenece a la Federación.

La entrega de pagos colaterales también explica los cambios en la estructura de la FSTSE en el año 2001: las modificaciones al órgano de gobierno, así como la reelección de Ayala Almeida, generaron

movilización de recursos le han permitido, en efecto, priorizar ciertos objetivos y olvidar otros –entre ellos, el de profesionalización- sin generar mayores resistencias.

En este contexto, el pago de alicientes por encima de lo que es necesario para mantener a los grupos integrados a la Federación –*laxitud organizacional*, en términos de Cyert y March (1963)- es lo que explica la estabilidad y la permanencia de la organización a lo largo de los años, así como la fuerza para reducir los conflictos internos de la misma.

Desde la perspectiva de March y Olsen (1989), puede argumentarse que estas prácticas de corte corporativista y clientelista le han garantizado estabilidad a la FSTSE, en la medida en que generaron acciones correctamente interpretadas por todos los integrantes de la Federación y se ha institucionalizado una forma particular de resolver conflictos sindicales. En otras palabras, se han creado *reglas* (rutinas, tradiciones, procedimientos, roles, estrategias, formas organizativas, etc.) que dan forma a la actividad política de la organización (March y Olsen, 1989). La FSTSE se presenta, pues, como una institución que se construye en torno a una multitud de actividades y procedimientos pertinentes para garantizar su conservación ante amenazas del ambiente en el que se encuentra inserta. Bajo la visión de estos autores, es a través de las reglas de la institución –que define atribuciones y roles de los individuos de la organización- y de la *lógica de la pertinencia* –es decir, la elección de ser congruentes con las responsabilidades asignadas por las reglas-, que la FSTSE ha mantenido el orden, la estabilidad y predecibilidad, así como la adaptabilidad, si bien limitada. La lógica de lo apropiado implica para los sindicatos el cumplir con una serie de obligaciones y el intento de mantener su posición en la Federación, lo que les otorga una mayor cantidad de pagos colaterales y de poder político dentro de la coalición. La acción de pertenecer a la FSTSE, por lo tanto, proviene de un concepto de necesidad, más que de preferencia.

descontento al interior de la Federación, sin embargo, al entregar dos de las vicepresidencias del CEN a los opositores del Presidente, las resistencias se redujeron y la reforma se llevó adelante.

Los mecanismos intencionales de control que ha ejercido la Federación han posibilitado mantener estables las relaciones entre los grupos que la componen, sostener las reglas existentes y reducir las diferencias entre los sindicatos. La FSTSE ha logrado controlar amplios *sistemas de significado* (March y Olsen, 1989), es decir, la estructura interpretativa de la solución de problemas, del aprendizaje y de los conflictos sindicales²⁶. Esto ha permitido a la Federación ejercer control sobre las percepciones acerca del mundo sindical, sobre la definición de autoridades legítimas e instituciones apropiadas. De la misma forma, el control de la estructura de significados ha servido para simplificar las complicaciones de la heterogeneidad de los sindicatos que integran la Federación, y para la conformación de preferencias y objetivos comunes.

En resumen, los factores que sustentan la estabilidad y permanencia de la Federación son: la entrega de pagos colaterales, la creación de reglas institucionales y la lógica de lo apropiado, así como el control sobre las estructuras de significado. Todo esto ha sido posible gracias a los mecanismos de coacción que le fueron entregados a la Federación a través de la Ley Federal de la Burocracia, para garantizarle la cohesión y el control sobre los empleados de base.

²⁶ Los autores identifican tres mecanismos de control: sobre la atención, sobre los procesos de adaptación y sus anomalías y sobre sistemas de significado. La Federación ha recurrido tanto a un control preciso sobre la estructura del significado, por ejemplo cuando se habla de éxito o fracaso en las negociaciones, así como a un control más difuso, cuando establece los modos legítimos de utilizar el término “intereses”, por ejemplo.

CAPITULO V. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO CRISTALIZADOR DE LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

Hasta el momento hemos analizado por separado las tres dimensiones que componen nuestro marco institucional, para vislumbrar las principales restricciones que el mismo presenta para la estructuración de un régimen de profesionalización dirigido a la burocracia de base. Es evidente que estos ámbitos que integran un único contexto institucional no constituyen campos de análisis aislados unos de otros, sino que se entrecruzan y retroalimentan. En este capítulo se pondrá de manifiesto la relación que existe entre los factores limitantes en cada dimensión y la tensión que se genera con los principios que sostiene un régimen profesional meritocrático.

En un principio, se realiza una conceptualización del régimen profesional para dejar en claro cuáles son sus características principales. No se presenta un modelo específico para la administración pública mexicana, sino que delineamos los elementos en común que ha presentado la experiencia internacional y que constituyen una guía general para la estructuración de un servicio profesional. Posteriormente, se expondrán en forma sintética los principales limitantes institucionales que entran en conflicto con los fundamentos de la profesionalización del aparato público y la relación que existe entre las mismas.

5.1. CONCEPTOS BÁSICOS DE UN RÉGIMEN PROFESIONAL MERITOCRÁTICO

En términos generales, la profesionalización del aparato público representa un paso fundamental para que las burocracias abandonen progresivamente el patrimonialismo y el clientelismo (Horn, 1995). El objetivo de este sistema es separar administración de política y brindar garantía de ingreso y empleo a los burócratas como incentivos para

evitar actos de corrupción. Se recurre al reclutamiento meritocrático, se favorecen las garantías profesionales y se plantean derechos y obligaciones que los funcionarios deben cumplir. Los principios esenciales de este sistema son la competencia, la evaluación y la transparencia en los requisitos y en las reglas de concurso.

La experiencia internacional que estudian Meny (1990) y Guerrero (2000) -Francia, Italia, EEUU, Gran Bretaña y Alemania- nos dice que los servicios de carrera meritocráticos se caracterizan por:

- Reglas de reclutamiento y de entrada-salida basadas en el mérito, la preparación y la capacidad técnica a través de sistemas de convocatorias.
- Sistemas de formación-capacitación que favorecen la profesionalización, generalmente a través de organismos de capacitación permanente para fortalecer la especialización de los funcionarios.
- Movilidad interna, vertical y horizontal, directamente ligada a cuestiones del mérito, aunque la antigüedad es una condición necesaria.
- Sistemas de evaluación competitiva que sostienen la lógica meritocrática y están basados en sistemas de incentivos positivos de promoción independientes de la influencia política.
- Sistemas de evaluación meritocrática, esencial para la profesionalización, dado que obliga al personal a una constante capacitación y actualización

Las ventajas principales de un servicio profesional es que está basado en la imparcialidad, la legalidad y la integridad, lo que incentiva la continuidad de los programas, la reducción de la ineficiencias y el apego a las normas (Guerrero,2000). El servicio profesional promueve la autonomía y la neutralidad del aparato administrativo

respecto a la esfera política; esto favorecería la continuidad en la aplicación de las políticas públicas, así como la implementación fiel de las mismas.

Es necesario, también, prestar atención a los peligros de los regímenes meritocráticos, que la misma evidencia internacional deja en evidencia: sistemas muy cerrados, donde los funcionarios cuentan con suficiente poder para controlar la agenda gubernamental, donde se diluye la responsabilidad, se erosiona la rendición de cuentas, y se desincentiva la eficiencia.

5.2. LIMITANTES INSTITUCIONALES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN

En esta sección se exponen sintéticamente las restricciones principales que surgen de cada ámbito de análisis para el desarrollo profesional de la burocracia de base. La complejidad del actor bajo estudio no permite realizar un diagnóstico completo del sector sindicalizada de la burocracia, ni exponer el conjunto total de restricciones que se le presenta a un régimen meritocrático. No obstante, el siguiente punteo puede constituir una guía general de limitantes institucionales a considerar en el estudio y el diseño de políticas de profesionalización.

Desde el ámbito político surgen las siguientes restricciones:

- Existe un marco donde históricamente ha prevalecido una **lógica política-sindical basada en la subordinación y el control en manos del sistema político**. Hasta el año 2000, el gobierno federal había estado en grado de ejercer un control efectivo sobre los trabajadores de base para mantener cohesionados a los funcionarios públicos por medio de la Ley Federal Burocrática. A través de esta legislación laboral, el Poder Ejecutivo concedía el monopolio de la representación sindical a la FSTSE y garantizaba a los empleados de base los derechos de inamovilidad, la jornada de

trabajo, la contratación explícita y el escalafón de antigüedad, a cambio de su cooperación con las políticas gubernamentales. Esto permitió establecer una cadena de dominación, cuyos eslabones eran Estado-partido-sindicato y que dio forma a un sindicalismo corporativo autoritario y subordinado al Estado. Se institucionalizó, de esta manera, una forma de gobernabilidad extraconstitucional, paralela al Congreso y a la lógica ciudadana.

- A lo largo de los años, este contexto ha dado paso a una **burocracia sobreprotegida** –gracias a los derechos laborales adquiridos-, **un aparato público sobrepolitizado** –por la relación histórica de los líderes sindicales con el PRI- e **incapaz de generar sistemas exhaustivos de información** sobre actos, obligaciones y derechos de la acción pública –por la discrecionalidad con la que cuenta este sector de la administración- (Arellano, 2003).

- Los **proyectos de profesionalización** en las décadas del 80 y 90 fueron abandonados en la medida en que **ponían en juego las bases de control político** del partido. Un programa de modernización administrativa como la profesionalización del aparato público implicaba un proceso político sumamente complejo: habría afectar las bases de control político del gobierno federal, dado que supone un cambio en las estructuras de poder establecidas, en el comportamiento burocrático y en las voluntades políticas de los diversos actores implicados (gobierno federal, altos funcionarios, sindicatos de la burocracia). Como resultado, sólo se alcanzaron propuestas decorativas que no tuvieron viabilidad.

- Existe una **posición intransigente de los sindicatos** en cuanto a la profesionalización del aparato público. La FSTSE y sus afiliados han reconocido la importancia de un régimen de profesionalización como mecanismo de ascenso y promoción de los trabajadores de base. Pero, la Federación se opone tajantemente a ver

afectados los derechos laborales de la burocracia de base, es decir, aquellos derechos adquiridos constitucionalmente y que, al a su vez, imponen las mayores restricciones para sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. El derecho a la inamovilidad en el puesto se ha identificado como el principal obstáculo para el desarrollo profesional de los empleados: perpetúa un ambiente signado por un gran formalismo, donde se premia la lealtad, la obediencia, el compromiso, pero no la innovación, la inteligencia y la competencia. Al mismo tiempo, la inamovilidad se ha convertido en el estandarte de lucha de la Federación: constituye el derecho irrenunciable por excelencia, dado que garantiza la permanencia laboral de los empleados de base y, por lo tanto, su afiliación al sindicato. Esto le otorga poder de negociación y de cohesión a las organizaciones obreras.

- El programa actual para desarrollar profesionalmente a la burocracia de base, el Nuevo Marco de Relaciones Laborales, tiene como meta transformar la cultura laboral a partir del establecimiento de un nuevo vínculo entre sindicatos y Gobierno Federal. Sin embargo, este programa, que no afecta derechos ni obligaciones del personal de base y que no somete al personal a nuevas reglas de selección, promoción y evaluación, parece demasiado limitado para transformar a un grupo estable y consolidado. EL NMRL constituye, por lo tanto, como un proyecto por demás ambicioso, pero que aún debe enfrentar un **contexto político-institucional en transición** que impone serias limitaciones para el logro de un gobierno de calidad y profesional.

Las restricciones que surgen desde el punto de vista legal son las siguientes:

- Existe un marco complejo donde conviven dos regímenes laborales diferentes que han dado lugar a lógicas políticas muy diversas en términos del empleo público. En virtud del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria –la Ley Federal

Burocrática-, los **empleados públicos de base se encuentran en una situación laboral y jurídica desventajosa** respecto al resto de los trabajadores del país: la contratación se realiza por un acto administrativo, se establecen condiciones generales de trabajo, se viola sistemáticamente la libertad de asociación y se restringe notablemente el derecho a huelga de estos trabajadores. Asimismo, a través de la legislación laboral se crearon dos categorías diferentes de funcionario público -de confianza y de base- que han contado con una dinámica de funcionamiento propia. La **dualidad de regímenes de empleo y de categorías de empleados públicos** estaba en función de los objetivos del sistema político: otorgar al Poder Ejecutivo un amplio margen de flexibilidad en las negociaciones salariales, políticas y laborales con los diversos actores de la burocracia. Como ha señalado Leal (1976), **la legislación laboral se convirtió en un efectivo instrumento de control político en manos del Estado.**

- En lo que respecta los trabajadores sindicalizados, **la Ley Burocrática ha dado lugar a un ámbito donde se crean pocos incentivos para su desarrollo y buen desempeño laboral:** existe una fuerte protección de la fuente de empleo y una marcada tendencia a estructuras escalafonarias basadas en la antigüedad. Los derechos a la inamovilidad, a la jornada de trabajo, a la contratación explícita y al escalafón de antigüedad entre otros, garantizan la permanencia laboral de los empleados de base y les otorgan poder de negociación a los sindicatos. A su vez, estos derechos imponen fuertes restricciones a los burócratas para el ascenso en la escala organizativa y salarial.

- **La Ley Burocrática ha protegido ampliamente el poder de negociación y la fuerza política de los sindicatos y la FSTSE** en la medida en que estas organizaciones obreras constituyeran uno de los pilares de estabilidad social e ideológica del PRI. La legislación laboral restringe la libertad de asociación: elimina la posibilidad de organización plural y la formación de grupos disidentes, lo que facilita el control sobre

los empleados públicos. Por otro lado, la legislación laboral dispone que el 50% de las nuevas plazas sea cubierto por candidatos propuestos por el sindicato. Esto permite a la dirigencia sindical asignar nuevos puestos con total discreción y, por lo tanto, mantener prácticas clientelistas y patrimonialistas que le garantizan una base de apoyo al interior de la organización obrera.

El análisis organizacional de la FSTSE nos revela las siguientes limitantes para la profesionalización:

- **La Federación muestra una fuerte tendencia a centralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos** en el Comité Ejecutivo Nacional y, más particularmente en el Presidente del Órgano Superior de Gobierno de la FSTSE. El Presidente de la Federación cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para intervenir en los conflictos internos y externos de los sindicatos federados y para mantener el poder de cohesión de la Federación, entre otras facultades. Esta estructura le permite al Comité Ejecutivo ejercer un firme control sobre los sindicatos afiliados y los trabajadores sindicalizados, las bases de su apoyo político.

- **El objetivo formal de la Federación de promover una nueva cultura sindical democrática se ve socavado** por dos factores. Por un lado, gran parte de las decisiones se toman unilateralmente por el Presidente del OSG, mientras que, por otro lado, no existen mecanismos ni reglas claros que delimiten el poder de intervención del CEN y de los Congresos y Consejos Nacionales en asuntos internos de los sindicatos afiliados. Los órganos de vigilancia, por su parte, tampoco cuentan con la suficiente autonomía como para imponer sanciones efectivas y candados al accionar discrecional de los organismos de la Federación.

- **El objetivo de desarrollo profesional de los trabajadores también encuentra dificultades** para su logro. El programa de acción de la Federación propone una nueva cultura del trabajo basada en la productividad, la eficiencia y el espíritu de servicio, sin embargo, no se han establecido estrategias de operación consistentes para la profesionalización de los trabajadores, ni se han presentado programas de implementación y sistemas de evaluación.

- **La FSTSE cuenta con amplios mecanismos de coacción y control sindical, concedidos por la Ley Federal de la Burocracia**, que le han otorgado estabilidad y poder de negociación a lo largo de los años. El monopolio legal de representación de todos los sindicatos de la burocracia (“membresía obligatoria”, en términos de Olson) le ha permitido a la Federación mantener cohesionados a los agremiados y ha evitado la formación de agrupaciones y centrales opositoras. En este marco, se ha dado lugar a una estructura sindical - organizacional con una fuerte tendencia a la centralización de decisiones y de manejos de recursos, con poca flexibilidad para adecuarse al ambiente, y carente de órganos de control efectivos y autónomos.

- **La Federación constituye una coalición política** que permite la cohesión y la coordinación de trabajos y esfuerzos. El marco legal en el que se inserta el accionar de la Federación le ha otorgado un amplio margen para intervenir en cuestiones sindicales y laborales de sus agremiados. La discrecionalidad con la que cuenta la FSTSE para entregar pagos colaterales y manejar estructuras de significado, ha hecho posible la determinación de fines y objetivos comunes para reducir la multiplicidad de objetivos que persiguen los sindicatos confederados. La capacidad de negociación y movilización de recursos le han permitido priorizar ciertos objetivos y relegar otros –el de profesionalización- sin generar fuertes resistencias.

Los sindicatos que forman parte de la Federación cumplen con una serie de obligaciones para obtener una determinada cantidad de pagos colaterales y de poder de negociación dentro de la coalición. La acción de pertenecer a la FSTSE surge, por lo tanto, de un concepto de necesidad más que de una libre elección.

5.3. RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Cada ámbito de análisis por separado nos revela un cuadro por demás complejo para la profesionalización del aparato público de base. La complejidad es aún mayor cuando consideramos que estas restricciones forman parte de un único marco institucional y que, por lo tanto, están relacionadas unas con otras.

En base al análisis realizado, encontramos en **la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el eje rector de las principales restricciones para la profesionalización del aparato público de base.**

La Ley Federal Burocrática durante años fue funcional a los objetivos políticos de control y subordinación de los sindicatos en manos del partido de Estado. Los derechos laborales concedidos a través de esta ley han servido como un mecanismo para mantener cohesionados a los trabajadores de base. La legislación laboral, de hecho, ha creado una burocracia sobreprotegida y sobrepolitizada que no está dispuesta a resignar los derechos laborales adquiridos. En este marco, el sometimiento de los empleados de base a reglas de ingreso y expulsión basadas en el mérito, la preparación y la capacidad técnica es por demás difícil. De la misma forma, la lógica política-sindical a la que dio paso la Ley Burocrática está lejos de adecuarse a sistemas de evaluación competitiva y meritocrática: se ha institucionalizado un sistema que desfavorece la confianza, la objetividad y las posibilidades de evaluación entre pares (Guerrero, 2000).

Asimismo, la LFTSE ha fomentado un ámbito donde existen poco incentivos para el desarrollo profesional en la medida en que prioriza estructuras escalafonarias basadas en la antigüedad y garantiza la protección casi total de la fuente de empleo. Estos derechos imponen serias restricciones para el ascenso de los empleados en la escala organizacional y salarial. Además, la Ley de la Burocracia no favorece la creación de sistemas de capacitación y especialización que impulsen la profesionalización de los funcionarios y, por lo tanto, la movilidad interna de los mismos.

Por otro lado, la legislación que rige el empleo público de base protege ampliamente los derechos sindicales y de las bases de representación de las organizaciones obreras, lo que ha colaborado a instituir un ambiente marcado por la informalidad, la corrupción, el patrimonialismo burocrático, el clientelismo y la ineficiencia. La falta de libertad de asociación sindical en las dependencias del estado, así como la libre designación del 50% de nuevas plazas por parte de los sindicatos fomentan aún más este ambiente.

Por último, la misma legislación laboral ha entregado a la FSTSE mecanismos de coacción efectivos para mantener unidos a los sindicatos, pero que distan de ser funcionales para el desarrollo profesional de los empleados de base. En efecto, estos mecanismos que han permitido la estabilidad política de la FSTSE, han fomentado una estructura sindical y organizacional vertical con una fuerte tendencia a la centralización de decisiones y recursos, con poca autonomía de las secciones que la componen, con amplias facultades para ejercer el control sindical, carente de organismos de control autónomos y con limitada flexibilidad para adecuarse a un ambiente que exige cambios en el accionar público.

La hipótesis que sostiene esta investigación, por lo tanto, es que *un programa de desarrollo profesional meritocrático destinado al personal de base debe partir*

necesariamente de una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ésta representa la principal restricción jurídica para la profesionalización y constituye el eje rector de las limitantes políticas y organizacionales que surgen en el ámbito sindical.

Esto significa por un lado, reformar aquellos derechos laborales que sobreprotegen el empleo público –inamovilidad y el escalafón por antigüedad- y que constituyen la principal limitante para incentivar el desarrollo profesional. Por otro lado, es necesario modificar ciertos derechos sindicales que incentivan prácticas patrimonialistas y clientelistas -la libre designación del 50% de nuevas plazas y los monopolios de representación, por ejemplo-.

Hechas estas consideraciones, hay que dejar en claro que con la eliminación de estos derechos no pretendemos dejar sin defensa laboral a los trabajadores de base y sin bases de representación a las asociaciones obreras. Al contrario, la LFTSE representa un claro ejemplo de discriminación laboral, al violar sistemáticamente la libertad sindical y la contratación colectiva, así como al restringir el derecho de huelga de los trabajadores. Esto ha representado para los sindicatos la pérdida de instrumentos fundamentales para mejorar las condiciones económicas de sus afiliados (Freyre Rubio, 1983). En este mismo sentido, no creemos que las organizaciones obreras constituyan una restricción para la profesionalización. El principal obstáculo lo constituye el abuso de los mecanismos de control que ejercen las cúpulas sindicales para disipar todo intento de reforma al status quo.

La Ley Burocrática como instrumento de control político sobre los sindicatos de la burocracia, se ha convertido en una herramienta obsoleta en un contexto donde el eslabón de dominación Estado-partido-sindicato se ha roto y donde la contienda política se ha trasladado de la administración pública a los partidos políticos. En efecto, la

Federación y sus sindicatos afiliados se encuentran en un momento de transición, marcado por la búsqueda de un nuevo equilibrio entre representación laboral y función en el sistema político.

Ante una eventual reforma a la LFTSE, una buena alternativa podría ser que los empleados de base se rijan por la Ley Federal del Trabajo, como cualquier otro trabajador mexicano. Un cambio de régimen laboral permitiría a los trabajadores contar con un contrato colectivo de trabajo que otorgue derechos laborales funcionales a la defensa de sus intereses y al mejoramiento de sus condiciones de trabajo. Asimismo, se daría impulso a la profesionalización del aparato público en la medida en que favorecería la determinación de nuevas relaciones de trabajo –requisitos y procedimientos de ingreso, criterios de promoción y causales de rescisión, entre otros-, y la instrumentación de nuevos mecanismos de capacitación y adiestramiento. Por último, una reforma al régimen laboral impulsaría un cambio en el accionar de los sindicatos y en su función como representantes de intereses laborales. La pérdida del monopolio de representación y del derecho a la inamovilidad como estandartes de la lucha sindical, forzarían al sindicalismo de la burocracia a buscar una mayor representatividad y legitimidad ante su propia base de apoyo, y no en función de su posición en el sistema político.

Un segundo aspecto que queremos destacar es que la reforma de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no significaría la eliminación total de obstáculos para la profesionalización de la burocracia de base. En efecto, rechazamos el supuesto de que las organizaciones públicas sólo se mueven por la creación o transformación de reglas y normas, es decir, por meros diseños institucionales. Un proyecto de profesionalización debe estar acompañado de otras reformas dirigidas a una gestión más

autónoma de los organismos gubernamentales, a la creación de sistemas de rendición de cuentas y a un sistema judicial más eficaz, entre otros (Arellano, 2003; Guerrero, 2000). En resumen, las modificaciones a la Ley Federal de la Burocracia son una condición necesaria, pero de ninguna forma, suficiente para la profesionalización del aparato público de base; una reforma legal constituye simplemente el primer paso de un largo y complicado camino hacia un gobierno competitivo, profesional y de calidad.

OBSERVACIONES FINALES: SÓLO UN PRIMER PASO

En los capítulos previos de la investigación hemos analizado el marco institucional en el que se inserta la necesidad –y la posibilidad- de estructurar un programa de desarrollo profesional para los trabajadores de base de la administración pública mexicana. El estudio de la Federación de sindicatos de la burocracia desde un ámbito político, legal y organizacional, ha revelado una serie de restricciones institucionales que conforman un marco por demás complejo para el logro de un gobierno competitivo, profesional y aislado de los vaivenes políticos. Los principios que sustentan la profesionalización del aparato público se presentan como una alternativa desafiante –y a su vez limitada- para un medio que mantiene viejas estructuras del institucionalismo autoritario como principales herramientas para conservar el status quo. Las reglas de reclutamiento y de entrada-salida basadas en el mérito, los sistemas de formación-capacitación que favorecen la profesionalización y la movilidad vertical y horizontal, así como los sistemas de evaluación competitiva y meritocrática, entran en conflicto con un ambiente marcado por la informalidad, la corrupción, el patrimonialismo burocrático, el clientelismo y la ineficiencia. En este contexto prevalecen -al amparo de la legislación laboral que rige el empleo público de base- una burocracia sobreprotegida y sobrepolitizada, una lógica política-sindical basada en el control y la subordinación, y una Federación de sindicatos intransigente en cuanto a derechos laborales adquiridos. El cuadro es aún más complejo al considerar un contexto político e institucional que se encuentra a medio camino entre la operación del viejo régimen y el perfil de un nuevo estilo de gobierno.

En este trabajo se ha propuesto la modificación a la Ley Federal de la Burocracia como una condición necesaria para avanzar en la profesionalización integral del aparato

público. Como se ha mostrado en el capítulo V, el régimen laboral establecido en dicha legislación se presenta como el principal obstáculo legal para el desarrollo profesional, al mismo tiempo que cristaliza los obstáculos adicionales que surgen desde el ámbito político y organizacional: representa un claro ejemplo de discriminación laboral y un mecanismo obsoleto de control político y sindical sobre los trabajadores de base. Asimismo, este régimen laboral no otorga flexibilidad organizacional suficiente a la burocracia sindicalizada para adaptarse a un ambiente en transición, que exige un cambio en el accionar público y en las prácticas sindicales. En la medida en que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no sea reformada, difícilmente sea posible someter a la burocracia de base a reglas de selección, promoción y despido, que prioricen la estabilidad en el empleo, pero no la permanencia absoluta en el mismo.

Hay que tener presente que la propuesta de reforma a la Ley Federal Burocrática representa sólo el primer paso para destrabar la dinámica en el que están en juego intereses corporativos y laborales, las bases de representación sindical y los mecanismos tradicionales de control del Estado sobre la burocracia. El diseño y la implementación de un servicio profesional constituyen un complejo proceso político que redefine principios, normas, procedimientos, prácticas, y por lo tanto, rebasa los límites puramente técnicos y legales. En este sentido, el reto más importante que debe afrontar la profesionalización del aparato público de base es la presencia de una clase política que, ante la falta de mayorías absolutas en las cámaras, impone serios obstáculos al logro de consensos dirigidos a impulsar reformas estructurales, debido a su inexperiencia en las prácticas democráticas.

Las estrategias para modificar la Ley Burocrática, las alternativas legales para un nuevo régimen laboral, así como las recomendaciones específicas para profesionalizar al empleo de base de la administración pública, rebasan los límites de esta investigación.

Aún así, creemos convenientes señalar dos cuestiones clave para investigaciones posteriores, que nos permitirán avanzar en el diseño e implementación de nuevos mecanismos de reclutamiento, ascenso y expulsión para el personal sindicalizado:

- Un régimen profesional debe formar parte de un conjunto de reformas en la administración pública, dirigidas a la creación de pesos y contrapesos que favorezca una gestión más autónoma de los organismos gubernamentales, y la implementación de verdaderos sistemas de rendición de cuentas que resuelvan el abuso de autoridad, la corrupción, la impunidad y la ineficiencia que ha caracterizado al aparato público. Es necesario avanzar, por lo tanto, en la ideación y creación de mecanismos de evaluación autónomos y transparentes a través de indicadores que midan el desempeño y resultados de los empleados sindicalizados.
- Para profundizar en el conocimiento de la situación de los sindicatos de la burocracia en México, es necesario un estudio integral de la cultura organizacional de este sector de la administración. El Nuevo Marco de Relaciones Laborales, aquí analizado, se ha mostrado como una iniciativa de corto alcance, dado que se ha limitado a un estudio macro de la cultura organizacional de la burocracia de base. Dicho programa sólo ha identificado rutinas, símbolos y valores “universales” y estandarizados de este sector de la administración pública. Para lograr una comprensión exhaustiva de la burocracia de base, es condición avanzar en el estudio micro de su cultura organizacional-sindical. Esto significa entender que nos enfrentamos a numerosas organizaciones de trabajadores que si bien comparten intereses y características

organizacionales comunes, se diferencian en cuanto a sus valores, la interpretación de los mismos y, por lo tanto, dan forma a culturas organizacionales propias y particulares. Un régimen de profesionalización debe de considerar la dinámica específica de cada organización que compone al empleo público de base como institución, para adaptarse a su coyuntura propia, a su relación con el contexto y sus necesidades. Sólo de esta forma, se podrían alcanzar servicios profesionales con condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática, y, al mismo tiempo, estructuras con flexibilidad organizacional suficiente para responder al ambiente, a través de esquemas de desarrollo y evaluación propios para cada organización.

Un último aspecto que merece ser destacado es que todo proyecto destinado a impulsar el desarrollo integral del aparato público debe tener presente que aún un servicio profesional meritocrático creará instituciones que no podrán ser totalmente neutrales ni completamente profesionales, y puede contribuir al surgimiento de nuevos problemas en el funcionamiento del aparato público en su intento por solucionar otros. Por lo tanto, no se debe confiar excesivamente en la lógica y la retórica de los programas de profesionalización para solucionar los problemas de desempeño de la administración pública de base. Es necesario indagar continuamente alternativas innovadoras y realizar, más allá de la forma, las reformas de fondo que el ambiente actual exige a la administración pública: la existencia de servidores públicos neutrales, eficientes y que rindan cuentas a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, Javier (2001), *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Arellano, David (2003), “Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?”, *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas (Venezuela).
- Arellano, David y Guerrero, Juan Pablo (2000), “Stalled administrative reforms of the mexican state”, Documento de trabajo DAP n° 88, CIDE, México D.F.
- Bizberg, Ilán (1990), *Estado y sindicalismo en México*, El Colegio de México, México D.F.
- Carrillo y Guerrero (2003), “Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa”, Documento de trabajo DAP n° 124, CIDE, México D.F.
- CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina”, Reforma y Democracia, N° 13, CLAD, Caracas (Venezuela).
- Cyert y March (1963), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, Herrero Hermanos, 1965, México.
- De la Garza, Enrique (2001), “Las transiciones políticas en América Latina, entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos”, *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, CLACSO, Buenos Aires (Argentina).
- Del Castillo, Arturo (2001), “Ambigüedad y Decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas”, Documento de trabajo DAP n° 36, CIDE, México D.F.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (marzo 2004), *Estatutos Oficiales de la FSTSE*, www.fstse.org.mx
- Freyre Rubio, Javier (1983), *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México
- Guerrero, Juan Pablo (1998), “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, Documento de trabajo DAP n° 61, CIDE, México D.F.
- Guerrero, Juan Pablo (2000), “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, Documento de trabajo DAP n° 90, CIDE, México D.F.
- Gruening, Gernod (2001), “Origin and theoretical basis of the New Public Management”, *Internacional Public Management Review*, 4, 1.
- Horn, Murray (1995), *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*, Cambridge University Press, New York.
- Leal, Juan Felipe (1976), *México, Estado, burocracia, y sindicatos*, Ediciones El Caballito, México
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (2004), en *Lex Laboral 2004*, Editorial Lex, México.
- Ley Federal del Trabajo (2004) en *Lex Laboral 2004*, Editorial Lex, México.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (marzo 2004) en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/260.txt>

Majone, Giandomenico (1998), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y Fondo de Cultura Económica, México.

March, J. G. y Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.

Mény, Yves (1990), *Government and politics in Western Europe : Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford [England], Oxford University; New York

Mc Gowan, Robert (1995); “Total Quality Management: lessons from bussines and goverment”, en Public Productivity Review.

OECD (1995), “Governance in transition. Public Management reforms in OECD countries”.

Olson, Mancur (1992), “*La Lógica de la Acción colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*”, Grupo Noriega Editores.

Oszlak, Oscar (2003), “Profesionalización en el marco de la nueva gestión pública”, *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas (Venezuela).

Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México D.F.

Trejo Delarbre, Raúl (1990), *Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

Unidad de Servicio Civil (2003), “Nuevo Marco de Relaciones Laborales. Administración Pública Federal – FSTSE. 2003”. *Mejores Prácticas en Recursos Humanos de la Unidad de Servicio Civil*.

ANEXO I: CUADRO DE ACTORES 1982 - 2004

Cuadro 1. Cuadro de actores 1982-1988

ACTORES	ASPECTOS					
	Macroeconómico	Político	Legal (FSTSE-Gob.Fed.)	Modernización Administrativa	Sobre SCC	
					internos	externos
Gobierno Federal 1982 - 1988	<p>Crisis 1982: desequilibrio fiscal, aumento de tasa de interés internacional, deterioro de términos de intercambio. Vulnerabilidad e incertidumbre.</p> <p>Reducción del gasto público y devaluación del tipo de cambio.</p>	<p>Nuevas reglas para elecciones.</p> <p>Reconocimiento de victoria de partidos de oposición a nivel local. Fortalecimiento de los municipios.</p> <p>Cambia composición del poder legislativo</p>	<p>LFTSE: Art. 68, puede existir un solo sindicato por dependencia pública. Art. 78, FSTSE es la única federación reconocida por el Estado y a la que pueden unirse los sindicatos de las dependencias (monopolio de representación).</p>	<p>1- Simplificación de pasos burocráticos, reducción de personal, alteración de sector paraestatal y descentralización de instituciones y recursos</p> <p>2-Dirección Gral. de SCC (1983): naturaleza fiscal. Resultado: proyecto de SCC controlado centralmente y rígido</p> <p>3-Reforma administrativa subordinada a reformas económicas y políticas</p>	<p>"Tesis de renovación moral" y lucha contra la corrupción</p> <p>Oposición de los funcionarios de la alta burocracia a estar demasiado controlados</p>	<p>La propuesta incorpora desde el inicio a FSTSE en el proyecto</p>
FSTSE	<p>Apertura comercial, privatización, objetivo inflacionario y de equilibrio financiero</p>	<p>Inicia la ruptura del pacto tácito entre FSTSE y gobierno federal por achicamiento de plantilla de la administración pública</p>			<p>Reconoce la importancia del SCC como mecanismo de promoción y ascenso para el personal sindicalizado</p>	<p>Rechaza y bloquea el proyecto de SCC con un único formato de condiciones de trabajo.</p> <p>Reclama respeto por derechos laborales adquiridos</p>

SCC: Servicio Civil de Carrera

FSTSE: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

LFTSE: Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Cuadro 2. Cuadro de actores 1988-1994

ACTORES	ASPECTOS					
	Macroeconómico	Político	Legal (FSTSE-Gob.Fed.)	Modernización Administrativa	Sobre SCC	
					internos	externos
Gobierno Federal 1988 - 1994	Consolidación de reformas económicas: privatización de empresas públicas, reforma fiscal reducida, desregulación económica, liberalización del comercio, renegociación de la deuda. Estabilización progresiva de la inflación.	Reformas a la organización, administración y control de las elecciones en busca de legitimidad política	Se mantiene sin modificaciones la LFTSE (Art. 68, puede existir un solo sindicato por dependencia pública. Art. 78, FSTSE es la única federación reconocida por el Estado y a la que pueden unirse los sindicatos de las dependencias (monopolio de representación).	1- Eficiencia en la operación: cierre de áreas no estratégicas de la administración pública, achicamiento de la plantilla y restricciones salariales a burócratas. 2- Mayor impulso a la descentralización (educación, salud). 3- Mayor control sobre recursos públicos (SHCP).	Se incluye SCC en la agenda para cumplir los estándares de la OECD	Compromiso con la FSTSE para cambiar las responsabilidades y la estructura salarial de los trabajadores
FSTSE		Continúa la tensión del pacto tácito entre FSTSE y gobierno federal por achicamiento de plantilla de la administración pública y deterioro del salario real de los trabajadores		4- Proyecto de SCC como parte de "Reforma del Estado". Resultado: ejercicio retórico. Falta de estrategias de operación y programas de implementación.	Objetivo: revisión de las relaciones laborales del personal sindicalizado para romper la rigidez del tabulador salarial	No se implementa ningún cambio o revisión durante el sexenio

Cuadro 3. Cuadro de actores 1994 - 2000

ACTORES	ASPECTOS					
	Macroeconómico	Político	Legal (FSTSE- Gov.Fed.)	Modernización Administrativa	Sobre SCC	
					internos	externos
Gobierno Federal 1994-2000	Recuperación de la crisis de diciembre de 1994. Se libera el tipo de cambio, ajuste y estabilización de la economía	1997: PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso. Afecta equilibrio entre PEF y PLF.	1999: La SCJN garantiza la libertad de los trabajadores públicos para formar sindicatos independientes. Se opone a los art. 68 y 78 de la LFTSE y atenta contra el control político de la FSTSE sobre los sindicatos. La FSTSE no cuenta con una defensa legalmente válida para discutir la decisión judicial, sin embargo la resolución no sentó jurisprudencia.	1- Reforma sobre modelo de la NGP: PROMAP, SIAF, NEP y SED. Objetivos: a) eficiencia y efectividad a través de una nueva cultura de servicio público, b) lucha contra la corrupción y la impunidad. 2- Proyecto de SCC para la A.P.F	Elaboración de proyecto a cargo de SHCP en coordinación con SECODAM. Controversias presupuestales, de diagnóstico y político-burocráticas entre las secretarías. Falta de acuerdo entre las mismas y de proyecto acabado	Compromiso con la FSTSE para incluir la opinión de los trabajadores de base
FSTSE		Preocupación en la FSTSE por la pérdida de poder de negociación y de espacios de elección popular			Divergencias y falta de consenso: dirigentes "jóvenes" a favor de reformas LFTSE; líderes "viejos" (posición oficial) no aceptan modificar ningún principio básico de la ley	A favor de SCC como complemento de LFTSE (implica mantener derechos adquiridos). Propuesta de reformas al escalafón salarial y de mecanismos de participación para los trabajadores y la FSTSE en el diseño e implementación de SCC

APF: Administración Pública Federal
PEF: Poder Ejecutivo Federal
PLF: Poder Legislativo Federal

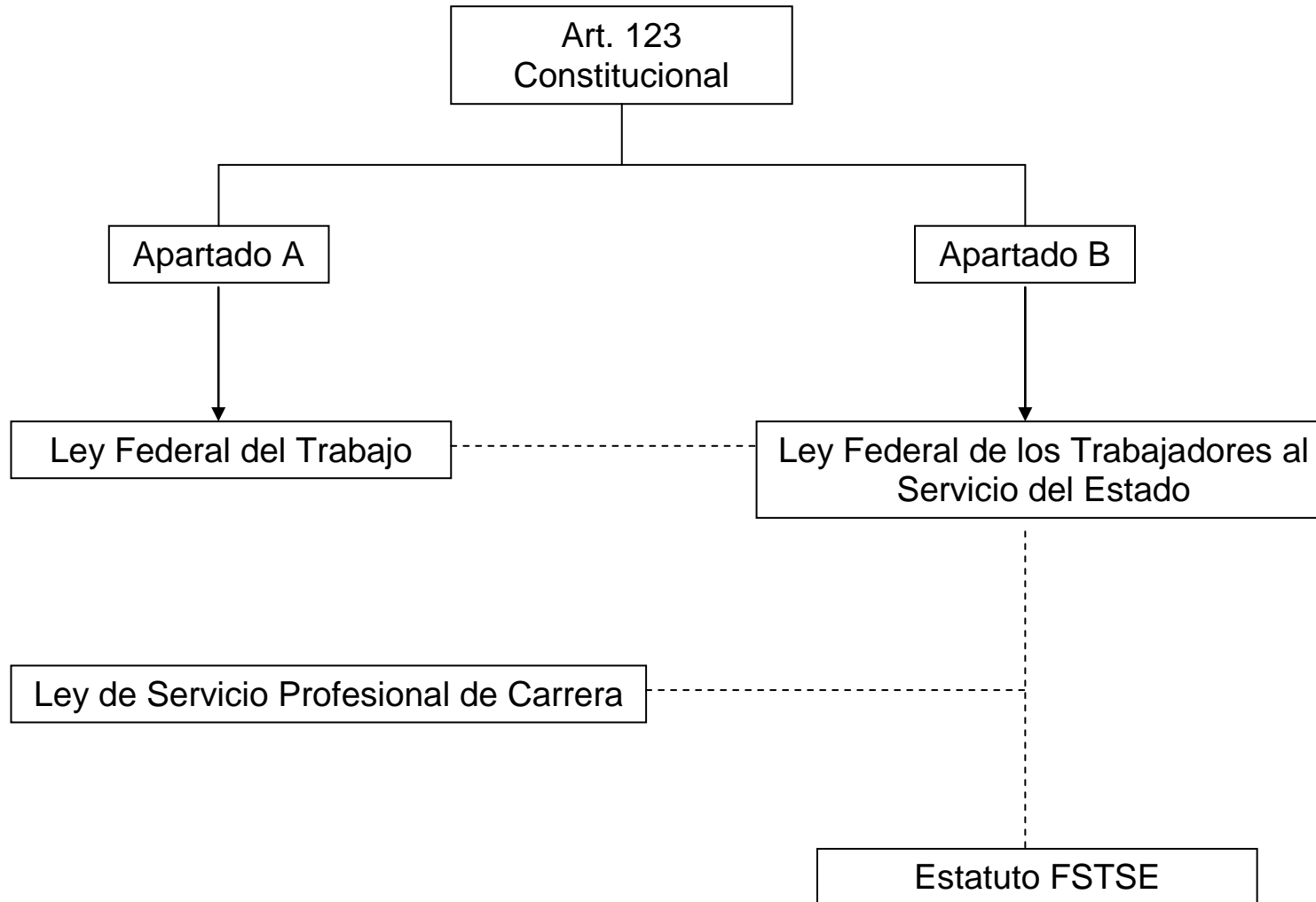
PROMAP: Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995 -2000
SIAF: Sistema Integral de Administración Financiera Federal
NEP: Nueva Estructura Programática
SED: Sistema de Evaluación del Desempeño

Cuadro 4. Cuadro de actores 2000-2004

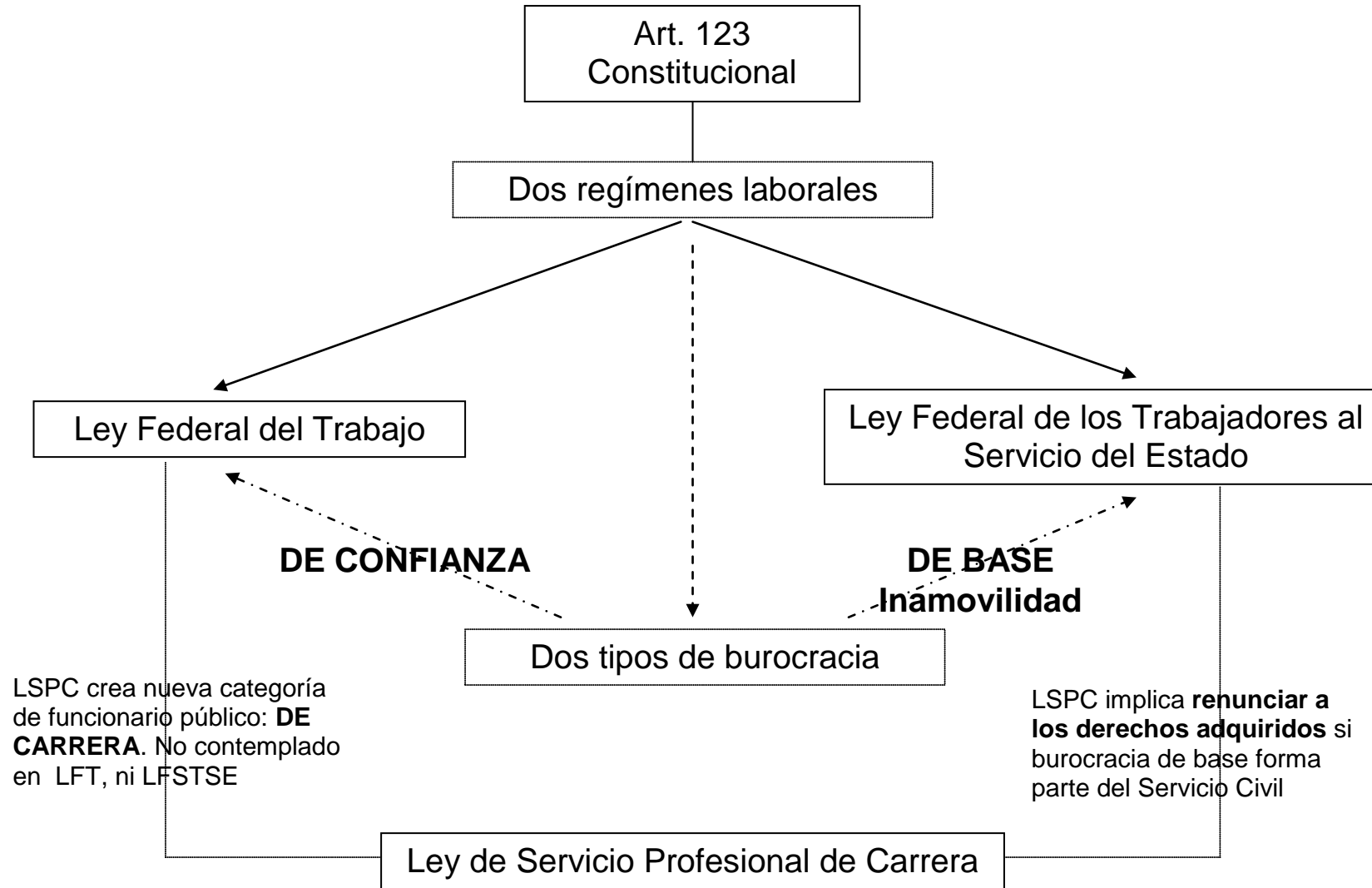
ACTORES	ASPECTOS					
	Macroeconómico	Político	Legal (FSTSE-Gob.Fed.)	Modernización Administrativa	Sobre SCC	
					internos	externos
Gobierno Federal 2000-2006	Continúa la implementación de políticas económicas de corte ortodoxo. Objetivo: estabilidad económica, control de la inflación, el déficit fiscal, reducción de la pobreza	2000: por primera vez la oposición (PAN) gana las elecciones presidenciales	Libertad de asociación para los trabajadores de base de la APF. Elección del Secretario General de la FSTSE en concurso abierto y posibilidad de reelección en la cúpula	Objetivos: reforma gerencial, transparencia (IFAI), rendición de cuentas, profesionalización de la administración pública 2003: Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Objetivo: Gobierno de calidad. Estrategia: arriba-abajo (desarrollo de líderes). Nuevo Marco de Relaciones Laborales para el personal sindicalizado	Entorno político favorable	2001: Acuerdo de colaboración laboral entre la Administración Pública Federal y la FSTSE. 2002: Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio público entre el Gobierno Federal y la FSTSE
FSTSE		2003: el Consejo Nacional de la FSTSE se pronuncia por el respeto a la pluralidad de ideas y de participación político partidista, pero la mayoría define su identificación con el PRI.			A favor del NMRL y de toda propuesta que no modifique la LFTSE	2001: Acuerdo de colaboración laboral entre la Administración Pública Federal y la FSTSE. 2002: Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio público entre el Gobierno Federal y la FSTSE

ANEXO II: SITUACIÓN LEGAL DE LA BUROCRACIA DE BASE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Cuadro 1. Norma Constitucional y Leyes federales que rigen el empleo en México



Cuadro 2. Tipos de Funcionarios Públicos según normas legales



Cuadro 3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado		
Derechos, Obligaciones y Escalafón laborales	Organización Colectiva	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)
<ul style="list-style-type: none"> • Fin de nombramiento: por resolución del TFCA, con acuerdo del Sindicato (Art. 46) • Derecho a concursos para ascender en el escalafón. Reglamento de Escalafón. Factores escalafonarios: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad (Art. 48 al 50) • Comisión Mixta de Escalafón. Encargadas de convocar a concurso, verificar las pruebas, calificar los factores escalafonarios (Art. 51, 54, 58, 60) • Secret. de Progr. y Presupuesto debe tomar en cuenta la opinión de la FSTSE para fijar normas, lineamientos y políticas que afecten a los niveles de sueldo del tabulador (Art. 32) • La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil realizará estudios técnicos para la revisión, actualización y fijación de los tabuladores regionales (Art. 35) • El Estado está obligado a cubrir la indemnización de los trabajadores de base (Art. 43 – fracción IV) • Los trabajadores están obligados a asistir a institutos de capacitación (Art. 44 – fracción VIII) • Las nuevas plazas creadas o las disponibles en cada grupo se cubren en un 50% por candidatos propuestos por el sindicato, y el restante 50% por designación libre del titular de la dependencia (Art. 62) 	<ul style="list-style-type: none"> • En cada dependencia sólo puede existir un solo sindicato (Art. 68) ▪ FSTSE es la única central reconocida por el Estado (Art. 78). • La FSTSE deber registrarse por sus estatutos y no puede decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación (Art. 84) • La Condiciones Generales de Trabajo se fijan tomando en cuenta la opinión del sindicato que corresponda a la dependencia. (Art. 91) • Los trabajadores pueden entrar en huelga cuando se violan sistemáticamente y en forma general los derechos adquiridos a través del Art. 123 constitucional. El TFCA es quien decide si una huelga es legal, y por lo tanto, procede –previa conciliación entre las partes-(Art. 92 al 109) • Los trabajadores que son aceptados en un sindicato, no pueden dejar de formar parte del mismo, salvo por expulsión, votada por la mayoría de los miembros del sindicato (Art. 69, 74) • Está prohibida la reelección dentro de los sindicatos (Art. 75) • Los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos (Art. 70) • Los conflictos intersindicales o entre la FSTSE y los sindicatos los resuelve el TFCA (Art. 85) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Tribunal funciona a través de Salas que están conformadas por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores –designado por la FSTSE- y un tercer Magistrado, electo por los dos anteriores, que funge como árbitro y presidente de la Sala (Art. 118). ▪ Las funciones principales del Tribunal son las de conocer los conflictos individuales, colectivos, sindicales, intersindicales, tanto con el Estado como con la FSTSE. Tiene la facultad de conceder el registro a los sindicatos y de cancelación a los mismos, así como el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas y de los Estatutos de los sindicatos (Art. 124)