

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONSECUENCIAS DE LA LIBERTAD SINDICAL EN LA POLÍTICA LABORAL
DEL SECTOR PÚBLICO.
EL CASO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(2004-2016)**

TESINA

PARA OBTENER EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN ANÁLISIS POLÍTICO

PRESENTA

LUIS PALACIOS GARCÍA

ASESOR: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	I
I. El sindicalismo del sector público antes de la libertad sindical	1
Principales objetivos del sindicalismo	1
Inicios del sindicalismo del sector público en México	3
La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y los beneficios otorgados a los trabajadores sindicalizados	6
Debilitamiento del sindicalismo del sector público	12
Presencia del sindicalismo durante la alternancia en el gobierno	18
II. Implicaciones de la libertad sindical en el sector público	21
Diferentes acepciones del concepto de libertad sindical	21
Fin de la sindicación única luego de la libertad sindical	24
Recibimiento de la libertad sindical por parte de los trabajadores	26
Incremento en el número de organizaciones sindicales en el sector público	29
Limitantes de las nuevas organizaciones sindicales	34
III. El papel de las nuevas organizaciones sindicales en la configuración de la política laboral de la SCT	37
El papel de las organizaciones sindicales en la obtención de beneficios colectivos y selectivos	38
Características de las organizaciones sindicales en la SCT	40
Alternancia de las dirigencias en las organizaciones sindicales	45
Gestión de las principales demandas de los sindicatos	46
Características de los beneficios obtenidos por las organizaciones sindicales	49
Conclusiones	57
Bibliografía	61

Introducción

A grandes rasgos, la libertad sindical puede ser definida como la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo, lo que a su vez implica el derecho del trabajador para constituir cuantas organizaciones sindicales considere necesarias en su lugar de trabajo, en aras de la defensa de sus derechos. Ésta no es una cuestión menor en la democratización de las relaciones laborales del sector público; es una deuda histórica para los trabajadores en la construcción de una defensa real de sus derechos. Por muchos años, el derecho a la libertad sindical fue un proceso inacabado en nuestro país, pues a pesar de estar contemplada como un derecho de todo trabajador en el artículo 123 de la Constitución Política, en el caso del sector público, sus trabajadores estaban obligados a pertenecer a un único sindicato por dependencia de gobierno, de acuerdo con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo mencionado.

Fue hasta 1999 que una Tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó la consagración de la libertad sindical hecha en la Carta Magna, al señalarla como “un elemento de universalidad partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias”. En dicha tesis se concluyó que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional violaba tal garantía, al no permitir la existencia de más de una organización sindical en cada dependencia de gobierno.

A partir de ese momento, los trabajadores comenzaron a ejercer ese derecho constituyendo numerosas organizaciones sindicales en las dependencias de la administración pública. Tal es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en la cual hasta 2004 hubo un sindicato único. En ese año, surgió el segundo sindicato de la dependencia, al cual desde entonces se han sumado cuatro organizaciones más.

El objetivo del presente trabajo es hacer un análisis de las consecuencias de la libertad sindical en la configuración de la política laboral del sector público. Se pretende hacer un estudio de la evolución de las relaciones sostenidas entre la dependencia, la

que en su momento fue la organización sindical única, aún mayoritaria en la mayoría de los casos, y las nuevas organizaciones sindicales, tomando como indicador principal, los beneficios obtenidos para los trabajadores.

A fin de lograr lo anterior, se considera necesario comprender el papel que jugó el sindicalismo único en el sector público. Por ello, en el primer capítulo del presente trabajo, se abordará el periodo anterior a la Tesis de la SCJN. Se hablará de los inicios del sindicalismo en el sector público, de su auge y del debilitamiento de éste en las últimas tres décadas, así como de la evolución de la función que desempeñó mientras mantuvo una relación de carácter corporativo con el gobierno, sobre todo cuando el Partido Revolucionario Institucional estuvo en el poder, poniendo énfasis en los beneficios que se obtuvieron de dicha relación, tanto para el gobierno, como para los dirigentes de las organizaciones sindicales y sus trabajadores. Se hará un análisis del mecanismo con el que los beneficios permeaban los diferentes niveles jerárquicos del sindicalismo: desde la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, pasando por los dirigentes de cada uno de los sindicatos, hasta llegar a los trabajadores. Asimismo, se abordará el cambio que sufrió esta relación cuando tuvo lugar la alternancia en el poder ejecutivo al iniciar el presente siglo y cómo ello afectó los objetivos del sindicalismo y los beneficios conseguidos para sus agremiados.

En el segundo capítulo, el objetivo será comprender el alcance de los nuevos actores de la política laboral, que son los nuevos sindicatos, para lo cual, se analizarán las facultades con las que cuentan al momento de participar en la configuración de la política laboral de las dependencias de gobierno a las que se encuentran adscritos sus trabajadores afiliados. Antes de esto, se ahondará en el concepto de libertad sindical, tal y como fue concebida con la Tesis Jurisprudencial de la SCJN. Más allá de tratar la importancia que esta resolución tener en la consecución de organizaciones sindicales más democráticas, se hablará de las implicaciones que tuvo frente al sindicalismo único, así como del recibimiento de dicha resolución por parte de los líderes sindicales y la base trabajadora. Al final de este capítulo, se abordará el crecimiento considerable del número de organizaciones sindicales existentes en el sector público, y de cómo ello no implicó un crecimiento de la base trabajadora sindicalizada.

Finalmente, con la intención de analizar de manera particular el alcance de las nuevas organizaciones sindicales, se tomará como caso de estudio el de la SCT. El periodo a estudiar se delimitará por el surgimiento del Sindicato Independiente de Trabajadores de la SCT, el segundo sindicato dentro de esta dependencia en 2004, así como por la negociación en 2015, de las Condiciones Generales de Trabajo vigentes, documento cuya importancia es similar a la de un contrato colectivo de trabajo en el sindicalismo del sector privado.

Se partirá de la hipótesis de que pese a que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT, sindicato único hasta 2004 y mayoritario hasta el día de hoy, sigue siendo el único posibilitado para participar en la negociación de las Condiciones Generales de Trabajo, los nuevos sindicatos también participan en la configuración de la política laboral. Así, dependencia, sindicato mayoritario y nuevos sindicatos conforman un sistema de acción concreta, puesto que, si bien el ejercicio del poder y el uso de los recursos no son los mismos para todos los actores, ninguna decisión dentro de la Secretaría se toma unilateralmente, lo que da paso a la conformación de un mecanismo de regulación cruzada. Lo anterior se asevera al considerar que todo actor siempre cuenta con un margen de libertad, mismo que emplea en las relaciones que sostiene con otros actores.

Para saber si lo anterior se cumple, es necesario dar cuenta de la capacidad tanto de las nuevas organizaciones, como del sindicato que en su momento fue único, al momento de gestionar beneficios para sus afiliados, sean estos de carácter selectivo, es decir, aquellos que benefician a un trabajador en particular, o de carácter colectivo, que son los que implican una mejora en la situación laboral de cualquier trabajador adscrito a la dependencia.

Es necesario considerar la posibilidad de que existan motivaciones adicionales a la de conseguir mejores condiciones de trabajo, que hayan llevado a los trabajadores a conformar un número tan elevado de nuevas organizaciones sindicales en la SCT. Por ello, se abordarán de igual forma las principales diferencias entre organizaciones sindicales, tales como sus objetivos principales o la presencia de alternancia en sus principales cargos directivos, por mencionar algunas. Asimismo, se analizará el carácter

de las demandas provenientes de las distintas organizaciones y la forma en que éstas son canalizadas y satisfechas por los sindicatos.

Las principales fuentes para realizar los dos primeros capítulos de este trabajo fueron de carácter bibliográfico y hemerográfico. Para la tercera parte, se utilizó información obtenida por medio de solicitud realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como información recabada de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT, en la cual el autor laboró como analista de 2012 a 2016.

I. EL SINDICALISMO DEL SECTOR PÚBLICO ANTES DE LA LIBERTAD SINDICAL

Principales objetivos del sindicalismo

Antes de abordar el tema que nos ocupa, el desarrollo del sindicalismo en el sector público en México, es necesario hablar de manera general, del desarrollo del sindicalismo en América Latina, con el fin de comprender los principales objetivos que ha perseguido a través del tiempo. Para ello, retomaremos el marco propuesto por Francisco Zapata, en el que a cada uno de los modelos de desarrollo económico que tuvieron lugar durante el siglo XX en dicha región, es posible asignar una fase propia del sindicalismo.¹

Luego de que surgieran las primeras organizaciones de trabajadores a partir de los centros productivos creados alrededor de la implantación de capital extranjero, el sindicalismo experimentó una primera fase, la heroica, durante el modelo de desarrollo exportador. Dicha fase comprende el surgimiento de las organizaciones sindicales, desprovistas de todo derecho o protección legal, y su constitución como vía para que los trabajadores procesen sus demandas por medio de la presión social y el conflicto. Es en ese momento en que la huelga se convierte en el principal instrumento de los sindicatos. Ésta es también la fase en la que se configuran las más importantes demandas laborales y se logran las correspondientes conquistas.

Posteriormente, al modelo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones corresponde la fase institucional del sindicalismo. El surgimiento de marcos institucionales provistos por leyes de carácter social, sientan las nuevas bases para la acción obrera. El sindicalismo pasa a un nivel en el que la negociación colectiva y la participación política se unen a su instrumental a utilizar para la defensa de sus trabajadores agremiados.

Durante este modelo, el Estado se configura como el principal actor en la implementación de un proyecto de industrialización, para lo cual, celebra un pacto con

¹ Zapata, Francisco. *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México, FCE, 1993, p. 19.

los trabajadores en el que ellos están dispuestos a apoyarlo en la expansión económica a cambio de lograr mayores derechos sociales y políticos.

Asimismo, los procesos de urbanización e industrialización transforman la estructura ocupacional, predominantemente de un perfil rural hasta ese entonces, y es cuando sectores como el financiero, el del transporte, el de la construcción, así como el de la administración pública, cobran fuerza y modifican la composición de la población trabajadora sindicalizada.

De igual manera, los sindicatos comienzan a estrechar una relación de mutua cooperación con los partidos políticos de la que ambas partes salen fortalecidas. Las organizaciones crecen y el liderazgo de los sindicatos comienza a cobrar voluntad propia, misma que no siempre coincide con la de las bases, y pese a ello, reditúa en beneficios para éstas.

Finalmente, la fase excluyente del sindicalismo coincide con el modelo de desarrollo del mercado internacional, fase actual caracterizada por el desplazamiento del Estado como empresario generador de empleos, el desapego al marco normativo y la acumulación de capital.

Considerando lo anterior, es posible situar el surgimiento del sindicalismo en el sector público durante el modelo de desarrollo exportador, es decir, ya en la fase institucional del sindicalismo. Aunque el desarrollo de este sindicalismo es posterior a un marco normativo que otorga el derecho a los trabajadores para agruparse en organizaciones sindicales con el fin de llevar a cabo la defensa de sus derechos, el sindicalismo en el sector público tuvo que luchar con el fin de lograr su reconocimiento dentro de dichas instituciones.

Así pues, su desarrollo y auge tiene lugar durante el modelo citado, y como se verá más adelante, su periodo de decadencia iniciará, al igual que en las demás organizaciones sindicales, durante la fase excluyente del sindicalismo, la cual corresponde al modelo de desarrollo del mercado internacional.

Inicios del sindicalismo del sector público en México

La promulgación de la Constitución Política de 1917 es el punto de partida para el desarrollo del sindicalismo del sector público en México. La intención original de ésta era dar respuesta a gran parte de las demandas de diferentes sectores de la población, entre los cuales figuraba el sector obrero. Por ello, el artículo 123 constitucional, en el cual se plasmaría todo lo correspondiente a la política laboral del Estado mexicano, surgía con la intención de incluir a todos los sectores existentes dentro de la regulación de las relaciones laborales que instauraba.

El artículo buscaba regular toda aquella relación de trabajo que tuviera lugar en el país, incluyendo aquellas entre el Estado y sus trabajadores. Sin embargo, el presidente Venustiano Carranza, con el fin de evitar cualquier intención de derrocar al gobierno y de abonar a la estabilidad, decidió “no reconocer para sus empleados el carácter de trabajadores y por tanto, tampoco reconoció que el artículo 123 rigiera para las relaciones existentes entre dichos trabajadores y el Estado”.² Esta decisión abrió una brecha entre los trabajadores del sector público y los del sector privado, la cual se haría más grande con el paso de los años. Los gobiernos posrevolucionarios inmediatos a la promulgación de la Constitución, justificaron esta distinción bajo el argumento de que antes de ser trabajadores, aquellas personas que laboran para el Estado son servidores públicos, por lo que no se encuentran sujetos a una relación laboral, y por ende, tampoco se encuentran sujetos a lo dictado por el mencionado artículo constitucional. Dicha interpretación dio al Estado la facultad de regir a sus trabajadores por la vía administrativa y según lo que cada dependencia considerara pertinente.

Al ser ignorados, los burócratas comenzaron a organizarse y para 1922, crearían los primeros sindicatos del sector, cuya lucha se centraría en el reconocimiento por parte del Estado de su carácter de patrón, así como el reconocimiento del uso de la huelga como arma de lucha³. La constante presión obligaría al gobierno a crear una normatividad exclusiva que rigiera estas relaciones laborales.

² González Martínez, Ismael. “Libertad sindical en el sector público”. *Alegatos*, núm. 49, 2001, pp. 233-242.

³ Bravo Ahuja, Marcela. “La FSTSE: Origen y balance del movimiento burocrático”. *Biblioteca Jurídica Virtual del IJ de la UNAM.*, 1998, p. 175.

Así, para 1938, luego de que el presidente Lázaro Cárdenas presentara una iniciativa sobre el tema, se aprobaría el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se reconocería finalmente a los empleados del sector público como trabajadores y al Estado como patrón. Dicho Estatuto también marcaría el inicio de la configuración de un régimen laboral especial para el sector público, fuera de lo establecido por el artículo 123 constitucional.

Al reconocer a los empleados del sector público como trabajadores, les fueron reconocidos diversos derechos. De acuerdo con Ismael González, este Estatuto Jurídico implicaría el reconocimiento de lo siguiente:

una serie de derechos individuales para los trabajadores del Estado tales como la estabilidad en el empleo, salario remunerado, seguridad social, capacitación para el desempeño de sus funciones, derecho a la vivienda, licencias con goce de sueldo, escalafón, etc., mediante lo cual se garantizó para estos asalariados un nivel de vida y de trabajo superior al del resto de los trabajadores.⁴

Sin embargo, al desarrollarse fuera de lo establecido en la Constitución Política, también fue posible fijar en el Estatuto, limitantes para el desarrollo de la vida sindical en el sector público. A saber:

un sólo sindicato por dependencia, sin que los trabajadores tuvieran derecho a la desafiliación; una sola federación sindical; condiciones generales de trabajo expedidas unilateralmente por el Titular de cada dependencia, con la sola obligación de escuchar la opinión del sindicato; y, la huelga, que pudiendo ser general o parcial, estaba prevista para los casos en que se hubiera omitido el pago consecutivo de los salarios (de todos los trabajadores) correspondientes a una línea de trabajo, o porque la política general del Estado fuera contraria a los derechos establecidos en el Estatuto en favor de los trabajadores, o bien, porque el Estado desconociera al tribunal de Arbitraje o pretendiera frustrar una huelga parcial.⁵

Para 1960 se reformaría el artículo 123 constitucional, conformando dos apartados, con lo que se reforzaría la existencia de dos diferentes regímenes laborales: el apartado

⁴ González Martínez, Ismael. "Libertad sindical..." *Op. Cit.*, p. 238.

⁵ *Ibid.*

A sería aplicable en las relaciones laborales del sector privado, mientras que el B se aplicaría en las del sector público.

En el caso de los trabajadores del sector público, en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (LFTSE), se replicarían todas las limitantes contenidas en el Estatuto, anteriormente mencionadas. Además de ello, se señalaría a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) como la única central reconocida por el Estado. Cabe señalar que pese a los cambios que han sufrido las relaciones laborales del sector público, de las que se dará cuenta más adelante, la LFTSE no ha sufrido cambios en sus preceptos relativos a la organización colectiva de los trabajadores y las Condiciones Generales de Trabajo.

Considerando la configuración de la normatividad que rige al sindicalismo del sector público, es posible afirmar que entre sus aspiraciones, nunca se considera el consolidarse como movimiento obrero. Esto quiere decir que, en todo momento, el sindicalismo del sector público se concibe como un ente cuyo principal objetivo es la administración de las demandas económicas, sociales y educativas de los trabajadores, y no sostiene como objetivo a largo plazo la creación de un movimiento que busque transformar la estructura social y política o que busque luchar por espacios para que los trabajadores influyan en la toma de decisiones y en los procesos del sistema político mexicano.

Lo anterior pese a que el sindicalismo del sector público fue usado recurrentemente por sus líderes como plataforma para la satisfacción de sus ambiciones políticas. Es gracias al sindicalismo que muchos de ellos llegan a ocupar un lugar en el poder legislativo, aunque no por ello es posible decir que la representación de los trabajadores presentara un avance. De igual manera, tampoco cabe decir que ello no representara una mejora en la situación de los mismos, pues como mecanismo de gestión, el sindicalismo se veía fortalecido al tener representación en estas instituciones.

Los beneficios eran considerables, tanto para los dirigentes como para las bases, debido a que eran resultado de una organización corporativa fomentada por el propio gobierno, el cual se apoyó en estas asociaciones para la gestión de sus objetivos y a su

vez las recompensó con la satisfacción de sus demandas. Así, el mecanismo de transmisión de los beneficios llega desde el gobierno hasta las bases trabajadoras.

Parte importante de este mecanismo y en donde es posible dimensionar su magnitud, es en el desarrollo de la FSTSE, de la cual se hablará a continuación.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y los beneficios otorgados a los trabajadores sindicalizados

En 1936, de acuerdo con Carlos Sirvent,⁶ las 12 organizaciones sindicales existentes en el sector público, entre las que se encontraba el Sindicato Único de Trabajadores Federales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, antecedente de la hoy Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conformaron la Alianza de Trabajadores del Estado, que luego cambiaría de nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado. Para 1938, dicha federación daría lugar a la FSTSE, con la participación de 29 organizaciones sindicales.

Si bien, los propios burócratas consideraron en un inicio como mejor opción afiliarse a la CTM, fueron los nacientes liderazgos dentro de los sindicatos del sector los que cobraron conciencia de las necesidades particulares, que hicieron que se optara por crear una organización propia. Esta diferenciación hecha tanto por los trabajadores como por el propio Estado, tal y como ya se dio cuenta de ella en la normatividad exclusiva, hacen que, desde su nacimiento, la FSTSE no forme parte del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional, como las demás centrales obreras, y que al ser creada la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se incorpore a ella como parte del sector popular, del que llegará a ser su pilar principal.

En su fundación en el año 1938, la FSTSE contaba con 163,000 afiliados. En las siguientes décadas experimenta una gran expansión: para 1970, contaba con 40 organizaciones y 638,350 agremiados. Tres años después, la Federación agrupaba 44

⁶ Sirvent, Carlos. *La burocracia*. México: ANUIES., 1977, pp. 67-68.

sindicatos con aproximadamente 700,000 miembros y para 1983 alcanzaba una cifra aproximada de 1,600,000 trabajadores.⁷

De estos 44 sindicatos, en nueve se agrupan más del 90% de los agremiados, unos 640,000 trabajadores. Según cifras de Carlos Sirvent:

300,000 (40% del total de agremiados), se encuentran en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, siguiendo en importancia el Sindicato de Salubridad y Asistencia (69,000), el del Departamento del DF (68,000), el de Recursos Hidráulicos (42,000), el de Obras Públicas (41,000), el de Comunicaciones y Transportes (40,000), el de Hacienda y Crédito Público (36,000), y el de Agricultura y Ganadería (20,000).⁸

Es el gran número de trabajadores afiliados lo que dota de fuerza a la FSTSE, misma que se encuentra al servicio del gobierno. Existe un monopolio de la representación del trabajador sindicalizado del sector público, el cual se encuentra en manos de la FSTSE y los sindicatos que la integran. Así, estos son el único canal a través del cual pueden ser representados y ver satisfechas sus demandas los trabajadores. No hay espacio en la vida laboral del sector público que se encuentre fuera de la esfera de poder del sindicalismo único, por lo que tampoco hay espacio para la disidencia, aunque no por ello, dejaron de existir grupos de trabajadores que denunciaron tal situación como pernicioso para la libertad sindical.

La FSTSE surge como una concesión del régimen, como una pieza más en el control de los agremiados, para que brinden su apoyo pero no sin recibir a cambio beneficios, y también como un sistema de ascenso en la jerarquía política. Como ya se señalaba, tanto las bases como los dirigentes reciben beneficios del sindicalismo.

Pese a las limitantes ya enumeradas, con las que lidia el sindicalismo del sector público desde su nacimiento, la participación de sus trabajadores en el ámbito político es sustanciosa, misma que se canaliza única y exclusivamente a través de la FSTSE. Así, el sindicalismo adquiere la capacidad para configurarse como un instrumento eficaz de negociación colectiva.

⁷ Bravo Ahuja, Marcela. "La FSTSE: Origen..." *Op. Cit.*, p. 179.

⁸ Sirvent, Carlos. *La burocracia...* *Op. Cit.*, p. 71.

Al igual que otras organizaciones sindicales, el sindicalismo del sector público, agrupado en la FSTSE, formó parte de los sectores del Partido Revolucionario Mexicano, sucesor del Partido Nacional Revolucionario, y que posteriormente se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional. Es así que las organizaciones sindicales se vuelven elementos fundamentales en la configuración de la política de masas del partido hegemónico durante el transcurso del siglo XX.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas se aglutina a las diversas organizaciones alrededor del partido, convirtiéndolas en “socias en el poder”⁹ y al mismo tiempo, desarticulando la posibilidad de que llegasen a actuar con plena autonomía y desembocaran en una posible oposición al partido. Incluso, Cárdenas alienta la constitución de organizaciones sindicales, mismas que nacen afiliadas al poder, teniendo como líderes a los mismos funcionarios del gobierno, tales como los Oficiales Mayores. Estas relaciones corporativas se convierten en la columna vertebral del sistema político mexicano. Las élites políticas se desarrollan en un “sistema de representación de intereses corporativista, vertical y autoritario, creado y alimentado por el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional”¹⁰. El conjunto de corporaciones no sólo obreras y patronales, sino también campesinas, se configuraron alrededor de la figura del presidente, a través de los sectores que dan forma al partido hegemónico. De acuerdo con Lorenzo Meyer, el corporativismo en México funciona como mecanismo de control sobre los miembros de las corporaciones de trabajadores, subordinándolas al Estado.¹¹

Aunque el Estado es juez y parte en las relaciones laborales con sus trabajadores, ello no implica del todo una desventaja en la consecución de mejores condiciones para estos últimos. Si bien es desigual, la relación del Estado con sus trabajadores no es completamente unilateral, ya que las organizaciones sindicales no sólo eran beneficiadas a través de la satisfacción de sus demandas, sino que a la vez condicionaban las

⁹ Arrieta Ceniceros, Lorenzo. “Las perspectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el estado mexicano. El futuro del corporativismo”. *Estudios políticos*. Ene-abr, 2001, pp. 171-202., p. 179.

¹⁰ Salas Porras, Alejandra. “Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre., 2014, p. 289.

¹¹ Meyer, Lorenzo. “El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo”. En Bensusán, Graciela y García, Carlos (coords.), *Estado y sindicatos. Crisis de una relación* (21-30). México: UAM-Fundación Friedrich Ebert Stiftung., 1989, p. 23.

decisiones de las élites políticas, luego de que los líderes llegaban a tener la posibilidad de formar parte de ellas. La férrea disciplina es recompensada aún más por estar más cerca del Estado. En palabras de Lorenzo Arrieta:

Al hacer frente a las reivindicaciones planteadas por las masas, los dirigentes conseguían aparecer ante los ojos de éstas como sus benefactores, aseguraban el respaldo entre los trabajadores, pero ante todo los dirigentes lograban evitar los conflictos sociales que amenazaban permanentemente la estabilidad social del país.¹²

De ahí que el autor haga énfasis en no considerar a las medidas represivas como únicos instrumentos de control de los representantes sindicales sobre las bases trabajadoras. Como ya se mencionó, los beneficios permeaban todos los niveles de las relaciones corporativas. Dichos beneficios pueden ser agrupados, de acuerdo con María Amparo Casar, bajo tres grandes rubros:¹³ las prestaciones, la ejecución del trabajo y el ambiente de trabajo. En el caso de la gestión hecha por los sindicatos en el sector público, cabe señalar que, mientras los últimos dos rubros han permanecido casi inalterables a través del tiempo, las prestaciones que afectan de manera directa el ingreso de los trabajadores son las que presentan modificaciones recurrentes y en las que este sindicalismo buscó lograr los mayores beneficios.

Como ejemplo de lo anterior, se pueden mencionar los programas de otorgamiento de créditos para la vivienda y el otorgamiento de plazas definitivas. A éstas se le sumaron prestaciones que aunque menores, también eran significativas, como las deportivas, educacionales y de capacitación, las cuales no en raras ocasiones, eran entregadas en efectivo. Para acceder a ellos, no bastaba con estar afiliado al sindicato, ya que el trabajador debía acudir a los actos proselitistas en los que participaran los líderes sindicales. Esto demuestra una vez más, que los trabajadores no eran obligados a participar en estos actos de manera coercitiva, pues el hacerlo era condición necesaria para acceder a todos los beneficios.

¹² Arrieta Ceniceros, Lorenzo. "Las perspectivas de..." *Op. Cit.*, p. 183-184.

¹³ Casar, María Amparo. "La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México: ¿un proceso de negociación?" *Estudios sociológicos*. Vol. I, 1983, pp. 293-315, p. 295.

Para ser un gestor eficiente de todos estos beneficios, los sindicatos a través de la FSTSE, debieron mantener una fuerte presencia en las instituciones que los canalizaban. Así, no sólo éste, sino el sindicalismo en general, se preocupó por contar con organismos tripartitos que aseguraran su representación en instituciones tales como el ISSSTE, el IMSS, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje. Estas posiciones, además de ser necesarias para la gestión de los beneficios, fomentaban las aspiraciones de los dirigentes sindicales. La lealtad y el mostrar capacidad de movilización cada que el partido de Estado lo demandara, podían hacer al líder, acreedor de uno de estos puestos.

Sin embargo, el mayor beneficio al que todo dirigente podía hacerse acreedor, la aspiración por excelencia del líder sindical, se encontraba en el poder legislativo. La composición histórica del poder legislativo, en específico de la Cámara de Diputados, refleja la magnitud que llegó a tener este beneficio, correspondiente a los dirigentes sindicales.

Aunque la burocracia sindical se hacía acreedora a una diputación en recompensa a la subordinación de su organización, es innegable que dada la fuerza de algunas de estas organizaciones, el gobierno se hubiera visto imposibilitado a negarle estos espacios. Incluso hasta hoy, ya con las élites políticas neoliberales en el poder, algunas organizaciones sindicales han sido capaces de mantener un espacio en el Congreso.

Tal y como señala de nueva cuenta Lorenzo Arrieta:

Los espacios que los dirigentes obreros ocuparon en las instituciones públicas dieron lugar a que influyeran constantemente en la conformación de la estructura de poder, amén de ser los principales responsables en la toma de decisiones en la política laboral predominante en el país.¹⁴

De acuerdo con datos de Juan Reyes Campillo, el PRI contó con casi 300 diputados desde 1978 y hasta antes de las elecciones de 1988. De estos, aproximadamente el 25%, unos 75 diputados, representaron al sector obrero, de los cuales, 50 por legislatura pertenecieron a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y 11 a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), las dos federaciones

¹⁴ Arrieta Cenicerros, Lorenzo. "Las prospectivas de..." *Op. Cit.*, p. 175.

con mayor poder en el país, dejando una decena de diputados repartidos en federaciones como la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y los sindicatos industriales.¹⁵

Es necesario señalar que en estos datos no se encuentran contemplados aquellos diputados que salieron de las filas del sindicalismo del sector público, ya que como se aclaró anteriormente, este sindicalismo no formaba parte del sector obrero del partido. Según datos del mismo autor, en el mismo periodo anteriormente mencionado, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como otras organizaciones sindicales pertenecientes a la FSTSE, contaron en promedio con 14 y 7 diputaciones respectivamente. La evolución de la presencia del sindicalismo en la Cámara de Diputados puede observarse en la siguiente tabla:

1.1. Diputados sindicalistas en la Cámara de Diputados Federal de México, 1979-2009

Central Obrera o Sindicato	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Confederación de Trabajadores de México (CTM)	45	50	51	34	36	39	28	12	8	4	8
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos	11	12	11	11	5	5	3	1	2	2	1
Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	20	7	8	4	9	6	6	1	1	1	3
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	12	15	14	13	12	12	7	10	12	17	18

Fuentes: Bensunsán, Graciela y Middlebrook, Kevin J. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: CLACSO., 2013, p. 68.; y Reyes del Campillo, Juan. "El movimiento obrero..." *Op. Cit.*

Además de ilustrar el gran número de diputaciones a las que se hacía acreedor el sindicalismo durante sus mejores años, la tabla anterior también da cuenta del declive de dicho poder, una vez que se deja atrás el modelo de desarrollo exportador y se da paso al modelo de desarrollo del mercado transnacionalizado. Salvo en el caso de la FSTSE, es posible observar que inmediatamente, la implementación del modelo neoliberal a inicios de los años ochenta, no disminuye la presencia de las organizaciones sindicales

¹⁵ Reyes del Campillo, Juan. "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados". *Argumentos*, núm. 9, abril, 1990, pp. 23-37.

en la Cámara de Diputados. No es sino hasta las elecciones presidenciales de 1988, que el descontento con el gobierno del PRI se refleja en los votos y por ende, en las concesiones que puede otorgar a sus sectores. Así, la CROC por ejemplo, pasa de un promedio de 11 diputados de 1978 hasta 1988, a tener únicamente en promedio 4 de 1991 a 2000. Por su parte, la CTM mantiene su presencia en la Cámara de Diputados e incluso la aumenta ligeramente, hasta que finalmente en 1997, comienza a descender el número de diputados, hasta llegar a tener únicamente 4 en 2006.

En la misma tabla, también se ejemplifica el hecho de que algunos sindicatos son por sí mismos, suficientemente poderosos como para mantener sus privilegios a flote. Así, el SNTE, el sindicato más grande de América Latina, mantiene el número de escaños en su poder e incluso los aumenta ya en la década de los 2000.

No es el modelo neoliberal lo que cambia directamente la presencia del sindicalismo en el poder legislativo, sino la permanencia del PRI en el poder. Al no contar con los mismos espacios, el partido no considera como opción mantener a las organizaciones sindicales, sino a otros actores en las que le restan. Con ello, el sistema de transmisión de beneficios se vuelve menos eficiente, afectando en primer lugar y en mayor medida, a los trabajadores, quienes tienen poco margen de acción para hacer frente a la situación negativa.

Debilitamiento del sindicalismo del sector público

Si bien existieron movimientos que lucharon por un sindicalismo independiente, ajeno a la relación corporativista ya descrita anteriormente, al final, no fue esto lo que mermó la capacidad de acción del sindicalismo único, sino la apertura económica y la flexibilización de las relaciones laborales. Ya en el modelo neoliberal, disminuyó el papel del Estado en el sistema productivo, se flexibilizaron las relaciones laborales y con ello, aumentó el trabajo informal, lo cual trajo como consecuencia, la disminución del número de agremiados de las organizaciones sindicales en general y con ello, el debilitamiento de éstas y un aminoramiento de su participación en las esferas de poder.

El declive de las organizaciones sindicales en el sector público fue aún más notorio luego del 2000, año en que el PRI sale del poder ejecutivo. En este punto, la gestión realizada por las organizaciones sindicales, se caracteriza por únicamente velar por los intereses particulares de los líderes. De hecho, gran parte de las medidas de debilitamiento del sindicalismo son posibles gracias al apoyo de las organizaciones sindicales: “los programas de reconversión industrial, los pactos económicos y los objetivos de adelgazar al Estado seguramente no hubieran podido llevarse a cabo sin el concurso de los viejos dirigentes obreros”.¹⁶ Al ver disminuida la capacidad de gestión de sus organizaciones, los dirigentes sindicales optan por velar exclusivamente por sus intereses.

Como ya se señalaba, el debilitamiento del sindicalismo se debe a la flexibilización laboral, que para el caso del sindicalismo del sector público tiene lugar a través de dos fenómenos particulares: la descentralización de la administración pública, por un lado, y la instauración de programas de retiro voluntario, por el otro. Al tener ambos como fin último el recorte del aparato burocrático, el efecto que han tenido sobre el sindicalismo es visible sobre todo, en la disminución de la tasa de sindicalización.

Es a principios de los años ochenta que en México inicia el proceso de descentralización de la administración pública. Si bien, este proceso engloba diferentes modalidades, sólo se hará referencia tanto a la privatización de las empresas que formaban parte de la llamada administración pública paraestatal, como a la transferencia de atribuciones particulares a organismos públicos semi-independientes, misma que desemboca en la creación de organismos desconcentrados u organismos descentralizados.

Con respecto a la primera, de acuerdo con Marco Antonio Leyva:

el empleo en la administración centralizada registró una disminución del 42% de 1986 a 1995, mientras que la privatización de las paraestatales, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consistió en pasar de 955 entidades paraestatales que existían en el año de 1986 a 239 en el año de 1995.¹⁷

¹⁶ Arrieta Ceniceros, Lorenzo. “Las prospectivas de...” *Op. Cit.*, p. 193.

¹⁷ Leyva Piña, Marco Antonio, et. al. “La FSTSE, pasado y presente. Disyuntivas del sindicalismo de los trabajadores del servicio público”. *El Cotidiano*. México: UAM-Azcapotzalco, 2004, p. 67.

Este proceso disminuyó la capacidad de las organizaciones sindicales al disminuir las plazas y con ello, la población que podía ser miembro de algún sindicato. A lo anterior, es necesario sumarle los efectos provocados por la descentralización que dio como resultado organismos descentralizados. En 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la Tesis Jurisprudencial 1/1996, con la que declaró inconstitucional el artículo primero de la LFTSE, por incluir a los organismos descentralizados dentro de los sujetos a los que les es aplicable dicha normatividad. Con ello, los trabajadores de los organismos descentralizados obtuvieron entre otros derechos, el de conformar sindicatos de rama, lo cual sentó un importante precedente para la posterior obtención de la libertad sindical, y también eliminó la injerencia de los sindicatos de las dependencias en los organismos descentralizados de las mismas.

En cuanto a los programas de retiro voluntario que tuvieron lugar durante el primer sexenio panista, antes de abordarlos es necesario precisar que desde los años ochenta, el modelo de contratación dentro del sector burocrático presentó cambios importantes: por un lado, comenzaron a mermar las bases definitivas y por escalafón, y se dio preferencia a la contratación temporal y por honorarios. Asimismo, se estableció el Servicio Profesional de Carrera, bajo el argumento de hacer más eficiente la administración pública, al contar con servidores más capacitados, reclutados únicamente teniendo en cuenta sus aptitudes y no por sus relaciones personales. Estos servidores, al ser trabajadores de confianza, no eran sujetos de afiliación a algún sindicato. Estas medidas impidieron el crecimiento del número de trabajadores que pudieran engrosar las filas del sindicalismo, con lo cual la tasa de sindicalización comenzó a descender en lo respectivo a los trabajadores sindicalizados en el sector público.

Ya en el 2000, año en el que tiene lugar la alternancia en el Poder Ejecutivo, el Programa de Separación Voluntaria (PSV) se configuró como un conjunto de "acciones para generar ahorros en el uso de recursos públicos bajo estrictos criterios de disciplina y austeridad presupuestaria, así como reorientar las asignaciones presupuestarias a programas y proyectos prioritarios".¹⁸ Dicho programa se aplicó en todas las

¹⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Programa de Separación Voluntaria". Nota informativa notacefp/037/2006 del 07 de febrero de 2006. México: H. Cámara de Diputados.

dependencias de la administración pública centralizada y pudieron incorporarse a él, todo el personal operativo de base, es decir todo el personal sindicalizado, así como el personal de confianza, que deseara dar por concluidos sus servicios de manera definitiva y que cumpliera entre otros requisitos, los 55 años de edad, así como 25 años de servicio en el caso de las mujeres y 27 años en el caso de los hombres.

De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas¹⁹, entre los años 2000 y 2003 se cancelaron casi 130 mil plazas gubernamentales. En esos mismos años, el costo bruto de dicho programa fue de 14 mil 929.2 millones de pesos y generó un ahorro por concepto de pago de servicios personales por 915.9 millones de pesos. Ante estas medidas, el sindicalismo fue incapaz de llevar a cabo una defensa efectiva de sus agremiados. Para 2004, los trabajadores que habían sido sujetos al retiro voluntario aún conservaban la esperanza de ser reinstalados en sus puestos, tal y como lo habían prometido sus dirigentes sindicales en un inicio. Sin embargo, para aquellos momentos, estos mismos aceptaban su incapacidad para cumplir dicha promesa, argumentando el haber conseguido los mayores beneficios posibles para los trabajadores inscritos en el PSV. Así lo dejó ver por ejemplo, Víctor Bernardo López Carranza, Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT, quien señalaría que dentro de esa dependencia, lo logrado había sido colocar al PSV como cancelación de plaza y no como liquidación, para que ello aumentara el finiquito del trabajador de ochenta mil pesos en promedio a trescientos mil.²⁰

En 2005, los sindicatos seguían denunciando sin obtener muchos resultados al PSV, al cual señalaban como causa de “una política de acoso a los empleados” que ya había generado “un ambiente de terror”. Por su parte, en ese mismo año, el gobierno anunciaba el ahorro de aproximadamente \$160 mil millones, de los cuales \$47 mil millones eran resultado de la aplicación del PSV²¹. Un año después, se hablaba de que el PSV había llegado a su final, dado que las cifras de trabajadores que se habían adscrito a esta medida, había ido en declive. De acuerdo con cifras oficiales, se observaba que

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *La Jornada*. “Aún no reinstalan a ningún burócrata sometido al retiro voluntario de 2003”. 24 de junio de 2004. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/24/015n1pol.php?origen=politica.php&fly=>

²¹ *La Jornada*. “Ahorro el Gobierno Federal más de \$160 millones en lo que va del año: SHCP”. 09 de agosto de 2005. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/09/index.php?section=economia&article=023n1eco>

para junio de 2006, sólo 246 trabajadores se habían acogido al PSV, cifra claramente menor a las que se habían registrado en años anteriores: “49 mil 263 servidores públicos contabilizados en 2003; 12 mil 387 en 2004 y 9 mil 407 en 2005”.²²

Para 2011, dentro de las negociaciones entre el gobierno y la FSTSE, se planteó la posibilidad de un nuevo PSV, aunque al final se acordó no llevarlo a cabo. Lo cierto es que la medida del congelamiento de plazas siguió vigente: En 2014, líderes sindicales de la SCT denunciaban este hecho que además de no dejar crecer el número de agremiados de las organizaciones sindicales en general, implicaba el envejecimiento de la población trabajadora y su paulatina reducción. Cabe señalar que incluso, en dicha dependencia se argumentaba que la medida del congelamiento de plazas imposibilitaba la contratación de “médicos, psicólogos, químicos, enfermeras y otros especialistas que participan en la realización de exámenes a los transportistas de carga y pasaje, operadores de vehículos de aeronáutica y otros”²³ lo cual ponía en riesgo áreas de seguridad nacional. Aunado a ello, denunciaban las trabas para ofrecer mejores condiciones laborales a los trabajadores.

A finales de 2015, se hablaba de la posibilidad de llevar a cabo nuevamente el PSV, ante lo que de nueva cuenta López Carranza, dijo no oponerse a que se concretara, siempre y cuando se hiciera a través de un “mecanismo consensuado”, pues hasta ese momento, las autoridades no habían tratado el tema con esa organización; el programa se haría realidad en 2016 al ser anunciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un recorte presupuestal. Así, en mayo de ese año, casi siete mil plazas ya habían sido recortadas, de las cuales, más de 1200 pertenecían a la SCT.²⁴

El siguiente cuadro resume el casi nulo crecimiento del número de trabajadores sindicalizados pertenecientes a la administración pública federal respecto al crecimiento de la población económicamente activa (PEA). Incluso el crecimiento de la población trabajadora de confianza es nulo si se compara con el crecimiento de la PEA. El Gobierno

²² Arteaga, José Manuel. “Adiós al retiro voluntario”. *El Universal*. 07 de agosto de 2006. Consultado en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/53357.html>

²³ *La Jornada*. “Restricción presupuestal a la SCT pone en riesgo áreas de seguridad nacional”. 01 de diciembre de 2014. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/01/politica/017n1pol>

²⁴ *El Economista*. “Semarnat, Hacienda y SCT concentran recorte de plazas”. 02 de mayo de 2016. Consultado en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/05/02/recorte-plazas-se-concentra-semarnat-hacienda-sct>

deja de ser fuente directa de empleo y con ello, el poder de los sindicatos comienza a descender.

1.2. Número de trabajadores según tipo de nombramiento

Año	Base		No Base			Total	PEA	Proporción Base/PEA
	Base	Raya	Confianza	Eventuales	Otros			
1999	1,713,128	65,589	320,044	80,383	492,017	2,671,161	Sin datos	Sin datos
2000	1,730,709	66,951	327,489	70,320	528,266	2,723,735	Sin datos	Sin datos
2001	1,744,349	63,213	339,536	64,766	567,997	2,779,861	Sin datos	Sin datos
2002	1,751,283	55,681	349,158	75,445	583,060	2,814,627	Sin datos	Sin datos
2003	1,755,427	54,217	345,179	76,564	612,173	2,843,560	Sin datos	Sin datos
2004	1,761,306	53,069	358,557	78,465	637,974	2,889,371	Sin datos	Sin datos
2005	1,742,677	51,249	393,054	83,150	675,496	2,945,626	44,245,519	3.94%
2006	1,767,474	56,008	399,753	78,289	701,641	3,003,165	45,580,994	3.88%
2007	1,787,897	58,407	425,260	81,308	747,895	3,100,767	46,868,952	3.81%
2008	1,776,888	64,787	426,139	116,443	824,704	3,208,961	46,753,657	3.80%
2009	1,781,546	65,333	459,785	109,371	895,910	3,311,945	48,903,792	3.64%
2010	1,808,652	74,865	504,121	108,677	954,825	3,451,140	48,478,718	3.73%
2011	1,851,435	70,714	483,809	102,668	1,014,266	3,522,892	50,772,496	3.65%
2012	1,885,035	73,308	474,131	112,342	1,055,247	3,600,063	51,317,999	3.67%
2013	1,901,640	720	494,748	118,380	1,163,480	3,678,968	52,370,886	3.63%
2014	1,941,609	2,692	484,653	98,669	1,232,106	3,759,729	52,108,400	3.73%
2015	1,953,903	12,024	489,695	92,173	1,302,380	3,850,175	53,809,017	3.63%

Fuentes: Anuarios Estadísticos del ISSSTE y del Banco de Información Económica del INEGI. Consultados respectivamente en: <https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos> y <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Durante la ejecución del PSV, la incapacidad demostrada por los sindicatos para la defensa de sus agremiados contribuyó al descontento no sólo de las bases hacia sus líderes, sino también de estos hacia la FSTSE y su presidente Joel Ayala, quien ya había ganado para ese momento, numerosas reelecciones para seguir presidiendo la Federación. Esto dio como resultado que para 2005, se creara una nueva Federación de sindicatos de trabajadores del sector público. Ello marca el fin de la hegemonía de la FSTSE y de su monopolio de la representación de los trabajadores del Estado, al ser Federación única.

La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (Fedessp) fue creada por 21 sindicatos disidentes en diciembre de 2004, quienes argumentaron una

ineficiente gestión de Joel Ayala frente la FSTSE, principalmente en lo correspondiente al PSV, “por la manipulación y transgresión de los estatutos; por la inmovilidad en la defensa de los derechos y conquistas de los trabajadores; por la complicidad con las autoridades para imponer a los trabajadores políticas y programas que lesionan sus derechos”.²⁵ Un año antes, en 2003 cuando Joel Ayala se reeligió como presidente de la FSTSE, 17 sindicatos rompieron relación con la FSTSE. Entre ellos figuraban el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), correspondiente a la Secretaría de Educación Pública, el de la SCT y el de la Secretaría de Desarrollo Social. Esto fue posible gracias a que en 1999 la SCJN había dictado una tesis jurisprudencial a favor de la libertad sindical, que incluía entre otros derechos, la libertad para crear más de una organización sindical en una misma dependencia, y que también implicó que la FSTSE dejará de ser la federación exclusiva de los sindicatos del sector público.

Presencia del sindicalismo durante la alternancia en el gobierno

La falta de defensa del trabajador por parte de las organizaciones sindicales anteriormente descrita, deja en claro tanto una continuidad en la relación corporativa entre las organizaciones sindicales y el gobierno, como una ruptura en la transmisión de los beneficios de los líderes a las bases sindicales que caracterizó por mucho tiempo al sindicalismo, como ya fue también descrito. Frente a la posibilidad de sufrir un desplazamiento luego de la derrota del PRI, las organizaciones sindicales alineadas al gobierno consideraron como una opción viable el cooperar con el nuevo gobierno, aunque ello no representara bajo ninguna circunstancia, un beneficio para sus agremiados.

Al asumir el Partido Acción Nacional (PAN) el poder en el año 2000, se topó con el hecho de que el consentimiento de la población demostrado en las urnas, no era condición suficiente para gobernar, ni mucho menos para la transformación de las estructuras. Ante la carencia de una base social, como la que le había ofrecido la

²⁵ *La Jornada*. “Fallo a favor del registro de la Federación de Sindicatos de Servidores Públicos”. 01 de diciembre de 2004. Consultada en <http://www.jornada.unam.mx/2004/12/01/050n1soc.php>

estructura corporativa al PRI, el gobierno en turno se vio obligado a buscar el apoyo de parte de dicha estructura, el cual encontró principalmente en el SNTE, organización presidida en ese entonces por Elba Esther Gordillo. Dicha alianza es visible en el número de diputados con los que contó el SNTE a través del tiempo: entre 1979 y 1994, el SNTE tuvo un promedio de 13 diputados; para 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en el Congreso, el sindicato se queda sólo con 7 diputaciones. Sin embargo, con la alternancia en el 2000, el SNTE alcanza diez diputaciones, mismas que siguieron aumentando en las legislaturas posteriores hasta llegar a 18 en 2009.

Como ya venía sucediendo desde los tiempos del PRI, las concesiones otorgadas al SNTE no fueron gratuitas. Es gracias al apoyo de este sindicato que el gobierno cuenta con los recursos para hacer prevalecer su estrategia de flexibilización laboral. Un ejemplo claro de lo anterior fue el apoyo por parte del SNTE a la reforma del ISSSTE a través del partido Nueva Alianza. Cabe señalar que en dicha reforma de 2005 también jugaron un papel importante los representantes en el congreso del FSTSE, como Joel Ayala, líder de esa federación y senador del PRI y quien de hecho propone la iniciativa de reforma en el Congreso.

Así, pese a que los actores provenientes del sindicalismo habían roto relaciones un año antes, lo que había dado lugar a una segunda federación de sindicatos como ya se mencionó, ambos apoyaron una medida que en su momento fue muy impopular entre los trabajadores del sector público. Aunque ya había tenido lugar lo que parecía, un avance en la democratización de las relaciones laborales con la Tesis sobre la libertad sindical, citada líneas arriba, en la primera oportunidad clara de demostrar que esta nueva federación protegería los intereses del trabajador, no se percibían mejoras sustanciales.

En este punto es posible hacer una comparación entre el comportamiento de los sindicatos del sector público y el llamado sindicalismo de protección patronal, el cual ha sido el modelo característico del sindicalismo en el sector privado. Originado en el Estado de México,²⁶ este tipo de sindicalismo cobró su mayor auge desde los años noventa. El modelo de sindicalismo de protección patronal asegura las mejores condiciones a la inversión privada a costa de los beneficios de los trabajadores, ya que sólo simula brindar

²⁶ Xelhuantzi López, María. "El sindicalismo mexicano contemporáneo". En González Nicolás, Inés (coord.). *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 34.

protección del trabajador. Caracterizado por ser “una organización que se forma y existe a espaldas de los trabajadores, en virtud de un arreglo suscrito entre el patrón y algún abogado u organización sindical, generalmente una confederación, con la mediación y complicidad de las autoridades del trabajo”,²⁷ el sindicato de protección ya no tuvo como función principal el ser un instrumento de control, sino ser un obstáculo para la formación de sindicatos reales que vieran por la defensa efectiva de los trabajadores.

Así, el ejemplo de la reforma del ISSSTE demuestra que la creación de una nueva federación o de nuevos sindicatos no responde al objetivo de una defensa eficiente de los intereses del trabajador, función básica de toda organización sindical. Pese a ello, la libertad sindical modifica la configuración de las relaciones laborales dentro del sector público. Entender de qué manera y qué aspectos cambia será el objetivo del siguiente capítulo.

²⁷ Ibidem, p. 25.

II. IMPLICACIONES DE LA LIBERTAD SINDICAL EN EL SECTOR PÚBLICO

Diferentes acepciones del concepto de libertad sindical

En 1999, tuvo lugar un evento que muchos autores consideran como un avance sustantivo para lograr la ruptura de la relación corporativista entre el Estado y las organizaciones sindicales. En ese año, una Tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó la consagración de la libertad sindical hecha en la Constitución Política de 1917, señalando a ésta como “un elemento de universalidad partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias.” En dicha tesis se concluyó que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional violaba tal garantía, al no permitir la existencia de más de una organización sindical en cada dependencia de gobierno.

Lo anterior abrió la posibilidad de que hubiera más de una organización sindical en una dependencia de gobierno. Ante este panorama, el interés del presente capítulo es analizar los cambios en la configuración de la política laboral en el sector público, luego del surgimiento de nuevas organizaciones sindicales en las dependencias de gobierno. Para responder esta interrogante es necesario comenzar por entender el concepto de libertad sindical.

De acuerdo con Carlos Ledesma, la protección del trabajador a través del derecho laboral, actúa de dos formas: la primera es por la vía de la heterotutela, que es “con la cual el Estado a través de diversos mecanismos (legislativos, judiciales o administrativos) busca proteger a la parte débil de la relación laboral aminorando la desigualdad de poder”; la segunda es la vía de la autotutela, “entendida como la autoprotección de los propios trabajadores en la acción colectiva”,²⁸ y que además funciona como instrumento de fiscalización de la heterotutela, así como mecanismo de participación del trabajador en la

²⁸ Ledesma, Carlos. *Derechos sindicales en el sector público en América Latina*. OIT., 2011, pp. 8-9.

configuración de las condiciones de trabajo. La heterotutela no es sino es el derecho sindical, el cual a su vez, cuenta con tres principales componentes: el derecho a la sindicación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga.

El componente correspondiente al derecho a la sindicación es lo que se entiende como libertad sindical. De ahí que ésta no sea una cuestión menor tanto para la defensa del trabajador, como para la democratización de las relaciones laborales. En México, la lucha por la libertad sindical es un largo proceso, aún inacabado, pese a que se encuentre reconocido como un derecho desde 1917, al estar contemplado en el artículo 123 de la Constitución Política.

Una definición más amplia de lo que es la libertad sindical implica diferenciar entre la libertad de carácter individual y la libertad de carácter colectivo. Ismael González señala que la primera acepción debe ser entendida en sus tres aspectos fundamentales: un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar o no afiliarse a sindicato alguno; y la libertad de separación o renuncia de formar parte de una organización sindical.²⁹

Uno de los organismos que ha impulsado la libertad sindical en la acepción antes mencionada es el Banco Mundial, ya que considera a la libertad sindical no como un derecho social, sino como “el derecho individual de afiliarse o no, y como una violación de ese derecho la existencia legal de un solo sindicato por empresa”. Pese a que también señala lo benéfico que puede ser tener más de un sindicato, al señalar que ello fomenta un mejoramiento en las funciones desempeñadas por estos, no deja de reconocer que la multiplicidad de sindicatos puede conducir a la fragmentación y a la rivalidad, lo que puede dañar el proceso productivo de la empresa.³⁰

En su carácter colectivo, Armando Rendón define a la libertad sindical como la facultad de la organización, no del individuo, de redactar sus estatutos, elegir a sus dirigentes, determinar su organización, actividades y definir su programa de acción.³¹ En

²⁹ González Martínez, Ismael. “Libertad sindical...” *Op. Cit.*, pp. 233-242.

³⁰ Rendón Corona, Armando. “Libertad sindical versus democratización sindical”, en Partida, Raquel; Bouzas, Alfonso; Ravelo, Patricia; Contreras, Óscar (Eds.). *El sindicalismo en México ante el nuevo milenio: una perspectiva global*, México: UAG, 2002, pp. 129-130.

³¹ Rendón Corona, Armando. *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura., 2005, p. 213.

este mismo sentido, Juan José Ríos señala que la libertad sindical es el ejercicio o manifestación de intenciones que van más allá del derecho a la asociación, ya que implica la protección de los actos que siguen a la manifestación de voluntad de constituir una asociación y la acción de ésta.³² María Estela Ríos, autora citada por Rendón, señala que “el derecho a la sindicalización es colectivo y social, y la libertad sindical, un derecho del trabajador que ejerce colectivamente. El neoliberalismo sostiene la libertad individual del trabajador para no ser sindicalizado, en apoyo a una política disgregadora de los trabajadores que se está implementando de muchas formas.”

Al considerar las definiciones anteriores, es posible no sólo entender la importancia de la libertad sindical, misma que adquiere una mayor relevancia cuando se le considera como condición necesaria para el mejoramiento de las condiciones laborales y la superación del modelo corporativo sobre el que se basó la política laboral del país, sino también dimensionar la brecha entre su acepción individual y colectiva, las cuales resultan de la búsqueda de intereses muy particulares, no siempre vinculados a la persecución de un mayor bienestar del trabajador.

Dada la importancia del derecho a la libertad sindical, éste ha sido reconocido a lo largo del tiempo y no pocas veces, a nivel internacional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha incluido en numerosos instrumentos normativos el derecho de los trabajadores a organizarse para defender sus derechos y para participar en la negociación colectiva, sea a través de la configuración de un contrato colectivo o de las condiciones generales de trabajo, éstas últimas, en el caso del sector público. Entre los instrumentos normativos emitidos por esta organización que resulta pertinente destacar, se encuentran el “Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” de 1948, así como el “Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva” de 1949. También es necesario mencionar el “Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública” de 1978.

En lo que respecta al Convenio 87, éste señala que todo trabajador sin distinción alguna y autorización previa tiene derecho a constituir las organizaciones que estime

³² Ríos Estavillo, Juan José. “La tesis jurisprudencial 43/1999 ‘Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, Apartado ‘B’, Fracción X, constitucional’”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1999, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/1/cj/cj10.htm>

convenientes. Se observa que este Convenio incluye en su contenido a los trabajadores del sector público. En cambio, en el convenio 98, los trabajadores del sector público sí quedan expresamente excluidos del derecho al pleno desarrollo de la negociación voluntaria. No es sino hasta treinta años después que, a través del Convenio 151, la OIT requirió a los Estados, entre ellos México, a que establecieran “procedimientos de negociación o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública”³³.

De estos convenios, México únicamente ha ratificado el 87 en el año de 1950, acto que careció de efecto alguno tanto en el momento de la ratificación, como en la posterior promulgación de la LFTSE, 10 años después, pues como ya se mencionó, en ésta se les negó a los trabajadores estatales el derecho a conformar más de una organización sindical en una Dependencia. Como consecuencia, la OIT conminó a México a observar el contenido del Convenio ratificado en reiteradas ocasiones, a lo cual, el gobierno hizo caso omiso hasta finales de la década de los noventa en que se promulgó la Tesis Jurisprudencial 43/1999.

Fin de la sindicación única luego de la libertad sindical

Tuvieron que pasar casi 40 años desde la promulgación de la LFTSE para que hubiera un cambio sustancial en la configuración de la vida laboral del sector público. En 1999, la Tesis Jurisprudencial de la SCJN señaló que la Constitución consagraba la libertad sindical como “un elemento de universalidad partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias”. Así, se falló a favor del Sindicato de Controladores de Tránsito Aéreo, adscrito a los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), órgano desconcentrado de la SCT, a quien anteriormente se le había negado su registro sindical al amparo de lo señalado en la

³³ Ledesma, Carlos. *Derechos sindicales...* Op. Cit., p. 45.

LFTSE; asimismo, se resolvió a favor del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y del Sindicato Unión de Trabajadores al Servicio del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México.

Como antecedente a la Tesis mencionada, cabe destacar la jurisprudencia 1/1996 de la SCJN, que establece el derecho de los trabajadores que laboren en un organismo público descentralizado a regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional. Dicha resolución tuvo como efecto, de acuerdo con Armando Rendón, “que alrededor de 54 sindicatos de organismos descentralizados pudieran escapar del apartado B y alcanzar los mayores derechos establecidos en el apartado A y con ello abandonar la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado”³⁴. Adicionalmente, es necesario mencionar que en 1996 la SCJN concedió por primera vez el derecho a registrarse a varios sindicatos del sector público en dependencias en las que ya existía uno.

Con la Tesis de 1999 se revocó de manera general el mandamiento de un solo sindicato por cada dependencia de gobierno establecido en las leyes y estatutos laborales, al concluir que esto “viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”. Además de ello, en la tesis señalada se ratificó la libertad del trabajador a separarse o renunciar de formar parte de asociación alguna.

Al señalar que aquellas leyes o estatutos que prevén la sindicación única, violan la libertad sindical consagrada en la Constitución, la Tesis determina como inconstitucionales el contenido de los artículos 68, 69, 71 y 78 de la LFTSE:

Artículo 68.- En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Artículo 69.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

³⁴ Rendón Corona, Armando. “Libertad sindical versus democratización sindical”, en Partida, Raquel; Bouzas, Alfonso; Ravelo, Patricia; Contreras, Óscar (Eds.). El sindicalismo en México ante el nuevo milenio: una perspectiva global, México: UAG, 2002, pp. 134-135.

Artículo 71.- Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

Artículo 78.- Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

La inconstitucionalidad del articulado referido, además de presentar un avance en materia de libertad sindical, ratifica que el trabajador cuenta con el derecho de asociación, igualmente consagrado en la Constitución Política, y que también se veía restringido con la sindicación única. Aunque la Tesis supone un avance en materia de libertad sindical, es preciso señalar que el reconocimiento de este derecho se hizo considerándolo exclusivamente en su acepción individual, de acuerdo a las definiciones anteriormente expuestas, ya que no aborda el ejercicio colectivo de la libertad, lo cual implicaría hacer explícita las facultades a las que se harían acreedoras las nuevas organizaciones sindicales en la negociación colectiva con la Dependencia correspondiente.

Con base en esto, la libertad sindical, tal y como es ratificada, sólo implica la defensa del derecho del trabajador a asociarse libremente, es decir, sólo se hace una defensa de los medios, dejando de la definición de los alcances que pueden tener estos. De esta manera, no quedan claras cuáles pueden ser las aspiraciones de un nuevo sindicato al constituirse para la defensa del trabajador.

Recibimiento de la libertad sindical por parte de los trabajadores

La resolución de la SCJN fue bien recibida por una parte del sindicalismo, la disidente, así como por algunos estudiosos del tema. Dado el momento en que tuvo lugar dicha Tesis, ésta representó un avance sustancial en la democratización del régimen político. Considerando que en el país ya se visualizaba la posible alternancia del partido en el gobierno, el avance en la libertad sindical se podía leer como un paso lógico en este proceso democrático, pues era imposible concebirlo sin la democratización de instituciones como los sindicatos.

Sin embargo, también abrió un debate entre las organizaciones sindicales, pues no faltaron las voces de aquellos a los que les pareció sospechoso que, pese a la lucha por décadas del sindicalismo independiente para lograr la libertad sindical, un avance significativo en la emancipación del trabajador proviniera de una institución considerada conservadora como la SCJN. Maritza Escudero Díaz por ejemplo, entonces Secretaria General del Sindicato Democrático de Trabajadores de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, mencionaba que el estar en contra de la resolución de la Corte era como “avaluar que el Estado o los patrones sean quienes determinen las formas de organización de los trabajadores”³⁵ a través de un sindicato único. Por su parte, Graciela Bensunsán, investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, señalaba que esta libertad individual no implicaba una pulverización del sindicalismo y en cambio, sí era el comienzo de la superación de ese sindicalismo que, aunque fuerte y único era también corporativo, subordinado y obligatorio³⁶. En cambio, Mateo Lejarza, asesor del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, no dejaba de cuestionar los motivos que habían orillado a la SCJN a conceder esta libertad a los trabajadores³⁷.

Quienes se expresaron completamente en desacuerdo con la resolución de la SCJN, fueron los líderes de las organizaciones sindicales únicas hasta ese momento. Estos consideraron el fallo como una regresión, señalando que podría provocar “el divisionismo y la pulverización de los sindicatos, la intromisión de los patrones en las decisiones gremiales y el debilitamiento político del movimiento obrero”³⁸. Joel Ayala, presidente de la FSTSE, señaló que el fallo era “un gran absurdo histórico y un espejismo que se ha presentado como la flor de la democracia”³⁹, y mencionó como verdaderas intenciones, el provocar el conflicto entre trabajadores.

Para los líderes sindicales en turno, el fallo de la SCJN representó un ataque a la unidad y a su capacidad para la defensa de los trabajadores, dado que ella se originaba de la relación clientelar exclusiva con las bases, tal y como fue descrito en el capítulo

³⁵ Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *El futuro de la libertad sindical en México*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung., 1999, pp. 77

³⁶ *Ibidem*, pp. 55-61.

³⁷ *Ibidem*, pp. 73-75.

³⁸ *La Jornada*. “Cuestionan centrales obreras el fallo sobre la libre sindicalización”. 13 de mayo de 1999.

³⁹ *La Jornada*. “Pedirá la FSTSE reunión urgente con Zedillo”. 15 de mayo de 1999.

pasado. Sin embargo, dado que para 1999, la actividad de los sindicatos únicos ya representaba pocos beneficios para el trabajador, debido a que se centraba en funcionar como un instrumento de defensa de los privilegios para los líderes sindicales, los cuales también se habían visto reducidos, la mayoría de los trabajadores recibieron bien la resolución.

Frente a la falta de representación, el fallo significó para la disidencia a los grupos dirigentes en turno, una posibilidad de canalizar las demandas que no habían sido satisfechas, mediante la creación de nuevas organizaciones sindicales, lo que incluso derivaría posteriormente, como ya se mencionó, en la creación de una nueva federación de sindicatos del sector público. La libertad sindical implicó el nacimiento de numerosas organizaciones sindicales, aunque ello no fue acompañado por un crecimiento del número de afiliados.

Otro elemento que contribuyó al surgimiento de nuevas organizaciones sindicales, junto con el descontento generado por la poco eficiente gestión de los sindicatos existentes en la defensa del trabajador, fue la emisión en agosto del año 2000, por parte de la SCJN, de la Tesis Aislada CXXVII/2000 que señalaba como inconstitucional el contenido del artículo 75 de la LFTSE, al prohibir a las organizaciones sindicales la reelección de sus dirigentes, debido a que una de las demandas históricas de la disidencia ha sido el contar con procesos de elección dentro de los sindicatos más transparentes y realmente democráticos. La SCJN consideró que la prohibición de todo acto de reelección dentro de los sindicatos, al igual que la sindicación única, también contravenía la libertad sindical, toda vez que representaba una intervención en la vida y organización interna de los sindicatos. Si bien, señaló que este derecho mal ejercido podía “estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que como consecuencia suelen darse”, esto no era motivo para restringir las libertades sindicales, además de que los trabajadores debían ser los únicos responsables de la forma en que sus derechos fuesen ejercidos.

Al carecer de instituciones lo suficientemente democráticas como para hacer uso responsable de la posibilidad de reelección, se considera que la tesis descrita motivó aún más a la disidencia a formar organizaciones sindicales que pudiesen darles la representación que parecía todavía más remota luego de esta medida.

Incremento en el número de organizaciones sindicales en el sector público

De acuerdo con datos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)⁴⁰, dependencia que lleva el registro de las organizaciones sindicales sujetas al apartado B del artículo 123 constitucional, se tenían registrados a 1998, un año antes de la resolución de la SCJN, 79 sindicatos de trabajadores del sector público. Para noviembre de 2016, el TFCA registraba 143 organizaciones sindicales. En el transcurso de 17 años, las organizaciones sindicales en el sector público aumentaron casi al doble.

Para contar con una idea más clara de lo anterior, es posible tomar como muestra las dependencias a las que se refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que son con las que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos del orden administrativo. En 1999, nuevamente de acuerdo a los datos del TFCA, existían 15 organizaciones sindicales en las dependencias antes mencionadas. Luego de la Tesis Jurisprudencial, para 2015, se contabilizaban en esas mismas dependencias, 19 sindicatos más (Cuadro 2.1 y 2.2).

En dicha muestra, también es posible observar el descenso de la población agremiada. De acuerdo con cifras del ISSSTE, para 2015 se contabilizaban aproximadamente 52,000 trabajadores de base menos que en 1999. Sería posible atribuir este descenso en los trabajadores a un efecto de los adelantos tecnológicos, lo que hace que no sean necesarios el mismo número de trabajadores para la realización de una tarea. Y aunque sí es un factor a considerar en la disminución, no es posible atribuirle el efecto por completo, puesto que, durante el mismo periodo, se presentó un crecimiento de los trabajadores de confianza en más de 35,000 trabajadores, los cuales como ya se mencionó, no pueden ser sujetos a la sindicalización. Lo anterior quiere decir, que el descenso neto de los trabajadores únicamente en estas dependencias equivale a unos 17,000 trabajadores, aproximadamente (Cuadros 2.3 y 2.4).

⁴⁰ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. "Registros sindicales" consultados en http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Registros_Sindicales

2.1. Número de organizaciones sindicales adicionales que fueron creadas en las Secretarías de Despacho del Poder Ejecutivo

Dependencia	Sindicatos creados de 1999 a 2015
Secretaría de Gobernación	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	5
Secretaría de Economía	1
Secretaría de Educación Pública	3
Secretaría de la Función Pública	0
Secretaría de Marina	0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2
Secretaría de Energía	0
Secretaría de Desarrollo Social	1
Secretaría de Turismo	0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	0
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	3
Secretaría de Salud	0

Fuente: Respuesta del TFCA de fecha 12 de septiembre de 2016 a la solicitud de información pública 0420000005316

Como ya se adelantaba al analizar el carácter de la libertad sindical otorgada con la Tesis Jurisprudencial, la posibilidad de crear nuevos sindicatos no era la intención en sí, sino que la representación y la defensa del trabajador que se hiciera a través de ellos, fuera no sólo más democrática, sino también más eficiente. De otra forma, el aumento de las organizaciones sindicales, aunado al estancamiento del crecimiento del número de agremiados, únicamente implicaría la fragmentación del sindicalismo.

Para dar cuenta si existió una mejora considerable a partir de la Tesis Jurisprudencial, es necesario analizar la participación de los sindicatos de nueva creación en la configuración de las condiciones de trabajo de sus agremiados.

2.2. Relación de sindicatos creados luego de la Tesis 43/1999 en las Secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal

Dependencia	Primer sindicato de la Dependencia	Sindicatos creados luego de la Tesis 43/1999
Secretaría de Gobernación	1939. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEGOB	2016. Sindicato Único de Trabajadores de la SEGOB
Secretaría de Relaciones Exteriores	1941. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SRE	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1941. Sindicato Nacional de Trabajadores de Hacienda y del SAT	2001. Sindicato de Trabajadores del SAT y de Hacienda.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1959. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT	2004. Sindicato Independiente de Trabajadores de la SCT 2005. Sindicato de Trabajadores Democráticos de la SCT 2007. Sindicato Nacional de Unidad de los Trabajadores de la SCT 2013. Sindicato de Vanguardia Nacional de los Trabajadores de la SCT 2015. Sindicato Único Nacional de los Trabajadores de la SCT
Secretaría de Economía	1959. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SE	2005. Sindicato Nacional Independiente de los Trabajadores de la SE
Secretaría de Educación Pública	1944. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	2011. Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de México. 2013. Sindicato de Trabajadores para la Educación 2016. Sindicato Independiente de Trabajadores al Servicio de la SEP
Secretaría de Marina	1941. Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Marina	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1977. Sindicato Democrático de Trabajadores de Pesca y Acuicultura de la SAGARPA	2001. Sindicato de Unidad Nacional de los Trabajadores de Acuicultura y Pesca de la SAGARPA 2016. Sindicato Independiente de Integración Nacional de Trabajadores de la SAGARPA
Secretaría de Energía	1947. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SENER	
Secretaría de Desarrollo Social	1959. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEDESOL	2006. Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de la SEDESOL
Secretaría de Turismo	1960. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Turismo	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1995. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEMARNAT	2002. Sindicato Único de Trabajadores Democráticos de la SEMARNAT 2013. Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de la SEMARNAT
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1940. Sindicato Nacional de Trabajadores de la STPS	
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1939. Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEDATU	2005. Sindicato Nacional Democrático de Trabajadores de la SEDATU 2014. Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de la SEDATU 2016. Sindicato Nacional de Trabajadores Revolucionarios de la SEDATU
Secretaría de Salud	1944. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud	

Fuente: Respuesta del TFCA de fecha 12 de septiembre de 2016 a la solicitud de información pública 042000005316

2.3. Número de trabajadores de base adscritos a las Secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal (1999-2015)

Dependencia	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Diferencia
SEGOB	1,629	1,634	1,050	1,100	991	949	1,231	1,223	1,205	1,140	1,137	1,086	1,364	1,373	1,496	1,461	1,434	-195
SSP														0	0	0	0	0
SRE	980	991	1,119	947	918	1,181	1,096	1,050	1,301	1,159	1,088	1,126	1,121	1,109	1,124	1,152	1,139	159
SHCP	14,320	13,800	13,038	11,677	9,728	8,642	8,281	7,406	7,341	7,576	7,489	7,272	7,337	7,650	7,755	7,823	7,959	-6,361
SCT	20,635	19,324	18,380	21,262	19,097	16,812	15,938	16,097	14,439	12,926	11,976	12,325	10,302	10,235	10,083	10,007	9,848	-10,787
SE	2,111	2,262	2,306	2,321	2,136	2,053	2,007	1,970	1,928	2,045	1,959	1,776	1,734	1,741	1,747	1,752	1,732	-379
SEP	219,637	219,836	220,041	219,404	212,963	214,096	213,127	212,400	212,753	212,869	209,835	213,279	215,024	217,516	219,770	216,957	217,131	-2,506
STPS	1,901	1,864	1,641	1,538	1,402	1,386	1,327	1,287	1,390	1,299	1,273	1,244	1,257	1,259	1,255	1,254	1,212	-689
SEDATU	2,137	1,970	1,855	1,869	1,714	1,681	1,544	1,486	1,357	1,151	1,060	944	947	910	1,385	1,202	1,179	-958
SALUD	13,474	20,603	19,604	20,219	15,534	15,912	15,912	11,611	9,029	9,701	11,208	9,532	9,536	9,109	11,306	9,503	9,391	-4,083
SFP														0	0	0	0	0
SEMAR	1,615	1,556	1,177	979	799	726	694	620	497	488	413	296	259	305	304	299	302	-1,313
SAGARPA	23,633	22,238	21,748	20,914	19,558	17,965	16,496	13,819	14,156	10,809	8,784	6,905	6,922	6,810	6,861	6,802	6,778	-16,855
SENER	460	460	443	445	387	373	365	361	343	334	310	288	288	375	292	292	291	-169
SEDESOL	4,785	4,772	4,558	4,304	4,070	3,600	3,408	3,858	3,669	2,958	2,685	2,676	2,426	2,364	2,078	2,082	2,086	-2,699
SECTUR	1,215	1,153	1,216	1,217	1,271	1,366	1,331	1,357	1,328	1,302	1,215	1,185	1,175	1,180	1,176	1,193	1,149	-66
SEMARNAT	8,757	9,711	7,233	7,163	4,548	4,357	4,181	3,977	3,894	3,622	3,500	3,467	3,082	3,065	3,099	3,094	3,089	-5,668
CJEF									3				3	4	0	0	0	0
Total	317,289	322,174	315,409	315,359	295,116	291,099	286,938	278,522	274,633	269,379	263,932	263,401	262,777	265,005	269,731	264,873	264,720	-52,569

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE consultados en: <https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos>

2.4. Número de trabajadores de confianza adscritos a las Secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal (1999-2015)

Dependencia	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Diferencia
SEGOB	12,380	21,521	6,146	6,181	5,774	5,629	5,174	5,392	5,325	5,374	5,972	6,624	6,540	6,549	7,068	9,065	9,200	-3,180
SSP			15,977	17,696	18,238	18,012	17,798	19,280	29,082	35,742	44,198	57,149	45,830	47,114	52,253	53,933	54,358	38,381
SRE	1,505	1,512	1,762	1,626	1,634	1,341	1,290	1,290	917	909	969	1,057	1,052	766	705	1,086	1,108	-397
SHCP	27,711	25,465	27,026	26,739	24,322	23,782	24,584	26,847	27,291	27,105	29,139	30,490	30,523	29,970	30,226	32,528	29,987	2,276
SCT	15,874	9,702	9,184	6,782	6,597	6,396	6,195	6,107	6,048	6,290	7,133	4,668	6,298	6,559	6,356	6,601	6,768	-9,106
SE	2,940	2,809	2,462	2,463	2,254	2,122	2,053	2,052	2,008	1,571	1,866	1,806	1,899	1,594	1,559	1,618	1,607	-1,333
SEP	8,549	8,164	8,012	7,922	7,605	7,425	6,390	7,681	7,732	7,731	5,857	5,696	5,590	4,261	4,939	3,419	4,633	-3,916
STPS	3,657	3,669	3,463	3,411	3,020	3,151	3,068	3,131	3,167	3,349	3,405	3,449	3,841	4,093	4,021	4,128	4,097	440
SEDATU	369	538	521	541	480	445	442	427	377	394	383	432	442	440	786	732	714	345
SALUD	3,021	3,560	4,032	3,346	2,875	2,742	2,742	2,428	3,645	4,001	4,523	3,027	3,269	3,525	6,682	3,364	3,365	344
SFP	2,025	2,207	2,010	2,073	1,819	1,795	1,838	1,805	1,767	1,714	1,638	1,457	1,509	1,437	1,363	1,398	1,433	-592
SEMAR	617	567	538	518	401	436	420	381	403	391	348	295	289	271	271	274	278	-339
SAGARPA	4,871	4,766	4,621	4,737	4,321	3,634	3,482	3,298	3,320	3,614	4,594	4,556	4,627	4,342	4,454	4,525	4,423	-448
SENER	569	569	573	562	492	455	452	450	413	424	439	421	421	373	487	550	580	11
SEDESOL	2,757	2,811	2,279	2,975	2,822	2,620	2,524	2,042	1,455	1,983	1,409	1,353	1,902	1,639	1,532	1,626	1,663	-1,094
SECTUR	986	939	758	755	450	332	331	310	317	304	324	269	281	274	311	417	428	-558
SEMARNAT	5,311	5,589	5,210	5,185	4,798	4,561	4,327	4,183	4,129	4,341	4,193	4,339	4,418	4,382	4,253	2,303	4,122	-1,189
CJEF				102	108	112	125	120	205	147	138	117	146	150	153	150	157	157
Total	93,142	94,388	94,574	93,614	88,010	84,990	83,235	87,224	97,601	105,384	116,528	127,205	118,877	117,739	127,419	127,717	128,921	35,779

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE consultados en: <https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos>

Limitantes de las nuevas organizaciones sindicales

Es en este punto en el que se devela el más importante obstáculo para el ejercicio de las funciones del sindicalismo del sector público, y no sólo de las organizaciones sindicales de reciente creación, sino también de las organizaciones sindicales que fueron en su momento, únicas.

Como ya se mencionaba, el sindicalismo en el sector público se caracteriza por ser un gestor de las demandas económicas y sociales de los trabajadores, papel que desempeñó con relativa eficiencia mientras la relación corporativa entre éste y el gobierno resultó redituable para ambas partes. Luego de que el sindicalismo perdiera fuerza frente a otros actores, es notorio que valiéndose únicamente del marco normativo, no es capaz de desempeñar las funciones y obtener los resultados anteriores. Esto es visible al analizar la negociación de las Condiciones Generales de Trabajo (CGT). La importancia de las Condiciones radica en que, de acuerdo con la LFTSE, en ellas se debe establecer entre otras cosas, la intensidad y calidad del trabajo, las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de los riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias, las labores insalubres que no deben desempeñar los menores de edad, así como la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas. En otras palabras, las CGT son el contrato colectivo de trabajo.

Sobre la fijación de las CGT, la LFTSE señala lo siguiente:

Artículo 87.- Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Lo anterior quiere decir que no existen mecanismos que aseguren una participación efectiva del sindicato en la configuración de las CGT, puesto que su opinión sólo es un elemento a considerar por la Dependencia al momento de fijar dichas Condiciones. Así, el sindicato participa indirectamente y sólo en la medida que lo considere pertinente la Dependencia. Al comenzar a debilitarse las relaciones corporativas, esta limitante se vuelve más notoria, pese a que no ha sufrido cambio alguno casi desde la promulgación de la propia LFTSE. De hecho, la última reforma data de 1975.

Si este es el panorama para las organizaciones sindicales únicas, mayoritarias regularmente, la situación se torna aún más difícil para las nuevas organizaciones sindicales, pues la Tesis no hace explícito el papel de las nuevas organizaciones en la fijación de las CGT, por lo que la Dependencia tiene la posibilidad de esgrimir el argumento de que al fijar las CGT, sólo tienen la obligación de escuchar al sindicato mayoritario dentro de la Dependencia, dado que sus obligaciones se ciñen a escuchar sólo a un sindicato.

Al no existir instituciones complementarias que aseguraran un ejercicio pleno de la libertad sindical, la sola creación de las organizaciones sindicales no significó el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores.

Frente a este panorama, es posible señalar que libertad sindical, obtenida a partir de la Tesis analizada, pasó a funcionar como un mecanismo de fragmentación y debilitamiento de la vida sindical del país, cuyo costo en parte, fue asumido por las organizaciones sindicales corporativas, pero también por las condiciones laborales del trabajador, debido a que la Tesis no proveyó la posibilidad de crear organizaciones sindicales fuertes, efectivas en la defensa del trabajador. Adicionalmente, se debilitaron aún más las organizaciones existentes, que ya hacían una defensa deficiente de los trabajadores.

Antes de que la Tesis de la SCJN pudiera funcionar como punto de partida para el desmantelamiento del corporativismo, provocó, sí la canalización del descontento de las facciones disidentes, pero también el surgimiento de organizaciones sindicales igual o más incapaces de defender al trabajador que las anteriores, que únicamente podían aspirar – y en muchos casos, eran creadas expreso para eso – a hacerse de una parte de los privilegios que quedaban para los líderes sindicales. Es por lo anterior que algunos estudiosos señalan una situación de pulverización de las organizaciones sindicales. Como dice Armando Rendón, se transitó “de la sumisión mediante la máxima estructuración al dominio sobre una masa atomizada e insegura”⁴¹. Así pues, se considera que con la Tesis Jurisprudencial ocurrió un debilitamiento del sindicalismo en general.

⁴¹ Rendón Corona, Armando. *Sindicalismo corporativo...* Op. cit., p. 9.

Además de que la Tesis representó una modificación de la política laboral al debilitar al sindicalismo, las organizaciones sindicales creadas a partir de ésta, también modificaron de manera particular la configuración de la política laboral de cada una de las dependencias en las que surgieron. Para demostrar esta afirmación es necesario abordar el caso particular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual se hará en el próximo capítulo.

III. EL PAPEL DE LAS NUEVAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL DE LA SCT

A pesar de que se ha señalado el corto alcance que tienen las organizaciones sindicales de nueva creación, dada la configuración del marco normativo, así como la naturaleza de la libertad sindical obtenida a través de la Tesis Jurisprudencial 43/1999, ello no implica que su existencia y su actuar, no tengan consecuencias en la política laboral de las Dependencias en las que surgen. Tal y como dice Michel Crozier, “No existen sistemas sociales completamente regulados o controlados. Los actores siempre cuentan con un margen de libertad que emplean estratégicamente en su interacción con los otros.”⁴² Así, el análisis de las organizaciones no puede limitarse a lo establecido en la normatividad.

El mismo autor lo deja más claro cuando señala lo siguiente:

[...] una organización no puede analizarse como el conjunto transparente que muchos de sus dirigentes quisieran que fuera. Es el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo; pero tampoco es el instrumento de opresión que sus detractores pretenden, pues estas relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado; para muchos actores son el medio de manifestarse y de pesar sobre el sistema y sus agremiados, aunque sea de manera totalmente desigual.⁴³

Partiendo de esta idea, es posible señalar que el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales, tiene una finalidad que se encuentra más allá de las limitantes que se tienen establecidas por la configuración del marco normativo. Es decir, el actuar de estos nuevos sindicatos, si bien tiene corto alcance, según lo que ya se analizó, también cuenta como todo actor, con un margen de libertad que escapa de esta regulación. Así, la organización sindical no es un elemento que acepta pasivamente los objetivos y los instrumentos que le son asignados, sino que hace uso creativo de los

⁴² Crozier, Michel. *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza, 1990, p. 25.

⁴³ *Ibidem.*, p. 37-38.

recursos con los que cuenta para obtener los fines que persigue. Los sindicatos no son completamente libres, pero tampoco se encuentran sujetos en su totalidad. Las nuevas organizaciones sindicales surgen como respuestas a las problemáticas específicas de los trabajadores, mismas que no fueron resueltas por el sindicato mayoritario. Pero además de ello, surgen también como instrumento para lograr objetivos particulares.

Es posible por lo anterior, hablar de una relación de poder entre organizaciones sindicales y dependencia, ya que como dice nuevamente Crozier, tiene lugar “una relación de intercambio y por lo tanto recíproca, pero en la que los términos de intercambio favorecen más a una de las partes involucradas. Es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro.”⁴⁴ Qué tan desigual sea dicha relación, depende de los recursos y del margen de libertad de cada actor. Si bien las organizaciones sindicales de nueva creación carecen de un amplio margen de libertad, lo cual es evidente por ejemplo, en su incapacidad para participar de forma efectiva en la fijación de las CGT, elemento fundamental en la configuración de las relaciones laborales dentro de la dependencia, no por ello se encuentran totalmente limitadas para conseguir beneficios significativos para sus miembros. De otra forma, no sería posible explicar el gran número de sindicatos que se han creado luego de la libertad sindical. De tener nula posibilidad para obtener beneficio alguno, no habría incentivos para la creación de nuevos sindicatos. Incluso, no son pocos los casos en los que, en una sola dependencia, han surgido más de una organización sindical luego de que se abriera esta posibilidad, como en el caso que nos ocupa, que es el de la SCT.

El papel de las organizaciones sindicales en la obtención de beneficios para los trabajadores

La existencia de una organización sindical, bien puede explicarse como un grupo de individuos quienes comparten un fin común, y con la intención de lograrlo, deciden organizarse para tener mejores posibilidades de alcanzarlo. Lo anterior puede implicar

⁴⁴ Ibidem., p. 58.

que se dé por hecho que el fin común es condición suficiente para que los individuos tiendan a organizarse para obtenerlo, y mantengan la organización cohesionada a través del tiempo.

Sin embargo, de acuerdo con Mancur Olson “si no se dan combinaciones o circunstancias especiales [...], los grandes grupos, por lo menos si están compuestos por individuos racionales, no actuarán en favor de sus intereses de grupo”.⁴⁵ Esto quiere decir que, para asegurar su existencia, no es condición suficiente que la organización sindical provea los bienes comunes. Para explicar esto, el citado autor señala el parecido que tienen los beneficios que obtiene la población sindicalizada con los servicios básicos que brinda el Estado, en el sentido de que un individuo puede ser beneficiario de ambos aun cuando no haya participado directa o indirectamente en la consecución del mismo. Por ejemplo, un trabajador de una dependencia puede no estar agremiado a un sindicato y aun así gozar de un aumento salarial conseguido por esa organización sindical.

Es por ello que las organizaciones sindicales no pueden mantenerse únicamente, a través del otorgamiento eficiente de beneficios comunes. De ahí que éstas busquen mantener en muchas ocasiones, la sindicalización y el cobro de cuotas como obligatorias para todo aquel que quiera ingresar a laborar.

Además de estos elementos, los sindicatos ofrecen lo que Olson llama incentivos selectivos, que son los beneficios otorgados a un individuo de acuerdo a su desempeño dentro de la organización.⁴⁶

Retomando lo ya anteriormente expuesto, podemos situar a los beneficios colectivos, como aquellos que llegan a la masa trabajadora. Entre ellos, podríamos mencionar la gestión llevada a cabo por una organización sindical para conseguir mejoras en las prestaciones de carácter económico, social y cultural otorgadas a los trabajadores, así como la defensa, representación y asesoría que ofrece el sindicato al trabajador frente a la Dependencia y otras autoridades. Por otra parte, los incentivos selectivos son los que gozan principalmente, los líderes sindicales, y aquellos trabajadores que forman parte de la más alta burocracia sindical. El más grande beneficio de este tipo es el uso de la organización sindical como plataforma política para lograr altos cargos políticos. Como

⁴⁵ Olson, Mancur. “La lógica de la acción colectiva” en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. México: Alianza, 1990, p. 204.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 206.

ya se mencionó, ambos tipos de beneficios han ido en detrimento en los últimos años. Entender la función de las nuevas organizaciones sindicales en la SCT requiere entonces, del análisis de las demandas que dan paso al surgimiento de las mismas, pero sobre todo, de un análisis de los principales beneficios obtenidos por éstas para sus afiliados.

Características de las organizaciones sindicales en la SCT

De 2005 a 2016, en la SCT se crearon cinco nuevos sindicatos, sin considerar los órganos descentralizados que le pertenecen, en los cuales se crearon 2 organizaciones sindicales más.⁴⁷ El Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT (NACIONAL) fue la única organización sindical dentro de esta dependencia hasta 2004, año en el que surgió el Sindicato Independiente de los Trabajadores de la SCT (INDEPENDIENTE), y al cual le siguieron otros cuatro sindicatos más: el Sindicato de Trabajadores Democráticos de la SCT (DEMOCRÁTICO) al año siguiente, el Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores de la SCT (UNIDAD) en 2007, el Sindicato de Vanguardia Nacional de Trabajadores de la SCT (VANGUARDIA) en 2013 y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la SCT (ÚNICO) en 2015.

⁴⁷ La SCT cuenta con los siguientes órganos desconcentrados: el Instituto Mexicano del Transporte y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. Como ya se mencionó, trabajadores de este último lograron en 1999 el reconocimiento de su primer sindicato, el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo; posteriormente, en ese mismo órgano se conformaron dos organizaciones sindicales más, el Sindicato Independiente de Empleados de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano en 2004 y el Sindicato Nacional Democrático de Técnicos e Ingenieros de SENEAM en 2013. Además de esto, tres de seis organismos descentralizados de la SCT cuentan con su propio sindicato: Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, fundado en 1965; Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano “Correos de México”, fundado en 1986; y Sindicato Único Nacional de Trabajadores de Telecomunicaciones de México, también fundado en 1986. Los otros tres organismos descentralizados, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y la Agencia Espacial Mexicana no cuentan con organización sindical alguna.

De los sindicatos a analizar, el único que tuvo presencia en un órgano desconcentrado de la SCT, fue el NACIONAL, el cual tuvo trabajadores afiliados adscritos a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual se disolvió en septiembre de 2013, para dar paso al Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano de carácter autónomo. En su momento, el NACIONAL gestionó la reubicación de dichos trabajadores dentro de la SCT.

El NACIONAL es una de las primeras organizaciones sindicales que surgieron en el sector público. Fundado en 1938 por Francisco Patiño Cruz,⁴⁸ quien fuera el primer Secretario General de la FSTSE, bajo el nombre de Sindicato Único de Trabajadores Federales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fue una de las 29 organizaciones sindicales con las que se conformó la mencionada FSTSE ese mismo año. En 1959, obtuvo el registro bajo su actual nombre.

Entre los derechos que un trabajador adquiere por estar afiliado al NACIONAL, se encuentra el ser defendidos por el sindicato en las dificultades que se susciten en su centro de trabajo; recuperar su puesto de escalafón y derechos sindicales después de haber desempeñado puestos de confianza; solicitar la intervención del sindicato para la tramitación de las prestaciones de seguridad social, haciendo extensivo el derecho a sus familiares; y ser representados por el sindicato ante las autoridades oficiales (SCT y TFCA). Asimismo, el trabajador puede votar en las asambleas y actos de elección y ser votado después de un año de ser miembros activos del sindicato para delegados de su centro de trabajo y dirigentes de sección y después de tres años para delegados a convenciones nacionales o cargos sindicales de carácter nacional.

De acuerdo con sus estatutos, su marco ideológico se inscribe “en el pensamiento político, económico y social que deriva de la Constitución de 1917”. Asimismo, se define al objeto principal del sindicato como “luchar en forma permanente, por los trabajadores para lograr todas las reivindicaciones laborales, económicas, políticas y sociales enunciadas en la declaración de principios, estatutos y leyes en vigor.”

Dada su longevidad, esta organización fue partícipe del auge de las grandes organizaciones sindicales del sector público. Para 1970, de acuerdo con datos de Carlos Sirvent, el NACIONAL tenía aproximadamente 53,000 trabajadores, lo que la hacía una de las organizaciones sindicales más grandes del país, solo debajo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Salubridad y Asistencia, el del Departamento del D.F, y el de Recursos Hidráulicos. Con presencia a nivel nacional, para 2016, ya sólo contaba con aproximadamente 7,000 trabajadores afiliados.

El 17 de abril de 2004, se conforma el INDEPENDIENTE, el primer sindicato disidente en la SCT. Destaca que los estatutos de esta organización guardan una gran

⁴⁸ Sirvent, Carlos. *La burocracia... Op. Cit.*, p. 85.

semejanza con los del NACIONAL. De hecho, tanto el objeto del sindicato como la descripción de los derechos los que se hace acreedor un trabajador por estar afiliado a esta organización sindical, son exactamente iguales que en el caso anterior. Asimismo, la organización del sindicato es semejante a la del sindicato mayoritario. Esto indica que, las causas que llevaron a los trabajadores a formar dicho sindicato, no son de carácter administrativo, ni mucho menos ideológico. Con apenas 342 agremiados, luego de más de 10 años de existencia, el sindicato carece de presencia a nivel nacional, y además de la Ciudad de México, sólo cuenta con un número de afiliados considerable en los estados de Nayarit y Quintana Roo, con 30 y 64 agremiados, respectivamente, siendo en esta última entidad, el único sindicato, además del NACIONAL. Queda claro que no es objetivo del INDEPENDIENTE, la conformación de una organización con una base trabajadora grande que tenga una capacidad de movilización considerable, cuestión a considerar al momento de realizar demandas a la dependencia.

Un año después de la constitución del INDEPENDIENTE, como consecuencia de la poca defensa de los trabajadores por parte del NACIONAL frente al Programa de Retiro Voluntario de 2003 y luego de un paro laboral encabezado por los que luego serían los dirigentes de la organización, se crea el DEMOCRÁTICO, sindicato que en cuanto al contenido general de sus estatutos también es muy semejante al NACIONAL, pero que destaca por incluir en estos, una declaración de principios, así como un programa de acción para el fortalecimiento del sindicato, la representación de los intereses de sus agremiados y la defensa responsable de los derechos laborales, económicos, políticos, económicos y culturales de estos.

De dicho programa de acción también resalta el interés de la organización por luchar a favor del cumplimiento estricto y actualización permanente de la LFTSE y demás disposiciones legales para lograr mayor protección de los derechos y prestaciones de los trabajadores; defender los intereses de los agremiados; luchar permanentemente por la elevación del nivel económico, cultural, social y político de sus trabajadores; luchar por las condiciones específicas de trabajo de la mujer al servicio de la SCT; pugnar por una amplia y efectiva seguridad social de los trabajadores y sus familias; y procurar una amplia protección y mejoría de los intereses de los trabajadores y jubilados.

A diferencia del INDEPENDIENTE, el DEMOCRÁTICO ha procurado aumentar el número de trabajadores afiliados a su organización, lo que le ha llevado a ser la segunda organización sindical más grande de la dependencia con 2,255 afiliados en 2016 y con una presencia considerable en más de 20 entidades y la Ciudad de México

Posteriormente, en 2007, se crea el UNIDAD. De acuerdo a sus estatutos, al ser miembro del sindicato, el trabajador tiene derecho a ser defendido por éste en términos semejantes a los sindicatos anteriores. Una diferencia a destacar es que es el único sindicato que estipula como derecho del trabajador el ser informado semestralmente sobre el manejo de las finanzas del sindicato, antes de que ésta fuera una obligación de toda organización sindical, con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en mayo de 2016. Con más de 900 trabajadores afiliados, el UNIDAD tiene presencia en 14 entidades y la Ciudad de México.

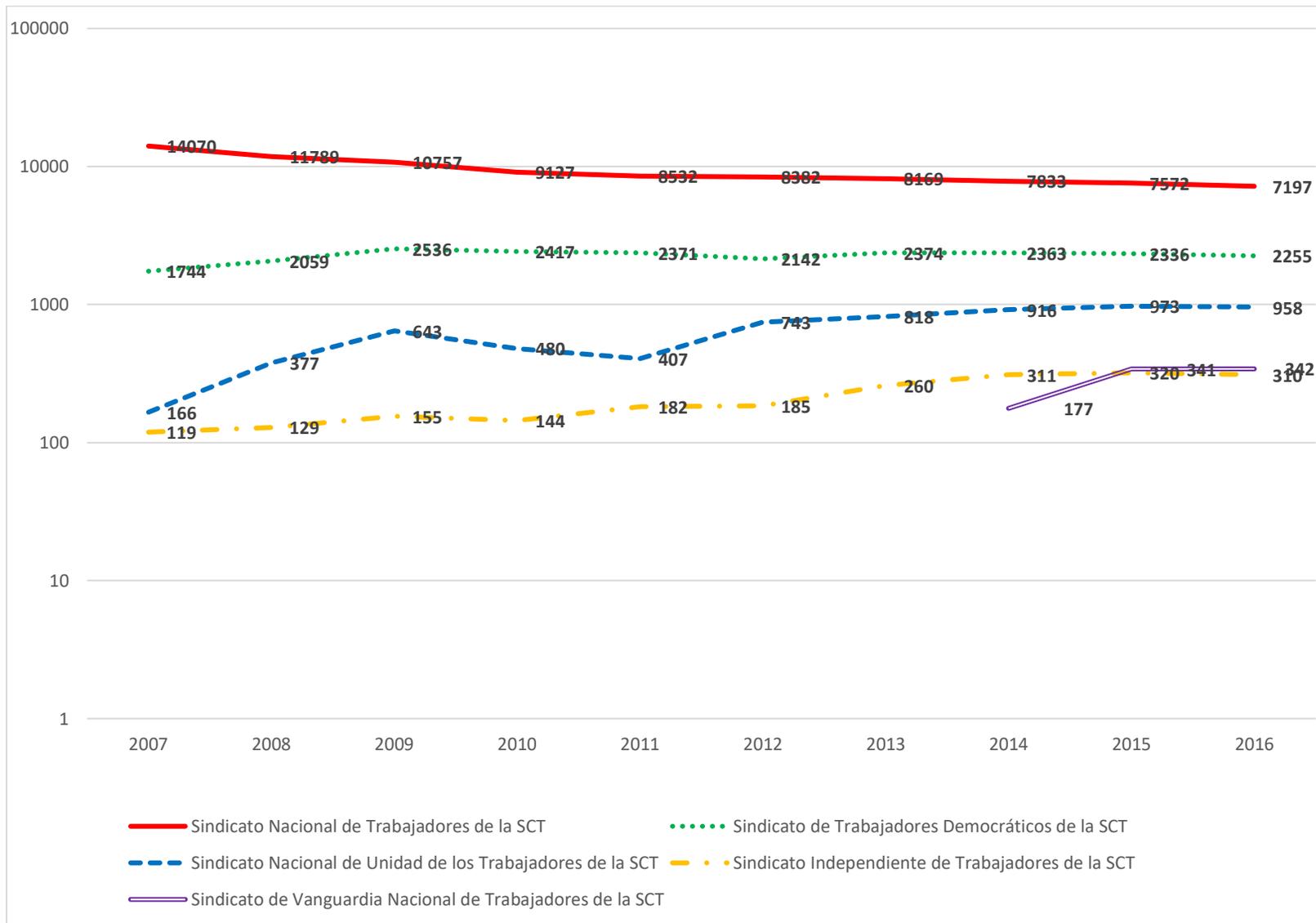
Finalmente, a consecuencia de un desacuerdo entre dirigentes del UNIDAD, se crea el VANGUARDIA en noviembre de 2013. A principios de 2016, dicho sindicato registraba 342 trabajadores afiliados, con presencia en la Ciudad de México, y cuatro entidades federativas.

3.1. Número de trabajadores afiliados a las organizaciones sindicales en la SCT de 2007 a 2016

Organización Sindical	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT	14070	11,789	10,757	9,127	8,532	8,382	8,169	7,833	7,572	7,197
Sindicato de Trabajadores Democráticos de la SCT	1744	2,059	2,536	2,417	2,371	2,142	2,374	2,363	2,336	2,255
Sindicato Nacional de Unidad de los Trabajadores de la SCT	166	377	643	480	407	743	818	916	973	958
Sindicato Independiente de Trabajadores de la SCT	119	129	155	144	182	185	260	311	320	310
Sindicato de Vanguardia Nacional de Trabajadores de la SCT								177	341	342
TOTAL	16,099	14,354	14,091	12,168	11,492	11,452	11,621	11,600	11,542	11,062

Fuente: Datos de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT

3.2. Número de trabajadores afiliados a las organizaciones sindicales en la SCT de 2007 a 2016 (escala logarítmica)



Fuente: Fuente: Datos de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT

Alternancia de las dirigencias en las organizaciones sindicales

En lo que respecta al NACIONAL, el cargo de Secretario General era ocupado por un miembro del sindicato por un periodo aproximado de 3 años. Es a partir de 1998, luego de que se aprobara la Tesis CXXVII/2000 en el año 2000, con la que se permitió la reelección de dirigentes, que no se ha presentado alternancia en el citado cargo de la organización. Así, Víctor Bernardo López Carranza ha permanecido en éste desde entonces.

La situación es similar en los siguientes dos sindicatos que surgieron en la dependencia, INDEPENDIENTE Y DEMOCRÁTICO: en el caso del primero, María Isabel Gallegos Rueda, ha ocupado el puesto de secretaria general desde la creación de dicha organización, al igual que José Cirilo Rayas Flores, quien ha sido presidente colegiado de la segunda desde su fundación. El caso de UNIDAD es diferente, ya que ha sido el único sindicato en la Dependencia que ha presentado alternancia en el cargo de Presidente Colegiado, que es ocupado desde 2015 por Teodoro Alarcón Calvo. Anteriormente, dicho cargo fue ocupado por: Joel Munguía Vázquez de 2007 a 2011, y por Juan Carlos García Razo, de 2011 a 2015. En el caso de VANGUARDIA Y ÚNICO, dada su reciente creación, todavía no es posible determinar si habrá alternancia en la dirigencia de dichas organizaciones o si los actuales dirigentes buscarán perpetuarse en esos cargos.

Se observa que tanto la antigua como dos de las nuevas organizaciones sindicales, han caído en situaciones en las que se ha perpetuado un grupo de trabajadores en la dirigencia de los mismos. Se considera que éste ha sido uno de los principales incentivos para la creación de nuevas organizaciones sindicales. Al no encontrar un contrapeso dentro de las organizaciones sindicales, tal como un mecanismo que permitiera la alternancia de los miembros en sus respectivos Comités Ejecutivos Nacionales, la medida de permitir la reelección dentro de las organizaciones sindicales, ha propiciado que en la mayoría de las organizaciones estudiadas, se perpetúe un sólo grupo en la dirigencia.

3.3. Dirigentes de las organizaciones sindicales conformadas en la SCT

NACIONAL (Secretario General)	INDEPENDIENTE (Secretario General)	DEMOCRÁTICO (Presidente)	UNIDAD (Presidente)	VANGUARDIA (Secretario General)
-1970-1973. Rafael Sánchez Argüelles -1973-1974. José Ledesma Pérez -1974-1977. José del Carmen Villanueva Ruiz -1980-1983. Gustavo Marín González -1983-1986. Manuel Monarrez Valenzuela -1986-1989. Juan Francisco Carreón Valdez -1989-1992. Héctor Valdez Romo -1992-1995. Mario Valentín Pérez Ponce -1995-1998. Fermín Barragán Martínez -1998-2019. Víctor Bernardo López Carranza	-2004-2022. María Isabel Gallegos Rueda	-2005-2019. José Cirilo Rayas Flores	-2007-2011. Joel Munguía Vázquez -2011-2015. Juan Carlos García Razo -2015-2021. Teodoro Alarcón Calvo	-2013-2019. Joel Munguía Vázquez

Fuentes: Datos de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT y respuesta del NACIONAL de fecha 25 de agosto de 2016 a la solicitud de información pública 6017900000316

Gestión de las principales demandas de los sindicatos

En 2016, entre las principales demandas del NACIONAL se contaba la ocupación de plazas vacantes de base por defunción, renuncia e invalidez y promoción, a lo cual la Dependencia respondió en sentido negativo, debido a que, por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dichas plazas se encontraban “congeladas”. Otra demanda recurrente por parte del sindicato, ha sido la basificación de trabajadores que ocupan plazas de confianza, a lo que la Dependencia ha respondido a éste que sólo se ha procedido a basificar las plazas en aquellos casos en los que así lo ha resuelto el TFCA.

La gestión del sindicato para obtener estas y otras demandas, la cual es de cobertura nacional a través de los secretarios seccionales con los que cuenta la organización en cada unidad administrativa y Centro SCT, se caracteriza por ser pacífica y respetuosa de los acuerdos celebrados con la Dependencia.

Los asuntos que son de interés del NACIONAL, son tratados principalmente por el Secretario General en reuniones bilaterales celebradas con el Oficial Mayor de la Dependencia o el Director General de Recursos Humanos, mismas que se llevan a cabo con periodicidad quincenal.

En casos extremos, y como medida para presionar el cumplimiento de sus demandas, el sindicato amenaza con llevar a cabo paros o presentar solicitudes de destitución de los funcionarios para la obtención de gestiones. Sin embargo, en los últimos años no ha sido recurrente que dicha organización llegue a tomar estas medidas. El último paro que llevaron a cabo miembros del NACIONAL fue en 2012, cuya duración fue de 7 días. Dicho paro tuvo lugar cuando 400 trabajadores se reusaron a reanudar labores hasta que la Dependencia mejorara las condiciones laborales de su lugar de trabajo, el cual se ubicaba en un edificio que recién había adquirido la Dependencia, ubicado en Periférico Sur 1990, en la Ciudad de México.⁴⁹ El último paro general que llevó a cabo este Sindicato, fue en 2002, cuando se consideró que el en ese entonces Secretario de la SCT, Pedro Cerisola, “violaba de manera sistemática las condiciones generales de trabajo”, al negarse a otorgar la base a cinco mil trabajadores eventuales.⁵⁰

En lo que respecta a la gestión del INDEPENDIENTE, éste busca satisfacer sus demandas mediante la celebración de reuniones de trabajo con las autoridades de la SCT, mismas que no se llevan a cabo con periodicidad alguna. Entre las principales, destacan la participación en la fijación de las CGT, la cual no se le ha otorgado, bajo el argumento de que la SCT únicamente tiene la obligación de escuchar la opinión del sindicato mayoritario. Asimismo, ha solicitado la apertura de plazas, a lo que ha recibido respuesta en el mismo sentido que el NACIONAL. En 2016 solicitó la autorización y activación del descuento a sus agremiados por concepto de seguro de vida, petición que recibió respuesta en sentido positivo por parte de la Dependencia.

Por su parte, el DEMOCRÁTICO gestiona sus demandas, de forma cordial, a través de la Dirección de Asuntos Laborales, adscrita a la Dirección General de Recursos

⁴⁹ *El Economista*. “En paro 400 trabajadores de SCT”. 05 de diciembre de 2012. Consultado en <https://www.economista.com.mx/empresas/En-paro-400-trabajadores-de-SCT-20121205-0098.html>

⁵⁰ *Proceso*. “Trabajadores de la SCT anuncian paro de labores, el lunes”. 15 de marzo de 2002. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/240607/trabajadores-de-la-sct-anuncian-paro-de-labores-el-lunes>

Humanos de la SCT. Algunas de las principales demandas de esta organización son participar en la fijación de las CGT, a lo que la Dependencia le ha respondido en el mismo sentido que al INDEPENDIENTE; y llevar a cabo una re-nivelación salarial, lo que ha recibido como respuesta por parte de la Dependencia, que por disposición de la SHCP, no es posible llevarla a cabo. De igual manera, el sindicato ha demandado que se le otorgue espacio dentro de las instalaciones de la SCT en diferentes entidades federativas en las que cuenta con presencia, sin embargo, esto se le ha negado debido a que la dependencia no cuenta con espacio suficiente, además de que ello implicaría brindar igualdad de condiciones a los demás sindicatos.

A diferencia del anterior sindicato, la gestión del UNIDAD se caracteriza por desarrollarse en un tono agresivo, pero sin llegar a ser violento. En las reuniones con las autoridades de la Dependencia, el Presidente Colegiado suele acompañarse de un grupo de trabajadores para dar una imagen intimidante. Entre las demandas del UNIDAD, se encuentran participar en la fijación de las CGT; re-nivelación salarial de los trabajadores; ocupación de plazas vacantes por defunción, renuncia, incapacidad, pensión o jubilación; y la creación de nuevas plazas. A todas ellas, la respuesta ha sido en los mismos términos que a los otros sindicatos.

Finalmente, la gestión del VANGUARDIA se ha caracterizado por ser violenta e intimidante. El Secretario General ha demostrado mantener una relación ríspida tanto con el UNIDAD, el sindicato del que fue Presidente Colegiado y fundador, así como con el NACIONAL. Sobre este último, ha denunciado en reiteradas ocasiones, ante la dependencia y en diversos medios de comunicación, el uso discrecional que este sindicato ha hecho con las licencias con goce de sueldo con las que cuenta⁵¹. Entre las demandas de este sindicato, destacan un espacio para sus oficinas dentro del Centro SCT, lo cual se le concedió, así como que la SCT desistiera en la demanda en contra del trabajador Joel Munguía, cuestión que se respondió se consultaría con la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Dependencia.

⁵¹ La Jornada. Denuncian que la SCT tiene a 233 aviadores y 533 becarios. 22 de septiembre de 2007. *Quadratin*. En la SCT, 402 aviadores, denuncia Sindicato Vanguardia. 07 de mayo de 2015. Consultado en <https://mexico.quadratin.com.mx/En-la-SCT-402-aviadores-denuncia-Sindicato-Vanguardia/>

Características de los beneficios obtenidos por las organizaciones sindicales

Beneficios colectivos

Ya que la Dependencia no tiene obligación alguna de considerar las demandas de los sindicatos minoritarios al momento de efectuar la negociación de las CGT y estos han sido incapaces de cambiar esta situación, la defensa y mejoramiento de los beneficios colectivos, siguen siendo entera responsabilidad del NACIONAL, ya que es el único al que la Dependencia está obligada a escuchar (no así a tomar en cuenta) al momento de fijar las Condiciones. Aunque para principios de 2016, el NACIONAL ya sólo contaba con 7,197 afiliados, lo cual representa un descenso en su capacidad para gestionar bienes colectivos y selectivos para los trabajadores de la dependencia, al disminuir su capacidad de movilización, aún es posible observar algunos beneficios obtenidos por la organización sindical a través de su participación en la fijación de las CGT.

Un análisis comparativo de los cambios que han sufrido las Condiciones en las últimas 5 revisiones (2001, 2005, 2008, 2011 y 2015), arroja que las modificaciones más significativas en cuanto a una mejora en las prestaciones otorgadas a los trabajadores, son las siguientes:

3.7. Mejora en las prestaciones de los trabajadores obtenidas en la revisión de las CGT a partir de 2001

Art.	Prestación de acuerdo a las CGT de 2001	Mejora obtenida durante las revisiones posteriores
68	El sindicato puede intervenir para que se reubique en un mejor puesto a todo trabajador que haya concluido sus estudios profesionales. Lo anterior aplicará siempre y cuando haya plazas disponibles.	A partir de la revisión de 2005, el trabajador puede hacer válida dicha prestación independientemente de la existencia de plazas.
69, f. II	El titular de la dependencia tiene la obligación de informar “invariablemente”, al sindicato sobre las plazas vacantes que surjan.	En 2005 se suprime el término “invariablemente”.
69, f. XIII	Es obligación del titular de la dependencia el fomentar el desarrollo deportivo y de actividades cívicas y culturales, así como autorizar el desplazamiento de los Trabajadores para que participen en torneos estatales y nacionales.	A partir de 2011, se suprime la organización de torneo y a cambio, se otorgan 15 días de salario mínimo general vigente en el D.F. (smgvdf) al trabajador y 3 días al Sindicato por cada trabajador sindicalizado.
69, f. XIX	Con motivo del Día del Niño, se otorgan a los trabajadores que tengan hijos menores de 12 años, vales de despensa equivalentes a 10 días de smgvdf	A partir de 2005, el monto asciende a 13 días de smgvdf.

Art.	Prestación de acuerdo a las CGT de 2001	Mejora obtenida durante las revisiones posteriores
69, f. XX	Con motivo del Día de la madre, se otorga a las madres trabajadoras, un día de asueto y 15 días de smgvdf	A partir de 2005, el monto asciende a 20 días de smgvdf.
69, f. XXV	Se otorga una ayuda económica anual para la compra de lentes y prótesis, de 20 a 40 días de smgvdf.	La prestación aumenta en varias revisiones, hasta llegar en 2015, a un monto que puede ir de los 25 hasta los 60 días de smgvdf.
69, f. XXXI	Se otorga una beca anual a los hijos de trabajadores que estén cursando educación primaria y secundaria, con valor de 12 días de smgvdf.	En 2005, el monto asciende a 17 días de smgvdf.
69, f. XXXV	En 2008 se obtiene que sea obligación del titular de la dependencia, el otorgar hasta un máximo de 5 días hábiles al año para la atención y cuidado de padres, cónyuge o hijos mayores de 12 años cuando éstos últimos dependan económicamente del trabajador y bajo otras situaciones.	
125	A los trabajadores que cumplan con ciertos años de antigüedad se les otorga un Incentivo que puede llegar hasta los 91 días de smgvdf por 50 años de servicio.	En 2015, el incentivo alcanza los 102 días de smgvdf por 35 años de servicio.

Fuente: Condiciones Generales de Trabajo de la SCT de los años 2001, 2005, 2008, 2011 y 2015

Como ya se había señalado anteriormente, todos los trabajadores de base de la Dependencia, sin distinción de su afiliación sindical, disfrutaban de estos beneficios, por lo que estas mejoras no funcionan como incentivo para pertenecer a un sindicato en particular.

Lo que sí puede ser motivo para que un trabajador se afilie a uno u otro sindicato, es la percepción que éste tenga en cuanto a la efectividad de la defensa que cierta organización haga al momento de que el trabajador la requiera. Cuando el trabajador es sujeto de una medida disciplinaria, tales como una amonestación verbal o escrita, la suspensión de sueldo o funciones, o la reubicación a una unidad administrativa distinta, el sindicato interviene en defensa del trabajador.

Sin embargo, queda claro que los sindicatos nuevos no están contruidos a partir de la búsqueda de nuevas formas de gestión que tengan como objeto lograr mayores beneficios para sus agremiados. De ahí que sea posible afirmar que no representan una opción de representación diferente respecto a la que ya existía anteriormente, con el NACIONAL.

Así pues, si bien el surgimiento de las organizaciones sindicales ha tenido respuesta, en mayor o menor medida, por parte de los trabajadores de base ajenos a la dirigencia de estos nuevos sindicatos, al ser invitados a afiliarse a los mismos, los

sindicatos minoritarios no pueden ofrecer algo adicional en cuanto a beneficios colectivos se refiere, a lo ya ofrecido por el sindicato mayoritario.

Beneficios selectivos

El tamaño y la capacidad de movilización que representaba, hicieron que no pocas veces, los miembros del NACIONAL fueran partícipes de las prebendas otorgadas a las organizaciones que formaban parte de la FSTSE, lo que se entiende como beneficios particulares para los miembros de dicha organización sindical. Es posible demostrar lo anterior, al considerar el nivel jerárquico de los puestos que ocuparon algunos de los miembros de la burocracia sindical. El cuadro 3.4 presenta algunos de los dirigentes y miembros del NACIONAL que ocupan u ocuparon cargos políticos fuera de la SCT:

3.4. Trabajadores afiliados al NACIONAL que ocuparon un cargo político a nivel federal

Nombre	Cargo sindical	Cargo político
Rafel Argüelles Sánchez	Secretario General del NACIONAL 1970-1973	Diputado Federal por el PRI en la XLVIII Legislatura (1970-1973)
Emilio M. González Parra	Secretario General del STSCOP	Diputado Federal por el PRI en la LI Legislatura (1979-1981)
Manuel Monarrez Valenzuela	Secretario General del NACIONAL 1983-1986	Diputado Federal por el PRI en la LIII Legislatura (1985-1988)
Mario Valentín Pérez Ponce	Secretario General del NACIONAL	Integrante por el PRD en la Primera Legislatura del D.F.
Héctor Valdés Romo	Secretario General del NACIONAL	Diputado Federal por el PRI de la LVII Legislatura (1997-2000)
		Secretario General de la FSTSE (1995-1998)
		Coordinador de la campaña sindical de promoción del voto entre los trabajadores de la SCT en el país (1988)
Dzul Noh Baldemar	Trabajador activo de la SCT Actualmente afiliado al INDEPENDIENTE	Diputado Federal por el PT en la LVII Legislatura (1997-2000)
Humberto Cervantes Vega	Secretario General del Sindicato de Comunicaciones y Transportes, Sección Correos, 1971-1974	Actual Magistrado Representante de los Trabajadores en la Cuarta Sala del TFCA
		Diputado Federal por el PRI en la LIX Legislatura (2003-2006)
		Diputado Federal por el PRI en la LIII Legislatura 1985-1988
Ángel Humberto Félix Estrada	Trabajador activo de la SCT Afiliado al NACIONAL	Actual Magistrado Representante de los Trabajadores en la Octava Sala del TFCA por la Fedessp desde 2009

Fuentes: Datos del sitio web de la Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx y del Compendio de los Diputados integrantes de las legislaturas XXVII a L del Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados

El NACIONAL ha tenido una considerable presencia en otras dependencias, tales como la Cámara de Diputados y el TFCA: en el primero, como parte de los incentivos selectivos a los que se ha hecho acreedor el sindicato por la disciplina mostrada mientras las relaciones corporativas entre el Estado y las organizaciones sindicales eran fundamentales; en el segundo, también como parte de los incentivos selectivos, pero sobre todo, como posición estratégica para la gestión de los beneficios colectivos para el trabajador.

La mayoría de los trabajadores que han sido acreedores a uno de estos cargos políticos, fungieron anteriormente como secretario general del Sindicato. Así, la aspiración a uno de estos cargos, como beneficio específico que ofrece el estar afiliado al sindicato, está reservada para su más alta burocracia. Resulta pertinente señalar que, dados los alcances del presente trabajo, no es posible obtener información sobre la totalidad de los cargos políticos que han ocupado los trabajadores por ser miembros del NACIONAL, tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal. Sin embargo, la información recabada brinda una idea de la dimensión que llegaron a tener estos beneficios en algún momento.

La última vez que fue probable que un trabajador miembro de la alta burocracia sindical de la SCT ocupara un cargo político de alto nivel fue en 2004, cuando el NACIONAL formó parte de los sindicatos en desacuerdo con la gestión llevada a cabo por Joel Ayala, Secretario General de la FSTSE, y fundó junto con otros sindicatos, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (Fedesp). La participación del NACIONAL tuvo lugar bajo la promesa de que su Secretario General, López Carranza, tendría la posibilidad de postularse para una diputación en las siguientes elecciones. Sin embargo, ello no ocurrió.

En la actualidad, el que podría ser el principal beneficio selectivo al que un trabajador puede hacerse acreedor por pertenecer a un sindicato, es contar con una licencia con goce de sueldo. Ello, de acuerdo a lo estipulado en la fracción VIII del artículo 43 de la LFTSE, que señala lo siguiente:

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

[...] VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y
- e) Por razones de carácter personal del trabajador.

La vaguedad de lo estipulado en la LFTSE respecto al otorgamiento de licencias con goce de sueldo para el desempeño de comisiones sindicales, brinda a los sindicatos un amplio margen de acción para hacer uso de dichas licencias. Así, el número de licencias que puede conseguir un sindicato, depende únicamente de su capacidad de negociación, lo cual lo puede representar un beneficio no menor para un sindicato con pocos miembros.

Asimismo, una vez conseguidas, las licencias pueden ser utilizadas por el sindicato de manera discrecional, debido a que no hay una rendición de cuentas efectiva sobre cuáles son las actividades que desempeña el trabajador que cuenta con una licencia con goce de sueldo.

Dada la naturaleza de los incentivos selectivos, estos se tornan menos efectivos conforme la organización sindical se vuelve más grande. Por lo tanto, en una situación en la que sólo existe un sindicato por dependencia, la magnitud que llega a tener le impide brindar a todo trabajador que lo desee o que realice méritos para ello, parte de dichos beneficios.

Es por lo anterior que se considera que la situación genera un incentivo a los trabajadores para buscar vías que les permitan gozar de estos beneficios a los cuales les es imposible acceder a través del sindicato mayoritario, debido a su considerable tamaño y a la falta de alternancia en los cargos de la organización. En su intención por tener una mayor posibilidad de acceder a estos beneficios, el trabajador se ve incentivado a crear nuevas organizaciones sindicales.

Sin embargo, la búsqueda por obtener estos beneficios a partir de la creación de nuevos sindicatos, ha mermado la capacidad del sindicalismo en general, para llevar a cabo una gestión eficiente de los beneficios de carácter colectivo. No solo los beneficios

selectivos son menos significativos que en el pasado, sino que también se reduce la calidad de gestión de los beneficios colectivos para todos los trabajadores.

En la SCT, la mayoría de los sindicatos han mostrado un fuerte interés en acrecentar el número de licencias con goce de sueldo con las que cuentan. Con respecto al NACIONAL, éste contaba con 397 licencias de este tipo a principios de 2016. Aunque estas son 101 licencias menos de las que tenía en 2007, es necesario considerar que la población afiliada ha descendido de forma dramática, como ya se mencionó anteriormente. Mientras en 2005, ese número de trabajadores con licencia representaba el 3.5% de la población afiliada, aproximadamente 5% de los trabajadores afiliados al NACIONAL, acceden a este beneficio en la actualidad.

En cuanto a los sindicatos de reciente creación, tanto el DEMOCRÁTICO como VANGUARDIA, registran un crecimiento real del número de licencias al considerarlo en proporción al número de afiliados. A inicios de 2016, el DEMOCRÁTICO contaba con 99 licencias, lo que representa aproximadamente el 4% de sus trabajadores afiliados. Por su parte, VANGUARDIA ha llevado a cabo gestiones intensas para contar con licencias con goce de sueldo para todos los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional, lo cual sólo ha conseguido en parte. A inicios de 2016, tenía 14 licencias, equivalentes también a un 4% de sus trabajadores afiliados.

En lo que respecta a UNIDAD, desde su creación, el número de trabajadores con licencia con goce de sueldo ha oscilado en el 4% de sus trabajadores afiliados, lo cual implica también un crecimiento del número de licencias con las que cuenta la organización sindical. A inicios de 2016, este sindicato contaba con 42 licencias con goce de sueldo.

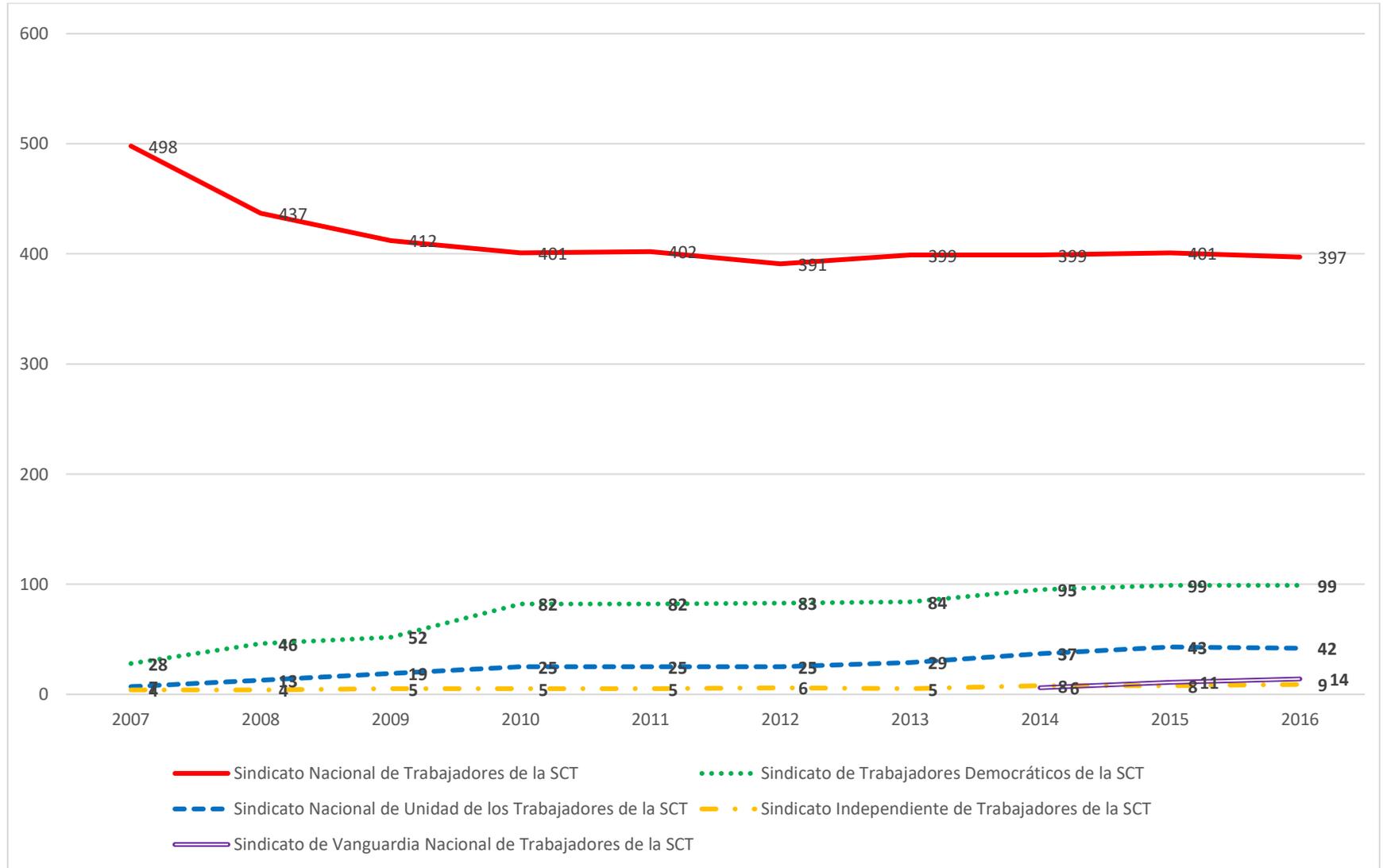
Por otra parte, el sindicato que no presenta un crecimiento de sus licencias proporcional al de sus afiliados, es el INDEPENDIENTE. A inicios de 2016, contaba con 9 licencias, que eran un 2.6% de sus trabajadores afiliados. Y si bien en 2007, tenía sólo 4 licencias, éstas representaban un 3.3% del número de afiliados a la organización.

3.5. Licencias sindicales otorgadas a las organizaciones sindicales de 2007 a 2016

Organización Sindical	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Lic.	%																		
Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT	498	3.54	437	3.71	412	3.83	401	4.39	402	4.71	391	4.66	399	4.88	399	5.09	401	5.30	397	5.52
Sindicato de Trabajadores Democráticos de la SCT	28	1.61	46	2.23	52	2.05	82	3.39	82	3.46	83	3.87	84	3.54	95	4.02	99	4.24	99	4.39
Sindicato Nacional de Unidad de los Trabajadores de la SCT	7	4.22	13	3.45	19	2.95	25	5.21	25	6.14	25	3.36	29	3.55	37	4.04	43	4.42	42	4.38
Sindicato Independiente de Trabajadores de la SCT	4	3.36	4	3.10	5	3.23	5	3.47	5	2.75	6	3.24	5	1.92	8	2.57	8	2.50	9	2.90
Sindicato de Vanguardia Nacional de Trabajadores de la SCT															6	3.39	11	3.23	14	4.09
TOTAL	537		500		488		513		514		505		517		545		562		561	

Fuente: Datos de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT

3.6. Licencias sindicales otorgadas a las organizaciones sindicales de 2007 a 2016 (escala logarítmica)



Fuente: Datos de la Dirección de Asuntos Laborales de la SCT

Conclusiones

La resolución de la SCJN llegó en un momento en el que el sindicalismo del sector público llevaba años sufriendo un proceso de debilitamiento. Como se dio cuenta de ello en el primer capítulo, frente a la posibilidad de perder sus ya de por sí mermados beneficios individuales, los dirigentes sindicales optaron por seguir cooperando con el nuevo gobierno panista aunque ello implicara participar en la precarización de las prestaciones de los trabajadores. La continuidad de la relación corporativa entre el gobierno y los sindicatos, aceleró el debilitamiento del mecanismo que hacía que los beneficios permearan a todos los niveles del sindicalismo. A cambio de los beneficios colectivos, se mantuvieron pocos beneficios individuales para los dirigentes.

Si bien la resolución mencionada pudo representar un instrumento para el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, tal y como fue concebida, sólo significó el debilitamiento de las organizaciones sindicales en términos generales.

El descontento por parte de la base trabajadora, en conjunto con la Tesis que dio lugar a la libertad sindical, implicó el surgimiento de numerosas organizaciones sindicales, las cuales, bajo la configuración de la libertad sindical tal y como se analizó en el segundo capítulo, únicamente implicaron la fragmentación de las organizaciones sindicales únicas y el debilitamiento del sindicalismo en cuanto a capacidad de movilización.

Considerando este panorama, la función principal de las nuevas organizaciones sindicales, pareciera reducirse a fungir como medio para obtener incentivos selectivos que en la organización original mayoritaria, dado su tamaño y la posibilidad de reelección de la dirigencia, no les era posible obtener a trabajadores que no pertenecieran a la dirigencia. El caso de la SCT refuerza esta idea, pues se observan pocas diferencias entre las organizaciones y casi todas comparten un fuerte interés por acrecentar sus beneficios de carácter selectivo.

Pese a ello, se considera que los nuevos sindicatos juegan un papel adicional en la configuración de la política laboral. Si se parte del hecho señalado por Michel Crozier, de que en ningún sistema complejo es posible tomar una decisión unilateralmente, se enfrenta el reto de develar el mecanismo de regulación que se configura a través de ellos.

Lo primero es señalar el mecanismo de regulación cruzada que implica la existencia de una organización sindical, sea esta la mayoritaria o alguna de las minoritarias, dentro de una dependencia. Al surgir una situación de desacuerdo en cuanto a la relación laboral entre trabajador de base y jefe inmediato, éste no llega a su solución a través de una comunicación jerárquica, la cual es escasa y de mala calidad en muchos casos, sino a través de una comunicación cruzada con la organización sindical que represente a dicho trabajador.

La existencia de dicho intermediario juega diversos papeles. El sindicato desalienta la posibilidad de conflicto entre trabajador y superior jerárquico, incluso en aquellos casos en los que sería posible actuar en contra del trabajador en cumplimiento estricto de la ley. Sin embargo, la organización sindical tampoco suele jugar un papel más allá de lo permitido, dado que para ninguna de las partes resulta conveniente antagonizar con el otro actor, pues esto terminaría con el juego, del que ambos, si bien con intereses contrapuestos en lo individual, son beneficiarios mutuos en lo general. Así, por ejemplo, el sindicato también brinda estabilidad a la dependencia, ya que canaliza y suprime los diversos descontentos por parte de los trabajadores. El resultado es pues, una relación de cooperación mutua. El tener un mayor número de sindicatos, asegura la canalización de gran parte de este tipo de conflictos a un precio mínimo. En el caso de la SCT, una diversidad de problemas que van desde el descontento de algunos trabajadores por la falta de alternancia en las dirigencias de los sindicatos, hasta el deseo de ser partícipes de los beneficios particulares, se ha canalizado a través de la creación de nuevas organizaciones. De no existir esta posibilidad, probablemente estas problemáticas tenderían a agravarse.

Se observa también que el sindicato en su momento único, sigue manteniendo una condición diferente a la de los sindicatos nuevos. En el caso del NACIONAL, su relación con la Dependencia es más estrecha, ya que es con éste con el que se negocian las Condiciones Generales de Trabajo. Si bien, la ley sólo obliga a la SCT a escuchar la opinión de este sindicato, en la configuración de las condiciones laborales, la influencia de la organización sindical mayoritaria es explícita. Nuevamente, la toma de decisiones en este proceso, no sólo se rige por lo estipulado en la ley, sino también por un interés común que yace por encima de los intereses individuales de los actores. De ahí que,

aunque mínimos, se puedan observar aún, avances en cuanto al mejoramiento de los beneficios colectivos de los trabajadores. Si esto no fuera así, tanto la dependencia como el sindicato, se arriesgarían al negarse a considerar la opinión del otro y tomar una decisión de manera unilateral, pues ello rompería el juego a través del que se elimina el disenso y se obtiene un consenso. Detrás de la apariencia de una lucha constante, subyacen mecanismos que regulan la relación de manera eficiente.

En ambos casos, nuevos y viejo sindicato, su existencia no se reduce a la satisfacción de los beneficios particulares de sus dirigentes, lo cual de ser así, también implicaría una toma de decisiones unilateral. Las organizaciones minoritarias cumplen un papel como gestores de las necesidades de los trabajadores frente a la dependencia, tal y como lo hace la organización mayoritaria. Si bien, como ya lo mencionamos, los derechos de los trabajadores se encuentran debidamente estipulados en las CGT, ello no asegura el cumplimiento expedito de los mismos por parte de la dependencia. Esta incertidumbre se convierte en un recurso aprovechado por los sindicatos para posibilitar la negociación, lo cual se suma al hecho de que el tamaño del sindicato mayoritario no sólo le impide una cobertura amplia de los beneficios particulares, sino también una cobertura eficiente de los beneficios generales. Así, con la gestión de los derechos de los trabajadores frente a la dependencia, los sindicatos de nueva creación legitiman su existencia, pese a no ofrecer algo diferente a lo ya ofrecido por el sindicato mayoritario. Aunque pareciera que los sindicatos nuevos existen únicamente en función de objetivos individuales, también cumplen una función frente a los agremiados. Cuantificar esta función de los sindicatos con el fin de saber qué tanto se involucran en la defensa del trabajador en casos particulares es difícil debido a que no se tienen indicadores que den cuenta de ello.

La función de los nuevos sindicatos no se agota con la gestión de los beneficios generales y particulares de sus agremiados, ya que también desempeñan una función frente a la SCT, en particular, y frente al gobierno federal en general, que es el actor que posibilitó la existencia de estos. Conjugada tanto con la contracción natural de la población trabajadora sindicalizada, como con la contracción ocasionada por las políticas laboral ya anteriormente abordadas, la libertad sindical juega como instrumento de fragmentación del poder sindical, lo cual merma la capacidad de los sindicatos

mayoritarios, y aunque ello a su vez genera nuevos actores con los que es preciso negociar, se sabe de antemano que dicha negociación se inscribirá dentro de las demandas que previamente ya existían con el sindicato único. Esto es visible cuando se observa que las demandas entre sindicatos resultan ser las mismas, aunque con una menor capacidad para obtenerlas en el caso de las organizaciones minoritarias, y que no existen incentivos suficientes para llevar a cabo acciones conjuntas que posibiliten una gestión más eficiente.

Si bien se observa que la libertad sindical no ha sido por sí misma benéfica para la situación laboral de los trabajadores, no es el objetivo descartarla como un avance significativo en la democratización de las organizaciones sindicales del país. Entender las consecuencias que ha tenido la libertad sindical en el desarrollo de las relaciones laborales es fundamental para llegar a una situación socialmente deseable en la que tanto ésta como la figura del sindicato, sean utilizadas como un instrumento para el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y no como una vía para la consecución de objetivos particulares.

Bibliografía

Arrieta Ceniceros, Lorenzo. "Las prospectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el estado mexicano. El futuro del corporativismo". *Estudios políticos*. Enero-abr, 2001, pp. 171-202.

Bensunsán, Graciela y Middlebrook, Kevin J. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: CLACSO, 2013.

Bizberg, Ilán. *Estado y sindicalismo en México*. México: El Colegio de México, 1990.

Casar, María Amparo. "La fijación de las condiciones de trabajo y el contrato colectivo en México: ¿un proceso de negociación?". *Estudios sociológicos*, vol. I, año 2, 1983, pp. 293-315.

Bravo Ahuja, Marcela. "La FSTSE: Origen y balance del movimiento burocrático". *Biblioteca Jurídica Virtual del IJ de la UNAM.*, 1998.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa de Separación Voluntaria. Nota informativa notacefp/037/2006 del 07 de febrero de 2006. México: H. Cámara de Diputados.

Crozier, Michel. *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza, 1990.

De Buen, Néstor. *Derechos del trabajador de confianza*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, UNAM, 2000.

De la Garza Toledo, Enrique. "La crisis del sindicalismo en México", en Bensunsán, Graciela (Coord.). *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*. México: UAM, 1989.

De la Garza Toledo, Enrique. "El sindicalismo mexicano frente a la transición política". *El Cotidiano*, núm. 107, 2001, pp. 79-88.

De la Garza Toledo, Enrique. "El cambio en las relaciones laborales en los trabajadores del apartado "B"". *Trabajo*, núm. 10, 1995, pp. 3-15.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *El futuro de la libertad sindical en México. Materiales de trabajo no. 11*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1999.

González Martínez, Ismael. "Libertad sindical en el sector público". *Alegatos*, núm. 49, 2001, pp. 233-242.

González Nicolás, Inés (coord.). *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

Ledesma, Carlos. *Derechos sindicales en el sector público en América Latina*. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2011.

Leyva Piña, Marco Antonio, et. al. "La FSTSE, pasado y presente. Disyuntivas del sindicalismo de los trabajadores del servicio público". *El Cotidiano*. México: UAM-Azcapotzalco, 2004.

Meyer, Lorenzo. "El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo". En Bensunsán, Graciela y García, Carlos (coords.), *Estado y sindicatos. Crisis de una relación* (21-30). México: UAM-Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1989.

Olson, Mancur. "La lógica de la acción colectiva" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. México: Alianza, 1990

Partida, Raquel y Bouzas, Alfonso (Coords.). *El sindicalismo en México ante el nuevo milenio: una perspectiva global*. México: Universidad de Guadalajara, UNAM, Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara, 2002.

Rendón Corona, Armando. *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

Reyes del Campillo, Juan. "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados". *Argumentos*, núm. 9, abril, 1990, pp. 23-37.

Ríos Estavillo, Juan José. "La tesis jurisprudencial 43/1999 'Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, Apartado 'B', Fracción X, constitucional'". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1999, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/1/cj/cj10.htm>

Salas Porras, Alejandra. "Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre., 2014

Santos Azuela, Héctor. "La libertad sindical de los servidores públicos en México". *Anuario jurídico*, XVII., 1990, pp. 233-257.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la SCT. Estatutos, 2013. Versión pública consultada el 13 de abril de 2016 en <http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Estatutos>

Sindicato de Trabajadores Democráticos de la SCT. Estatutos, 2004. Versión pública consultada el 13 de abril de 2016 en <http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Estatutos>

Sirvent, Carlos. *La burocracia*. México: ANUIES., 1977.

Xelhuantzi López, María. "El sindicalismo mexicano contemporáneo". En González Nicolás, Inés (coord.). *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

Zapata, Francisco. *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México, FCE, 1993.

Zepeda Martínez, Roberto. "Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 207, 2009, pp. 57-81.

Legislación y normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 29 de julio de 2010.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada el 03 de mayo de 2006.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Condiciones Generales de Trabajo que regulan las relaciones laborales con los trabajadores de base, Años 2001, 2005, 2008, 2011 y 2015.

Fuentes hemerográficas

El Economista. <http://eleconomista.com.mx/>

La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/>

Proceso. <http://www.proceso.com.mx/>

El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/>

Quadratin. www.quadratin.com.mx

Fuentes electrónicas

Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. www.gob.mx/issste

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. www.gob.mx/sct

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. <http://www.tfca.gob.mx/>