

Carmen Llorens F. y Luis Méndez B.

“Burocracia, sindicalismo y seguridad social en México”

p. 423-440

*La ciudad y el campo en la historia de México.  
Memoria de la VII Reunión de Historiadores  
Mexicanos y Norteamericanos. Papers presented  
at the VII Conference of Mexican and the United  
States Historians*

Gisela von Wobeser y Ricardo Sánchez (editores)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

1992

466 + XII p.

ISBN 968-36-2347-6

Formato: PDF

Publicado en línea: 30 de noviembre de 2023

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/276-01/ciudad-campo.html>



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS

D. R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



**Carmen Llorens F. y  
Luis Méndez B.**

## **Burocracia, sindicalismo y seguridad social en México**

### *Introducción*

Abordar el estudio de la burocracia en México -generalmente repudiada como sector laboral ineficiente y pasivo, o en su otro extremo, considerada unilateralmente como clase política detenedora del poder- abre un importante campo a la investigación histórica. Para nuestro caso particular, este esfuerzo pretende como objetivo, el conocimiento de las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, su particular ubicación jurídica, sus formas de organización y de lucha y su especificidad política, tomando como hilo conductor el problema de la seguridad social que, directa o indirectamente, se constituye desde la época colonial en la preocupación que vertebra la acción social y política de los empleados públicos en su contradictoria relación con la autoridad.

Consideramos que a través del concepto de seguridad social, es posible dar cuenta también de la evolución del aparato de Estado en México, principalmente a partir del movimiento armado de 1910.

El concepto de seguridad social no es unívoco, está determinado históricamente. Ha variado a través de los tiempos, perdiendo a veces su significación original y respondiendo a diversas circunstancias y factores de orden económico, político y social. Históricamente, la seguridad social surge a fines del siglo pasado como una respuesta a los efectos de la industrialización y como instrumento de mediación política para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo. La tendencia a la universalidad, la generalización de la protección y la ampliación de la cobertura más completa a todas las eventualidades que pueden alterar el nivel de vida del trabajador y su familia, se presentan como las condiciones mínimas, que en determinado momento nos permiten hablar de la existencia de un régimen de seguridad social. Desde esta perspectiva, podemos distinguir diversas formas de protección social, algunas de las cuales se fundamentan en la idea de ayuda, como es el caso del mutualismo, la caridad, la beneficencia y la asistencia; y otras, en el deber y el derecho, ubicándose aquí la previsión, el seguro y la seguridad social.<sup>1</sup>

La acción del mutualismo al igual que la de otros sistemas de protección, que recurren a la noción de ayuda, como la caridad y la beneficencia alcanzaban a un reducido grupo de personas, y las prestaciones a que daban lugar -entierro, socorro a viudas y huérfanos- tenían un alcance limitado, acorde a un modelo de desarrollo económico precapitalista. No obstante, estas primeras formas de protección tuvieron una gran trascendencia en el campo de la seguridad social, dado que sirvieron de base a otros sistemas más amplios que encontraron en ellas una fuente de inspiración. Todos estos conceptos, apenas esbozados, no son ajenos a nuestro país. El desarrollo de los diversos sistemas de protección social que preceden el surgimiento de la seguridad social, se expresan en el proceso histórico de México en forma similar a otros países, aunque con diferencias que reflejan las particularidades del propio proceso de industrialización de la nación, sobre todo a finales del siglo XIX. Asimismo, y por lo que se refiere al régimen de seguridad

<sup>1</sup>F. Netter, *La Seguridad Social y sus Principios*, México, IMSS, 1982, 357 p.

social de los servidores públicos, éste no puede ser visto como un simple paliativo del Estado hacia sus trabajadores. Su surgimiento, desarrollo y consolidación, no son ajenos al movimiento sindical, que a partir del México posrevolucionario comienza a generarse entre los trabajadores al servicio del Estado, ni a los intentos que lleva a cabo el país por configurar su proyecto de nación.

### *La seguridad en México: una aproximación a su historiografía*

El estudio de las instituciones de seguridad social en nuestro país no ha sido homogéneo para todas las épocas, dando por resultado que haya periodos de nuestra historia mucho más estudiados que otros. Nos encontramos así, con un abundante material bibliográfico sobre todo a partir del periodo colonial, y con escasa información con respecto a la etapa de Independencia-Reforma, e inclusive para el porfiriato o la Revolución de 1910. Por otra parte, en lo que se refiere a las instituciones de asistencia y seguridad social contemporáneas, la producción historiográfica es más numerosa, pero se encuentra generalmente supeditada a intereses institucionales.<sup>2</sup>

En la mayoría de las fuentes de carácter oficial sobre la materia, se considera que el desarrollo de la seguridad social en México obedece a un proceso lineal e ininterrumpido, pálido reflejo de lo que aconteció en países industrializados principalmente del centro de Europa. Desde esta perspectiva, el surgimiento de la seguridad social y en particular del régimen de seguridad social de los servidores públicos, se concibe vinculado al proyecto de nación avanzado, liberal, federalista, modernista y secular, que se va formando a través de los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución.

Las fundaciones hospitalarias, las cajas de comunidades indígenas, los pósitos y los montepíos, se citan a lo largo de la historia del país, como los primeros esbozos de una previsión social. Sin embargo, se tiende a no diferenciarlos ubicándolos como parte de un mismo proceso. Una revisión de las instituciones de previsión y asistencia más representativas a partir del periodo colonial, refleja por una parte la finalidad política y religiosa, más que de beneficio social de algunas de éstas, así como lo limitado de sus alcances. Por otra parte, no todas las instituciones de previsión y asistencia mencionadas, llegaron a tener igual importancia en el contexto económico, político y social de la época. Así por ejemplo, en la Colonia los hospitales se desarrollaron no únicamente al calor de la protección virreinal o de la labor evangelizadora realizada por el clero, sino paralelamente al sistema económico imperante en la época y en este sentido intentaron dar respuesta a las necesidades de los núcleos de población que surgían junto con el fomento de la minería.<sup>3</sup> Aunque resulta difícil medir el impacto social de estas instituciones, algunas intentaron rebasar el marco restringido impuesto por la época y buscaron ofrecer no sólo asistencia o auxilio en el caso de enfermedad o defunción, sino también protección contra el desempleo, como en el caso de las cofradías. Otras intentaron llevar a la práctica nuevos esquemas de organización comunal vinculados al sistema económico predominante, tal es el caso de los hospitales-pueblo que se desarrollaron en el centro del país durante la Colonia. Sin embargo, el marco jurídico que regulaba a dichas instituciones fue disperso y heterogéneo; la atención que brindaban no se generalizó y se limitó a beneficiar a sectores minoritarios de la población. Tal es el caso de los montepíos, cuyos beneficios sólo alcanzaron a empleados y funcionarios públicos de alta jerarquía.

Por otra parte, cabe resaltar que la mayoría de las instituciones de previsión y asistencia heredadas de la Colonia cayeron ante los embates del liberalismo y de una sociedad que iniciaba a mediados del siglo XIX, un acelerado proceso de secularización, aspecto que tendió a minar el sustento económico de dichas instituciones propiciando su decadencia.

<sup>2</sup>Sobre la Historiografía de la Seguridad Social en México véase Rosa María Meyer. *Instituciones de Seguridad Social*, México, INAH, 1978, 250 p.

<sup>3</sup>Josefina, Muriel. *Hospitales de la Nueva España*. México, Jus, 1959-1960, t, II, p. 264.

Esta aproximación a la historiografía de la seguridad social, no pretende agotar el tema y más bien apunta a la necesidad de profundizar en una revisión más exhaustiva sobre la materia, a fin de ubicar el surgimiento de la seguridad social en México desde una perspectiva histórica.

*Burocracia, sindicalismo y seguridad social. De la Colonia al porfiriismo*

El desarrollo de la seguridad social en México, no ha sido ajeno a los cambios políticos, económicos y sociales que han contribuido a conformar al país. El resultado de un primer acercamiento al estudio del marco jurídico y de las condiciones laborales de la burocracia, refleja que los cambios operados en dichos aspectos, no se dieron en forma aislada. Durante la Colonia, las formas de protección y asistencia a las clases desposeídas adquieren un sentido peculiar a través de la beneficencia, la cual se expresa no como una función exclusiva de un Estado en formación, sino como una labor de Iglesia amparada por el concepto de caridad. El cooperativismo predominante en la sociedad colonial y el tipo de organización política y administrativa contribuyeron, en parte, a conformar un marco jurídico disperso y heterogéneo con respecto a las instituciones de previsión y asistencia de la época. Asimismo, el crecimiento de la burocracia estuvo determinado, en parte, por factores externos que daban respuesta a las necesidades de control y dominación de la Metrópoli sobre colonias. El aparato de dominación colonial se sustentó en gran parte, en una burocracia que gozaba de prebendas y privilegios especiales. La provisión de puestos públicos provenía de España, y la mayoría de éstos se hicieron vitalicios y hereditarios. Si bien los altos puestos gubernamentales se encontraban acaparados por los españoles peninsulares, la existencia de puestos comprables permitió al criollo abrirse paso dentro de la estructura política y administrativa del momento, de tal manera que “a mediados del siglo XVIII, las 2/5 partes de los cargos públicos de la Nueva España estaban bajo su control”.<sup>4</sup>

La estructura interna del personal de la administración pública estaba formada por los ramos eclesiásticos, militar y civil. Tanto el clero como el sector militar, constituían en la Colonia y durante gran parte del siglo XIX, jerarquías privilegiadas con respecto al sector civil.

Las reformas políticas y administrativas llevadas a cabo por los Borbones en el siglo XVIII, orientadas a recuperar las atribuciones que los Habsburgo habían delegado en cuerpos y grupos, contribuyeron a la ampliación de la administración pública en su conjunto, con la creación de nuevos estancos, impuestos y monopolios manejados por el gobierno de la Nueva España. No obstante, la profusa reglamentación expedida durante esta época, no fue posible crear un cuerpo de funcionarios eficiente y honesto, y la concepción patrimonialista de los cargos públicos no sólo se vio reforzada, sino que fue heredada por el siglo XIX.

Por otra parte, la necesidad de prestar ciertas garantías a una burocracia en constante aumento determinan, en parte, el establecimiento a partir del siglo XVIII de los montepíos, instituciones de previsión obligatoria creadas bajo el patrimonio del gobierno colonial para proteger de la miseria a las viudas y huérfanos de los empleados públicos de los cargos civil y militar.

En la Nueva España se establecieron entre otros: el Montepío Militar (1761); el Montepío de Ultramar o Montepío de los ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de la Real Hacienda (1763) y el Montepío de los Empleados en las Escribanías de Cámara, de las Reales Audiencias y en otras Reales Oficinas (1776). Cada montepío se sujetaba a su propia reglamentación, sus fondos se constituían a través de descuentos sobre el sueldo del trabajador y también de recursos provenientes del erario público y del ramo eclesiástico. En cuanto al monto de pensión, ésta variaba desde la cuarta parte del

<sup>4</sup>Diego López, Rosado, *La Burocracia en México. Epoca virreinal*, México Secretaría de Comercio, 1980, p. 171.



**Cuadro 1**  
**Montepíos (siglo XVIII)\***  
**Esquema general de prestaciones**

Sujetos de derecho	Constitución del fondo	Administración del fondo	Beneficios Pensiones
Funcionarios y empleados del orden civil y militar, principalmente de alta jerarquía	Cuota de ingreso (un mes de sueldo, descontable en un año)	Órgano de gobierno: junta composición: 5 miembros (representantes del ramo, de los funcionarios y un director, nombrados por el virrey), duración en el cargo, 4 años	Pensiones en el servicio
Viudas, huérfanos y madres	Diferencias por ascenso (un mes de sueldo)		Montepíos en favor de viudas y huérfanos
Las pensiones no constituyen un derecho sino que son acordadas graciosamente por el gobierno, el cual puede revocarlas, suspenderlas o disminuirlas	Vacantes (tres meses de sueldo de las plazas vacantes por muerte)	Atribuciones:	Pensiones vitalicias, por eminentes servicios prestados a la patria
Pérdida de derechos: (por cargo o comisión, enjuiciamiento, pérdida de la nacionalidad, cambio de domicilio, ausencia del país durante más de seis meses, 50% de la pensión, los hijos hasta los 25 años o al adquirir empleo, las hijas al casarse o tomar estado religioso)	Descuento forzoso sobre el sueldo, variable de acuerdo al montepío	Administración del fondo y pago de pensiones	Monto: variable de acuerdo al montepío. Generalmente, cuarta parte del sueldo, o 75%. En el cálculo sólo se considera el sueldo base
	Ingresos provenientes de algunos ramos del erario público, que tenían fines piadosos	Si bien la junta tenía autonomía con respecto a la administración metropolitana, sus facultades se veían limitadas por la autoridad real	Los familiares obtienen el derecho de descuento al año

\*Cada montepío se sujetaba a reglamentación especial. Para la elaboración del cuadro, se consideraron las características comunes en los principales montepíos existentes en la segunda mitad del siglo XVIII que funcionaban como seguros.

\*\*Para los empleados de menor jerarquía en la administración pública, se establece en 1776 el Montepío de los Empleados de las Escribanías de Cámara, de las Reales Audiencias y de otras Reales Oficinas.

\*\*\*Como ejemplo, la media annata eclesiástica, entre otros.

suelo hasta el 75% de éste, sin incluir en el cálculo comisiones o sobresueldos. El pago de la pensión era considerado como una gracia o merced real y no como un derecho. Asimismo, sus beneficios eran limitados, principalmente a favor de funcionarios de cierta jerarquía en el ramo civil o militar.

La dirección de los montepíos, estaba formada por juntas representadas por la burocracia y por autoridades políticas generalmente nombradas por la Metrópoli. (Cuadro número1)

El pago de pensiones figuraba en la deuda pública interna, durante gran parte del siglo XIX representó un peso importante en los egresos del gobierno. Sin embargo, el marco jurídico que regulaba el pago de las pensiones era disperso y heterogéneo. Para principios del siglo XIX, el beneficio se hallaba restringido a sólo los casos de suprema vejez o incapacidad absoluta, y los intentos promovidos por el gobierno para ejercer una acción más directa en cuanto al manejo de las pensiones no había logrado consolidarse.

A raíz de la Independencia, la nueva organización política presuponía la necesidad de un cambio en la estructura administrativa del país. Si bien durante gran parte del periodo se mantuvieron los rasgos del sistema político y administrativo heredado de la Colonia, se dieron cambios tendientes a lograr una mayor centralización y definición de las facultades administrativas, legislativas y judiciales del aparato político en su conjunto, facultades que durante la Colonia habían sido delegadas en cuerpos. Sin embargo, los vaivenes políticos de la época y el estancamiento económico del país, repercutieron sensiblemente en el sector burocrático de la época con bajos salarios e inestabilidad en el empleo.

Socialmente, al consumarse la Independencia, la burocracia se convirtió en el principal instrumento de movilidad social para sectores que durante la Colonia habían gozado de menos privilegios, como los criollos. Esta circunstancia favoreció a lo largo del periodo lo que el liberal José María Luis Mora definió como la empleomanía. En opinión de Mora era ésta una de las principales causas de inestabilidad política que vivía el país, “si la administración mexicana no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos y vigilar escrupulosamente su conducta, el país se convertirá en un centro de facciones y proyectos revolucionarios que se reproducirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior”.<sup>5</sup>

La problemática referida se reflejaba, en parte, en el peso que tenían en el gasto público los gastos administrativos, éstos incluían también el pago de sueldos y pensiones a burócratas. A principios del siglo XIX, los gastos administrativos representaban el 88.4% del total de egresos del gobierno federal.

Por otra parte, durante casi todo el siglo XIX la guerra civil permanente y las frecuentes intervenciones extranjeras propiciaron un régimen de excepción para un sector de la burocracia: los militares.

En 1827, los gastos de guerra representaban el 72% del presupuesto total de los egresos de la federación y hasta finales del siglo XIX siguieron absorbiendo más del 40%.<sup>6</sup> Este aspecto contribuyó, en parte, a que durante el siglo XIX las condiciones salariales del personal militar contrastaran con las del personal civil y que su número fuera casi tres veces mayor que el de los empleados de la rama civil. En su conjunto, el sector burocrático estaba formado a mediados del siglo XIX, por 97,851 servidores públicos, de los cuales 65,178 eran militares.

Salvo algunas disposiciones aisladas, a principios del siglo XIX no existía de hecho ningún ordenamiento jurídico que regulara plenamente las relaciones entre el gobierno de la Nueva España y sus servidores públicos. Asimismo, y en el marco del mutualismo de la época, en 1875 se constituye la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, tal vez, el antecedente más lejano de organización formal del movimiento sindical de los trabajadores al servicio del Estado.

<sup>5</sup>José María Luis Mora, *México y sus Revoluciones*, México, Porrúa, 1965, t. I, p. 90-92.

<sup>6</sup>Diego López Rosado, *op. cit.*, p. 345.

Sin embargo, estos primeros intentos de organización no pudieron sobrevivir en el contexto de la dictadura porfiriana. Por otra parte, las condiciones internas creadas por la aparente paz porfiriana, favorecieron no sólo el desarrollo y la modernización de la administración pública, sino también el crecimiento de la burocracia. El flujo de capital extranjero permitió que se reanudaran las actividades agrícolas, mineras e industriales del país. Este, vivió un periodo de superávit de 1895 a 1910 que le permitió hacer frente a sus gastos, pagar con regularidad la deuda pública y emprender las obras públicas indispensables para apoyar el desenvolvimiento económico del país.

Esta situación propició en parte, la emergencia de una burguesía o clase media constituida por: empleados públicos, profesionistas, ejército, negociantes, e industriales. Asimismo, comparativamente con el ejército, el personal administrativo del ramo civil contó con mejores condiciones, ya que el primero fue objeto de un proceso de reestructuración y reducción, mientras que el personal administrativo aumentó y mejoró sus percepciones. Sin embargo, hasta principios de siglo, dos terceras partes del presupuesto del erario federal siguieron destinándose al pago de remuneraciones y haberes del ejército. Este representaba en 1895 el 55.81%, en 1900 el 60.5% y en 1910 el 57.4% con respecto al total de los servidores públicos en el país.<sup>7</sup>

Para el historiador Francisco Bulnes, la clase media que se desarrolla a partir del porfirismo cargó con el pecado de ser hija original del presupuesto público y no de una revolución industrial, “era un empleado público, recto, juicioso, leal a todos los gobiernos constituidos. Procreaba tranquilamente, educaba a sus hijos con ideas decentes, esperaba la vejez con la esperanza de que lo sostendría la nación a quien había servido y que al morir su familia quedaría al amparo del Estado del que recibía la pensión llamada Montepío”.<sup>8</sup>

En cuanto al régimen de protección social que el gobierno otorgaba a los servidores públicos, pese a que prevaleció una situación anárquica sobre la materia, en 1896 el gobierno de Porfirio Díaz reconoce la necesidad de reorganizar el sistema de pensiones: “Uno de los servicios administrativos más necesitados de que se simplifique su mecanismo, depurando y refundiendo previamente la legislación relativa es, sin duda, el ramo de montepíos, pensiones y retiros concedidos a las clases pasivas, civiles y militares”.<sup>9</sup> Sin embargo, para este momento, el beneficio pensionario no es concebido aun como un derecho del servidor público, sino como una gracia vinculada a los servicios prestados a la nación, “los legisladores deben conceder en su oportunidad pensiones y recompensas proporcionadas a los servicios y merecimientos que las motiven”.<sup>10</sup> En lo fundamental, la iniciativa porfirista no pretendía una reforma sustancial del sistema pensionario, se consideraba que esto debía reservarse a esfuerzos posteriores. La Revolución de 1910, vino a obstaculizar la situación general del país. Durante los primeros regímenes posrevolucionarios el beneficio pensionario continuó limitado a un grupo reducido de servidores públicos.

### *En el México postrevolucionario*

La lucha revolucionaria de 1910 marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de nuestro país. Los cambios jurídicos, políticos y sociales originados a raíz de dicho movimiento repercutieron sensiblemente en las condiciones laborales, y en formas de lucha de la burocracia. La administración pública se vio sensiblemente modificada en su estructura y funcionamiento, ante las nuevas facultades que la Constitución de 1917 otorgó al Ejecutivo quien a partir de dicho momento amplió su esfera de acción. Sin

<sup>7</sup> *Idem*, p. 332.

<sup>8</sup> Francisco, Bulnes. *El verdadero Díaz*, México, Eusebio Gómez editor, 1920, p. 47.

<sup>9</sup> “Iniciativa sobre Montepíos, pensiones y retiros”. abril 9 de 1896, en *Memoria de la Secretaría de Hacienda*, p. 396.

<sup>10</sup> *Idem*.

embargo, a pesar de este nuevo marco jurídico durante las primeras décadas del México posrevolucionario, el país encontró serias dificultades para su consolidación política y económica. Los primeros regímenes se enfrentaron a una realidad nacional que había heredado parte del esquema porfiriano, pero que al mismo tiempo tenía enfrente el reto del legado revolucionario. El caudillismo se perfiló durante gran parte del periodo como la única alternativa viable, sólo que tuvo que contar con el apoyo de las fuerzas obreras y campesinas que había liberado la Revolución. Gradualmente, la necesidad de transformar en acciones concretas el ideario social y económico contenido en la Constitución de 1917, se convirtió en requisito fundamental para la legitimación de los primeros gobiernos. La reforma agraria orientada hacia la configuración de la pequeña propiedad, al saneamiento de las fianzas nacionales y la creación del marco institucional que permitiera al país iniciar la obra de reconstrucción nacional definieron, en parte, el proyecto nacional del momento. Por otra parte, el proletariado mexicano empezaba a hacer sentir su presencia en la sociedad, a través de una gran variedad de sindicatos y agrupaciones obreras que compartían ideologías que iban desde el mutualismo hasta el anarcosindicalismo.

Asimismo, los trabajadores al servicio del Estado empezaban a tener una activa participación en las filas del movimiento obrero de la época. Sin contar todavía con organizaciones sindicales propias, la Unión de Carteros de la ciudad de México, los trabajadores de la Casa de Moneda, la Asociación de Telefonistas Mexicanos y los trabajadores Tranviarios, participan en la fundación de la Casa del Obrero Mundial en el año 1912, mientras que los trabajadores de los Establecimientos Fabriles y Militares -hoy industria militar- se incorporan como combatientes en los Batallones Rojos.

La política de reconstrucción nacional promovida por los regímenes emanados de la Revolución, actuó como principal estímulo en la expansión y el crecimiento de la burocracia. El auge de la explotación petrolera, el impulso dado a la educación, la creación de infraestructura y la reforma agraria, entre otros aspectos, apuntaron en dicho sentido.

Asimismo, a partir de la Revolución de 1910 la estructura interna del sector burocrático se vio gradualmente modificada. Si bien durante algún tiempo el sector militar mantuvo su papel preponderante con respecto a la rama civil, esta tendencia comenzó a revertirse a partir de los años 20 con la institucionalización y profesionalización del ejército promovida por la administración callista.

Para 1930, se podía observar un acelerado crecimiento de este sector. De acuerdo al Censo de Funcionarios y Empleados Públicos de ese año, cerca del 1% de la población del país lo constituían los empleados y funcionarios públicos. Sin embargo y a pesar de estos cambios, la inestabilidad política por la que atravesaba el país junto a la falta de recursos, siguió repercutiendo sensiblemente en las condiciones laborales de los trabajadores del Estado.

Frente a las conquistas del sector laboral en su conjunto, se encontraban desprotegidos y sin estabilidad en el empleo. Aun cuando se señaló la conveniencia de reglamentar en forma especial su situación particular, lo cierto es que quedaron excluidos de las medidas de protección social establecidas en el artículo 123 constitucional para los trabajadores asalariados. Por otra parte, el recién iniciado movimiento sindical de los trabajadores estatales era fuertemente atacado por varios funcionarios gubernamentales que veían en la unidad de los empleados públicos un peligro. A pesar de esto, la década de los años 20 vive el surgimiento de los primeros sindicatos de trabajadores del Estado: en 1922 el de Maestros en el estado de Veracruz y en 1924 la Unión de Empleados de Aguas Públicas en el Distrito Federal, entre otros.

La lucha sindical iniciada por los servidores públicos y la vinculación de este sector al aparato político y administrativo del Estado, que iniciaba en estos años un acelerado proceso de expansión impulsaron, en parte, la necesidad de ampliar el esquema de protección social de los trabajadores al servicio del Estado.

### *La ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925*

El 6 de junio de 1925, una comisión integrada por Maximiliano M. Chaubert, Miguel S. Macedo, Fernando de la Fuente y Mario Guasp, presentan al titular de la Secretaría de Hacienda, Alberto J. Pani, el proyecto para la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

La iniciativa se presentaba en el marco de condiciones difíciles para los servidores públicos, que se habían visto afectados por las medidas de racionalidad administrativa impuestas por el propio Pani, a fin de disminuir el desnivel presupuestal que afectaba a la administración callista. El proyecto que creaba la Dirección de Pensiones, venía a poner orden en lo que hasta entonces había sido un marco jurídico disperso y heterogéneo en cuanto al sistema de protección social de los trabajadores del Estado. Asimismo, la pensión no se considera sólo como una gracia que otorga el Estado, sino como “una de las condiciones aceptadas por la Administración Pública y los funcionarios que la sirven, y que es origen de mutuos derechos y obligaciones”.<sup>11</sup>

El sistema de pensiones propuesto, eliminaba restricciones y hacía extensivos los beneficios a los familiares del servidor público al establecer la transmisión de pensión a los deudos del pensionista. Sus beneficios se harían llegar a todos los trabajadores de la rama civil, dejando al margen de éstos al ejército que a partir de este momento sería protegido por leyes especiales. Los beneficios de la nueva ley no incluían sólo pensiones, se establecía también que las cantidades sobrantes del fondo se emplearían en facilitar a los trabajadores la adquisición de casas y el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas e industriales.

Sin embargo, el esquema de prestaciones contemplado por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, tendió a identificarse con el proyecto económico y de creación de instrucciones puesto en marcha por la administración callista, orientado fundamentalmente a apoyar la creación de la pequeña propiedad privada y a la expansión de la pequeña burguesía nacional. Dichos aspectos limitaron, en parte, los alcances de la Dirección de Pensiones, la cual se definió más como una institución de crédito y ahorro. Por otra parte, la ley excluyó de sus beneficios a los altos funcionarios, trabajadores por honorarios y eventuales; la devolución de descuentos para el trabajador y sus familiares no incluía el pago de intereses; los préstamos a corto plazo tenían que ser garantizados con prenda o fianza; y el arrendamiento de vivienda a los funcionarios públicos se obtenía con 3 años de servicios y sólo durante el tiempo en funciones. (Cuadro número 2)

Desde su expedición, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro fue objeto de duros ataques por parte de algunos sectores de la burocracia, así como de diversas reformas tendientes a ampliar su cobertura y esquema de prestaciones. Cabe señalar que los intentos por conformar un esquema de seguridad social de los servidores públicos tuvieron un antecedente previo a la creación de la Dirección de Pensiones Civiles, con la constitución del 15 de junio de 1922 de la Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP), “institución de carácter exclusivamente profesional, que pretende la realización de altos fines sociales y económicos, y que se ha establecido conforme a las leyes de la República para promover la prosperidad de quienes se consagran al servicio del Estado”.<sup>12</sup>

El surgimiento de la CNAP fue promovido por altos funcionarios de la administración pública y entre sus objetivos se planteaba el establecimiento de una sociedad mutualista orientada a dar protección a los servidores públicos en lo referente a: indemnización, en caso de cesantía, hasta por cuatro meses de sueldo; auxilio a los deudos en caso de

<sup>11</sup>*Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. Exposición de Motivos.* Diario de Debates de la Cámara de diputados, diciembre de 1925.

<sup>12</sup>“Acciones gremiales de la burocracia: la Confederación Nacional de la Administración Pública”, en Omar Guerrero Orozco; *Introducción a la Administración Pública*, México, UAM 1985, Colección de Textos Universitarios en Ciencias Sociales p. 321.

**Cuadro 2**

Cobertura	Cuotas	Prestaciones	Avances	Limitaciones
<p>– Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, encargados de un servicio público (no militar)</p>	<p>– Sistema Bipartita. Descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios de acuerdo a una cuota progresiva: teniendo como base el 3% a la edad de 18 años, hasta el 9.90% a los 55 años. Además del 10% del primer sueldo mensual en caso de ingreso o reintegro al servicio. Subvención del Estado: 3,000 pesos durante los tres primeros años de vigencia de la Ley. Del cuarto en adelante, contribución "Voluntaria" no menor al 5% de las aportaciones de los trabajadores en el año anterior.</p>	<p><u>Pensiones</u></p> <p>– Cobertura: Funcionarios a los 60 años de edad y 15 de servicio.</p> <p>• Deudos del funcionario (cónyuge, hijos, padres, nietos y hermanos del pensionista)</p> <p>– Montos</p> <p>• Funcionarios: 1.5% del producto disfrutado en los 5 años inmediatos anteriores multiplicado por el número de años de servicio. Deudos: 50% de la pensión. Cuota para los inhabilitados por causa del servicio: 50% del sueldo en disfrute. Por causa ajena al servicio: 1% del sueldo promedio de los cinco últimos años, multiplicado por el tiempo de servicios.</p> <p><u>Jubilaciones</u></p> <p>Retiro obligatorio a los 65 años de edad, sólo en casos excepcionales se podrá continuar hasta los 70 años.</p> <p><u>Préstamos a corto plazo</u></p> <p>Préstamos quirografarios a trabajadores con más de 5 años de servicio, garantizados con prenda o fianza, hasta por 3,000 pesos amortizables, en 30 meses, interés anual mínimo del 9% (destinado a establecer o explotar pequeñas industrias)</p> <p><u>Vivienda</u></p> <p>– Préstamos Hipotecarios Destinados a la compra de casa habitación o a su construcción de 5,000 a 15,000 pesos con 5 y 10 años de servicio respectivamente, amortizables a 10 años, interés anual mínimo del 9%. Construcción de casas habitación para venta, precio tope 5,000 pesos, amortizables en 10 años. Compra o construcción de departamentos para arrendamiento a funcionarios con 3 años de servicio, sólo durante el tiempo en funciones. Exención fiscal alas fincas y terrenos, propiedad de la Dirección de pensiones destinadas a construirse.</p> <p><u>Sociales</u></p> <p>– Gastos de funeral: El importe de 60 días de pensión.</p> <p><u>Regimen voluntario</u></p> <p>El funcionario podrá continuar gozando de los beneficios de la ley, aun después de separarse del servicio, dejando la totalidad de los descuentos en el Fondo de Pensiones y pagando la misma cuota decenal que cubría al separarse de su cargo.</p> <p><u>Devolución de descuentos</u></p> <p>Devolución de descuentos al funcionario y sus familiares sin intereses.</p>	<p>– Se fija la obligación por parte del Estado de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores. – Se da coherencia a su esquema de beneficios principalmente pensionarios, disperso y heterogéneo. – Se eliminan restricciones, facilitando la transmisión de los beneficios pensionarios de los familiares del trabajador. – Se protege el poder adquisitivo del trabajador, procurando que el monto de las pensiones concedidas no exceda sus posibilidades económicas e incorporando como nueva prestación los préstamos a corto plazo. – Se buscan efectos adicionales que permitan apoyar el saneamiento financiero del Estado así como el proyecto de reconstrucción nacional posterior a la Revolución de 1910 mediante: el establecimiento de un sistema pensionario más sano y el apoyo al fomento de la pequeña propiedad agrícola e industrial.</p>	<p>– Sus beneficios no incluyen a los altos funcionarios, trabajadores por honorarios y eventuales. – La contribución de los trabajadores es superior a la del Estado la cual se establece más con un carácter "VOLUNTARIO". – Se deja sin protección: algunas necesidades urgentes como la atención de su salud y la de sus familiares. – Restricciones en algunos de sus beneficios: Los funcionarios que ingresan al servicio habiendo cumplido 45 años de edad no gozarán del beneficio de retiro voluntario; en el rubro de viviendas, el beneficio sólo se conserva durante el tiempo en funciones, y los préstamos a corto plazo sólo se obtendrán en fianzas. – No se contemplan prestaciones de carácter socio-cultural a excepción de los gastos de funeral. – La devolución de los descuentos no incluyen los intereses.</p>

defunción, asesoría legal, bolsa de trabajo, artículos básicos y vivienda así como “desarrollo intelectual y físico” para sus asociados.

La Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP) se proponía también reforzar el espíritu gremial de sus funcionarios del Estado, “nadie que viva el momento actual, ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales en el mundo entero depende ahora de su solidaridad; la CNAP ofrece esta oportunidad única para que los miembros de la administración pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir”.<sup>13</sup>

La inestabilidad política que vivía el país con los cambios de gobierno en los años posrevolucionarios, originó que muchos empleados públicos se acogieran a los beneficios de la Confederación.

La CNAP, estaba compuesta por varios cuerpos colegiados integrados por personajes de la época. A la cabeza de su Consejo Técnico se encontraba el entonces rector de la Universidad de México, Antonio Caso, quien fungía como presidente del mismo y entre sus miembros honorarios figuraba el presidente de la República, Alvaro Obregón. La creación de la CNAP fue acompañada también -en los primeros meses de 1922- por la creación de un ambicioso plan que preveía el establecimiento de una entidad académica destinada a formar altos funcionarios del gobierno: la Escuela de Administración Pública. Se consideraba que en poco tiempo la Escuela de Administración Pública podría ofrecer al Ejecutivo “un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción de deber, y concepto de la responsabilidad”.<sup>14</sup>

Tanto las acciones de la CNAP como las de la Escuela Superior de Administración Pública, tuvieron una acción limitada y se orientaron a beneficiar sólo a un determinado sector de la burocracia. No obstante constituyeron en su momento, proyectos de avanzada en la conformación de un esquema de seguridad social de los servidores públicos, así como en su profesionalismo.

### *La lucha sindical: hacia nuevas formas de organización*

En la década de los años 30, los servidores públicos cuyas necesidades fundamentales no habían sido resueltas con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, continuaron en estos años su lucha por mejorar sus condiciones sociales y laborales. En 1931 se aprueba el proyecto de Ley Federal de Trabajo, que en lo general salvaguardaba los derechos obreros plasmados en el artículo 123 constitucional. Sin embargo, en dicho ordenamiento nuevamente quedan excluidos los trabajadores públicos, al estipularse en su Artículo 2 “que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las leyes de servicio civil que se expidan”.

Entre 1932 y 1935, se organizan nuevos sindicatos en algunas dependencias del gobierno como: los Talleres Gráficos de la Nación, el Departamento Central y Salubridad, entre otros, que pugnan por la expedición de un estatuto que garantizara sus derechos. La intranquilidad permanente y la presión ejercida por las nacientes organizaciones sindicales propician, en parte, que el gobierno de Abelardo L. Rodríguez expida el 12 de abril de 1934, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. En su exposición de motivos el acuerdo establecía la intención del Ejecutivo de abdicar a “la facultad constitucional que tengo de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración [...] instituyo[...] un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno; se señalan sus derechos y obligaciones[...] y establece en su favor la garantía de que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de este año en que terminará mi ejercicio,

<sup>13</sup> *Idem*, p. 322.

<sup>14</sup> “La Escuela de Administración Pública”, en Omar Orozco Guerrero, *op. cit.*, p. 324

nadie será removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil”.<sup>15</sup>

Por primera vez se logra regular la relación contractual entre los empleados públicos y el Estado; se limita el derecho presidencial de nombrar y remover libremente a sus empleados; se estipula la permanencia en el puesto de trabajo y se legaliza el derecho a la asociación de los trabajadores. Sin embargo, el carácter temporal del acuerdo -que sólo tuvo vigencia hasta noviembre de 1934- siguió causando intranquilidad entre los trabajadores al servicio del Estado.

Durante la administración del general Lázaro Cárdenas, la situación del empleado público seguía siendo difícil: bajos salarios, inestabilidad, carencia de derechos mínimos. Sólo en 1936, es despedido el 60% del personal empleado en las dependencias del gobierno federal. A pesar de ello el movimiento sindical de los servidores públicos seguía creciendo. Sin embargo, su impetuoso desarrollo no había permitido aún homogeneizar su lucha alrededor de un programa común. Carecían de una orientación precisa en cuanto a sus objetivos y sólo coincidían en la resolución inmediata de los problemas que afrontaban: reconocimiento a su personalidad jurídica, derecho a la organización, inamovilidad en el puesto, derecho al ascenso y mejores condiciones económicas. Con el fin de superar esta limitación, empiezan a ensayarse formas de organización que agrupan a varios sindicatos y uniones de empleados públicos. Así, surge la Alianza de Infanterías de Servidores del Estado; el Ala Izquierda de Empleados Federales, la Unión Nacional de Empleados de Gobierno y la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE), esta última constituida el 8 de julio de 1935.

Desde su nacimiento, la AOTE se integra como miembro activo del Comité Nacional de Defensa Proletaria, organización que desembocará posteriormente en la creación de la confederación de Trabajadores de México (CTM), de la cual formará parte. La fuerza y la presencia de dicha organización al interior del movimiento sindical de los burócratas, la llevó a proponer la realización de un congreso cuyo objetivo se orientaba a lograr la unidad de los sindicatos, uniones y alianzas de trabajadores públicos de la época. Es así que en agosto de 1936 se constituye la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE). Desde su inicio se integra a la naciente CTM y adopta su lema: “Por una sociedad sin clases”. Se pronuncia por la incorporación de la burocracia a la Ley Federal del Trabajo y rechaza la pretensión de algunos legisladores interesados en expedir una Ley de servicio civil que impediría -entre otras cosas- la existencia de una organización sindical, y por tanto, su independencia del Estado. En su programa de lucha la FNTE pugnaba por: el reconocimiento de su personalidad jurídica; derecho a la libre organización; derecho a huelga; firma de contrato colectivo, e inclusión en la Ley Federal del Trabajo. En materia de seguridad social, su declaración de principios planteaba: el establecimiento de escalafón; seguro de accidentes del trabajo, desocupación, vejez y muerte; jornada de 40 horas y establecimiento de instituciones de crédito y servicios médicos para los trabajadores. En suma, la nueva federación exigía un tratamiento igual al resto de los trabajadores, según lo estipulado en el artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria.

### *El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y el Nacimiento de la FSTSE*

Hasta este momento -1936- el movimiento sindical de los trabajadores del Estado se hallaba inmerso en la actividad y en la ideología del movimiento obrero en su conjunto. Los esfuerzos del gobierno por separarlos -concretizados fundamentalmente en su no consideración dentro de la legislación laboral vigente- no habían sido suficientes para evitar esta unión a la que sólo le faltaba la formalidad jurídica legalizarla. De aquí que la

<sup>15</sup>“Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934.

**Cuadro 3**  
**Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (D.O., 30 de diciembre de 1959)**

Cobertura		Cuotas	
<p>-Los trabajadores (no menores de 18 años) del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios federales.</p> <p>-Los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen.</p> <p>-Los pensionistas de las entidades y organismos públicos.</p> <p>-Los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas.</p>		<p>-Sistema bipartita:</p> <p>-Descuentos forzosos sobre los sueldos de los funcionarios: 8%(2% para seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; y 6% para cubrir servicios de reeducación y readaptación de inválidos, servicios culturales y de mejoramiento del nivel de vida del trabajador y sus familiares, capacitación y prestaciones económicas).</p> <p>-Aportación del Gobierno Federal, 12.5%(6% para seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; 0.75% para cubrir seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y 6% para servicios de reeducación y readaptación de inválidos, servicios culturales y de mejoramiento del nivel de vida del trabajador y sus familiares, capacitación y prestaciones económicas).</p>	
Prestaciones			
Número	Seguros	Prestaciones	
<p>Se establecen con el carácter obligatorio 14 prestaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.</li> <li>Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</li> <li>Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.</li> <li>Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.</li> <li>Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.</li> <li>Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador.</li> <li>Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.</li> <li>Préstamos hipotecarios.</li> <li>Jubilación.</li> <li>Seguro de vejez.</li> <li>Seguro de invalidez.</li> <li>Seguro por causa de muerte.</li> <li>Indemnización global.</li> </ol>	<p><u>-Seguro de enfermedades no profesionales:</u></p> <p>-Licencia con goce de sueldo si continúa la incapacidad, licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas y subsidio en dinero (50%) del sueldo al ocurrir la incapacidad.</p> <p><u>-Seguro de maternidad:</u></p> <p>La mujer trabajadora, la esposa del trabajador o del pensionista y la concubina.</p> <p>-Asistencia obstétrica, ayuda para la lactancia en especie hasta por 6 meses y canastilla de maternidad al nacer el hijo.</p> <p><u>-Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades:</u></p> <p>-Profesionales:</p> <p>-Se establece el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en favor a los trabajadores de acuerdo a lo establecido en este rubro por el Estado Jurídico de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión y las leyes del Trabajo.</p> <p>-Se consideran como accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifican la Ley Federal del Trabajo, así como aquellas que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar que desempeñe su trabajo, o viceversa.</p> <p>-La calificación técnica de los accidentes y enfermedades del trabajador será realizada por el Instituto. En caso de inconformidad podrá designar un perito técnico-médico para que dictamine.</p> <p>-En caso de accidente o enfermedad profesional, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones:</p> <p>-Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia.</p> <p>-Licencia con goce de sueldo íntegro cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores; pensión en caso de incapacidad permanente e indemnización equivalente a cinco anualidades si la pensión anual resulta inferior a 600 pesos.</p> <p>-En caso de muerte a consecuencia de un riesgo profesional: pensión del 100% en el primer año, 10% en el segundo año hasta llegar al 50%.</p> <p><u>-Indemnización global:</u></p> <p>-A los trabajadores que sin tener derecho a pensión, se separan definitivamente del servicio.</p> <p>-Monto: 6% de 1 a 4 años de servicio; más 2 meses del sueldo base, de 10 a 14 años de servicios.</p>	<p><u>-Jubilación:</u></p> <p>-A los 30 años o más de servicio e igual tiempo de contribución al Instituto, sin límite de edad.</p> <p>-Monto: 100% del sueldo regulador. **</p> <p><u>-Vejez:</u></p> <p>-A los 55 años de edad y 15 años de servicio.</p> <p>-Monto: Del 40% al 100% del sueldo percibido en los últimos 3 años.</p> <p>-La pensión no podrá ser inferior a 12 pesos diarios ni exceder del 100% del sueldo regulador. Tiempo de trámite 15 días a partir de la baja.</p> <p><u>-Invalidez:</u></p> <p>-A los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al servicio; a los 15 años de servicios. Trámite 15 días a partir de la baja.</p> <p>-Monto: Igual al de vejez.</p> <p><u>-Muerte:</u></p> <p>-En caso de muerte por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad a los 15 años de servicio.</p> <p>-A la viuda, a los hijos hasta 18 años, en caso de ser dependientes económicamente o estar inhabilitados física o mentalmente, la concubina (si tuvo hijos o vivió 5 años antes del deceso); el esposo siempre que la esposa trabajadora o pensionista fuera mayor de 55 años o estuviera capacitado para trabajar o dependa económicamente de ella y ascendientes dependientes económicamente del trabajador o pensionados, 5 años antes del deceso.</p> <p>-Monto: La misma que en la pensión de incapacidad.</p> <p>-Cada seis años se hará una revisión de las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida.</p> <p align="right"> <small>También asistencia médica, química y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia.            Sueldo regulador: el promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos anteriores.</small> </p>	

Protección al salario	Salud	Vivienda	Sociales
<p>-Préstamos a corto plazo: -A los trabajadores de base, de confianza y supernumerarios: -A los 6 meses de servicio, mediante garantía, de 4 a 6 meses de sueldo. Descuentos no mayores al 50% del sueldo, pagaderos en 18 meses. Interés máximo del 8%. -No se concederá nuevo préstamo mientras permanezca insoluto el anterior. Posibilidad de renovación al transcurrir la cuarta parte del plazo, más el pago de una prima de renovación. -Establecimiento de almacenes y tiendas para "facilitar a los trabajadores pensionistas y familiares derechohabientes la adquisición a precios económicos de alimentos, ropa y artículos para el hogar señalados en un <u>cuadro básico</u> que establezca el reglamento respectivo". -Elaboración de estudios, por el Instituto, a fin de determinar las condiciones económicas de los trabajadores y sus familias.</p>	<p>-Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas. -En caso de enfermos ambulantes cuyo tratamiento médico le impida trabajar, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación. -La asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria se hace extensiva para los familiares del trabajador y del pensionista y a la mujer trabajadora. -Se establece un Reglamento de Servicios Médicos.</p>	<p>-Adquisición o construcción de casas para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores. Plazo para cubrir el precio del inmueble, 15 años. -Adquirir o urbanizar terrenos destinados a construir unidades habitacionales en favor de los trabajadores. -El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo. -En caso de verse imposibilitado a continuar pagando los abonos de 5 años -entrega del remanente- producto de la subasta pública del inmueble, una vez pagado el crédito. -Pago de sólo el 50% de los gastos notariales por el trabajador. -Beneficio extensivo a los pensionistas. -Préstamos hipotecarios para la:  -Adquisición de terrenos en los que deberá construirse la habitación del trabajador. -Adquisición o construcción de casas que habilite el trabajador. -Para mejoras o reparación de las mismas. -Para redención de gravámenes sobre los inmuebles. -Elaboración de tablas para determinar las cantidades máximas que puedan ser prestadas a cada trabajador según su sueldo; las amortizaciones quincenales no deben sobrepasar del 50% del sueldo del trabajador. Monto: límite máximo 100,000 pesos, no excediendo del 80% del valor comercial fijado por el Instituto al inmueble. -Posibilidad de que el trabajador designe un perito, para el avalúo, además del asignado por el Instituto. -Exención fiscal para las casas adquiridas o construidas por los trabajadores.</p>	<p>-Atención a la necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento. -Establecimiento de: centros de capacitación y extensión educativa; guarderías y estancias infantiles; centros vacacionales; campos deportivos; almacenes y tiendas. -Adquisición o urbanización de terrenos destinados a construir servicios sociales en favor de los trabajadores. -Gastos de funeral (60 días de pensión).</p>
Avances		Limitaciones	
<p>-Se amplía integralmente el esquema de seguridad social del Estado. Junto a los beneficios pensionarios que lo protegen en caso de invalidez, vejez o muerte se advierte el propósito del estado de cuidar la salud y el poder adquisitivo de los trabajadores; mejorar su alimentación y vivienda y elevar su nivel sociocultural. -El sistema de contribución al Instituto se divide en forma más equitativa entre las entidades, organismos públicos y los trabajadores, quedando a cargo de estos últimos sólo el pago del 8% de sus salarios. -El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales queda totalmente a cargo del Estado; el de enfermedades no profesionales y de maternidad se cubre en tres cuartas partes por las aportaciones de las entidades públicas y sólo una cuarta parte por el trabajador, en tanto que se mantiene el sistema bipartita para el pago de las cuotas de jubilaciones, pensiones y demás prestaciones. -Se reducen los requisitos en algunos rubros, se incrementan montos y se disminuyen los intereses en pensiones y jubilaciones y préstamos hipotecarios. -Los gastos de funeral no se descuentan posteriormente a los beneficiarios. -Se establece la "pensión móvil" al establecerse la revisión -cada 6 años- de la cuantía de las jubilaciones y pensiones. -La conservación del derecho a las prestaciones durante 2 meses, teniendo como mínimo 6 meses de servicio.</p>		<p>-Se excluye de sus beneficios a los trabajadores por honorarios y eventuales. -Los intereses en el rubro de préstamos a corto plazo e hipotecario son superiores a los fijados en el mercado. -Falta de precisión de la responsabilidad del Instituto en el rubro de riesgos del trabajo, dejando la calificación de éstos a la legislación laboral sobre la materia.</p>	

inclusión de los trabajadores públicos en la Ley Federal del Trabajo apareciera como una de las principales demandas del movimiento. No fue así extraño que la CTM desarrollara una intensa labor encaminada a apoyar y superar las dificultades que impedían organizarse a los burócratas. En su quinto Consejo Nacional, dicha central acordó formar el Comité de Unificación y Organización de los Trabajadores del Estado, acción que culminó con la inclusión de la FNTE en la central obrera.

Paralelamente, la CTM -favorecida por la política obrerista de Cárdenas trabajaba intensamente por incluir dentro de sus filas a los sindicatos que agrupaban a los trabajadores del campo. La intención era clara: consolidar una gran central que amparara tanto al obrero industrial como al trabajador de servicios y al campesino. Sin embargo, esta estrategia obrera iba a chocar con la estrategia gubernamental del cardenismo. Su proyecto de reforma política -del que surgiría el Partido de la Revolución Mexicana- hacía imposible permitir que una sola central, la CTM, absorbiera todo el poder que deviene del control total de los trabajadores. Es así que los sindicatos campesinos serán organizados posteriormente alrededor de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y los trabajadores del Estado en el sector popular. A partir de dicho momento fueron considerados trabajadores de excepción sobre los cuales había que legislar de forma particular. Era el Estado -no los trabajadores- quien determinaría cuál sería la naturaleza de su organización, naturaleza que respondería a los intereses de un aparato estatal que requería de una organización de los trabajadores que le fuera funcional a sus necesidades.

La política cardenista, con respecto a los servidores públicos, encontró una resistencia limitada en la CTM, quien en franca contradicción con el gobierno declaraba que “es labor de traición al proletariado de México, el pretender aislar a los trabajadores al Servicio del Estado del resto de sus hermanos de clase so pretexto de impedimento de orden administrativo o por consideraciones de orden político”.<sup>16</sup>

Sin embargo y ante las condiciones del momento, la CTM acaba por aceptar la obligada sujeción de los empleados del gobierno perdiendo a los sindicatos afiliados a la FNTE. Libre el camino, después de un año de discusión en la Cámara, en diciembre de 1938 es aprobado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Legislación particular que desde entonces regirá las relaciones laborales establecidas entre el Estado y sus trabajadores.

Un mes antes de su aprobación y de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 4o transitorio, la Secretaría de Gobernación publica la convocatoria para constituir lo que por decreto será la Central Unica de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 1o de noviembre de 1938 se declara formalmente constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Sin embargo, el surgimiento de ésta marcaba serias limitaciones al futuro desenvolvimiento del movimiento sindical de los servidores públicos, al no permitir la contratación colectiva, ni admitir la existencia de sindicatos minoritarios, entre otros aspectos. Tal como lo afirma Javier Freyre Rubio, “con estos hechos, los trabajadores fueron obligados, primero a organizarse bajo el control del Estado [...] después a aceptar la organización impuesta por él mismo[...] y, por último a ser miembros del PRM”.<sup>17</sup>

### *Hacia un régimen de seguridad social de los servidores públicos: 1947-1959*

El periodo de la posguerra marcó el inicio de cambios importantes en la estructura administrativa del país y en las condiciones sociojurídicas de los servidores públicos. A partir de 1940, la administración pública fue objeto de modificaciones acordes con el papel del Estado como principal promotor del desarrollo económico del país. Los sectores

<sup>16</sup>*Excelsior*, 6 de diciembre de 1959.

<sup>17</sup>Javier Freyre Rubio, *Las organizaciones obreras y burocráticas contemporáneas. Análisis Comparativo, 1934-1976*. UNAM, México, 1980, p. 250.

medios del país y dentro de éstos la burocracia, se vieron favorecidos por la política de industrialización puesta en marcha por el Estado, la creación de infraestructura y la ampliación de los servicios públicos. En cuanto a la estructura interna de la burocracia, la preponderancia del sector civil respecto al militar, iniciada en los años 20, continuó su proceso de consolidación. Sin embargo, el problema del mejoramiento de las condiciones laborales y del esquema de prestaciones sociales del servidor público, continuaban sin resolverse de manera satisfactoria.

A principios de los años 40, la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro enfrentaba serios problemas de financiamiento para atender los servicios y prestaciones que ofrecía a los trabajadores del Estado y sus familias. La adecuación del marco jurídico que regía el esquema de prestaciones sociales de los servidores públicos surgió como una necesidad impostergable. Es así que el 30 de diciembre de 1947, se expide una nueva Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento se expresaba que: “la falta de una concepción unitaria de un sistema general de protección al trabajador público, producía no sólo discrepancias fundamentales en la selección de los riesgos y de su cobertura, sino situaciones de franca desigualdad entre los mismos trabajadores al servicio del Estado, pues mientras unos podían disfrutar de beneficios, los demás quedaban sin protección alguna”.<sup>18</sup> Asimismo, se reconocía la necesidad por parte del Estado de “proteger al equipo humano que utilizaba en la realización de sus actividades”, ya que el empleado público “como todo trabajador, está sujeto al desgaste orgánico ocasionado por el tiempo, a la pérdida de facultades útiles al servicio, o a la incapacidad prematura”.<sup>19</sup>

Con respecto a los beneficios pensionarios, el nuevo ordenamiento establecía importantes cambios al elevar el monto de las pensiones y la cobertura de los riesgos protegidos. La Ley de 1947, concedía especial importancia a la extensión de dichos beneficios a la familia de los trabajadores; ampliaba el monto y reducía los intereses de otras prestaciones como los préstamos a corto plazo e hipotecarios, y concedía especial importancia al problema de la vivienda, no sólo mediante la adquisición de casas destinadas a ser enajenadas a los trabajadores, sino mediante la adquisición y urbanización de predios por parte de la propia Dirección de Pensiones, a fin de construir colonias para los trabajadores.

En los momentos en que fue expedida la Ley de 1947, se consideraba que la ampliación del esquema de prestaciones del servidor público originaría un efecto moralizador en la administración pública, “posible afán de lucro rápido [...]se atenúa con el pensamiento tranquilizador de que, llegado el caso, acudirá en su auxilio la previsión oportuna del Estado”.<sup>20</sup>

El establecimiento de un mejor esquema de prestaciones redundaría también en la formación de un personal burocrático más eficiente y productivo: “La burocracia es la maquinaria a través de la cual el Ejecutivo realiza su programa[...]Cuando el Ejecutivo se preocupa de aceitar esa[...] maquinaria, de darle seguridad y tranquilidad, indiscutiblemente que esa maquinaria potente habrá de dar mejores frutos y mejores resultados”.<sup>21</sup>

La Ley de 1947 trajo importantes avances en cuanto al marco jurídico de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, subsistían limitaciones que no habían sido superadas. Se había avanzado en una mayor cobertura y se había incrementado los montos de algunas de las prestaciones, pero poco se había avanzado en la consolidación de un régimen de seguridad social integral, que no sólo garantizara al servidor público un retiro decoroso, sino que atendiera otras necesidades como las referidas a su salud y la elevación de su nivel sociocultural.

<sup>18</sup>Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1947. Exposición de Motivos. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, marzo 1947.

<sup>19</sup>*Idem*.

<sup>20</sup>*Idem*.

<sup>21</sup>*Idem*.

Estas limitaciones serán superadas -al menos jurídicamente- el 5 de diciembre de 1959. Al conmemorarse el XXI aniversario de la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, dio a conocer el proyecto de ley para la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en sustitución de la antigua Dirección de Pensiones Civiles de Retiro creada en 1925.

El nuevo marco jurídico de la seguridad social de los servidores públicos hacía más explícita la obligación del Estado de contribuir al bienestar de sus trabajadores; pero sobre todo, sentó las bases para la creación de una institución moderna, orientada a proteger íntegramente a sus trabajadores. (Cuadro número 3)

Fue un gran avance, no cabe duda. Sin embargo, su costo político fue muy alto. A cambio de un avanzado sistema de seguridad social que protegía íntegramente al trabajador y a su familia, la organización sindical de los servidores públicos vio elevadas -ahora a rango constitucional- las limitaciones a sus derechos sindicales consignadas en el Estatuto Jurídico del 38.

Junto a la aprobación de la iniciativa de Ley que le dio vida al ISSSTE, se decretó también la creación del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que en contra del espíritu de los legisladores del 17, consideró a todos los empleados al servicio del Estado como trabajadores de excepción.

Mientras que la Ley Federal del Trabajo -reglamentaria del Apartado “A”- se establece explícitamente que el objeto de las agrupaciones de trabajadores, es luchar por la firma, revisión y cumplimiento de la contratación colectiva; en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado -reglamentaria del apartado “B”- se dice de manera por demás ambigua que los sindicatos de burócratas tienen por objeto “el estudio y defensa de sus intereses comunes”. (Artículo 67)

Los servidores públicos entonces, no podrán celebrar contrato colectivo, limitándose al mejoramiento de sus condiciones de trabajo, las cuales serán fijadas cada seis años por los titulares de las dependencias gubernamentales, aceptando escuchar a los sindicatos (Artículos del 87 al 91)

En lo que respecta a las peculiaridades que tiene el “derecho” de asociación profesional de los trabajadores públicos, la Ley dispone en sus Artículos 67 y 68, que los empleados de cada una de las dependencias gubernamentales sólo podrán constituir un sólo sindicato, y en el Artículo 78 se afirma que los sindicatos no tendrán más opción que la de agruparse en la única central reconocida por el Estado: la FSTSE.

Con esto, es por demás claro que se impide la posibilidad de organización plural, al no permitirse la formación de grupos disidentes organizados al margen del sindicato; por otro lado, se elimina cualquier intento de formación de otras centrales que significarían la dispersión del sindicalismo burocrático y, por tanto, la pérdida de control por parte del Estado.

En cuanto al “derecho” de huelga, el Artículo 94 dispone que sólo se le dará reconocimiento legal a este tipo de movimientos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados en el Apartado “B”. Esto es, se limita la huelga a las condiciones generales de trabajo. Otro tipo de causales como la demanda de mejores salarios, conflictos intergremiales, solidaridad con otros sectores de trabajadores, etc., caerían en la ilegalidad. Es más, hasta donde sabemos, los mismo Estatutos de los sindicatos ni siquiera la contemplan.

Además, cabe señalar que aun con lo dispuesto, es por demás improbable el surgimiento de huelgas en el sector público, dado que según se establece, los funcionarios del gobierno pueden violar las condiciones generales de trabajo, cuidándose, eso sí, de no hacerlo de manera general y sistemática.



Un gran avance en seguridad social y una organización sindical férreamente controlada y subordinada, son los resultados de un conflictivo proceso de relación entre los trabajadores públicos y su patrón el Estado.

Con las medidas adoptadas por las autoridades, que le otorgaron a la burocracia un lugar específico, una organización particular y una legislación especial, se determinó la naturaleza de su organización sindical: ser funcionales al Estado... a los dictados de las políticas impulsadas por el aparato estatal.

### Bibliografía complementaria

CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático*, Ed. Amorortu, Buenos Aires, 1969, 2 tomos.

GREENBERG, Martín H., "La burocracia en la sociedad de transición, el caso de "México", en: *Burocracia y Subdesarrollo*, núm. 1, enero- abril de 1975, p. 71-106.

LEFFORT, Claude, *¿Qué es la burocracia?* Ed. Ruedo Ibérico, España, 1970.

LERNER DE SHEINBAUM, Bertha, "Los trabajadores públicos: el ministerio y la eficacia de las políticas estatales", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, no. 2, abril-junio de 1984, en prensa.

LÓPEZ CARDENAS, Próspero, "Legislación especial laboral y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en: AGUILAR GARCÍA, Javier (Coord.), *Los sindicatos nacionales...*

SINTCP, "Apartado B y condiciones generales de trabajo", ponencia presentada al Primer Foro Nacional de Trabajadores Democráticos del Apartado B, México, agosto de 1983.

CEBALLOS PADILLA, Ricardo y Mercedes Zúñiga, "Los empleados públicos", ponencia presentada al v Encuentro Nacional de Historia del Movimiento Obrero, UAM-Iztapalapa, México, D.F., octubre de 1984. 24 p.

FREYRE RUBIO, Javier, *Las organizaciones obreras y burócratas contemporáneas. Análisis comparativo, 1934-1976*, Tesis Profesional, FCPS, UNAM, México, 1980.

LERNER DE SHEINEAUM, Bertha, "La protesta pasiva de la burocracia", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, s.f., 95 p. (AMS)

ORTEGA MARIN, Blanca Andrea, "La modernización del Estado y la lucha de los trabajadores del apartado B", ponencia presentada al VI Encuentro Nacional de Historia del Movimiento Obrero, UAM-Iztapalapa, México, D.F., octubre de 1984, 18 p.

PARRA, Manuel Germán, et. al., *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, FSTSE, México, 1983.

ROBLEDO SANTIAGO, Edgar, *Militancia revolucionaria de los trabajadores al servicio del Estado*, discurso, FSTSE, México, 1983.

SÁNCHEZ MIRELES, Rómulo, "El movimiento burocrático", en: *México: Cincuenta años de revolución*, Tomo II, La vida social, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 289-306.



RAVELO BLANCAS, Patricia, "Movimientos de los trabajadores al servicio del Estado ante la crisis", ponencia presentada al Seminario Regional MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL VALLE DE MEXICO, CIESAS-UNU, México, D. F., 5-9 de diciembre de 1983, 62 p.

ROBLEDO SANTIAGO, Edgar, *Apuntes para la historia de la FSTSE, 1983-1970*, FSTSE, México, 1970.

SIRVENT, Carlos A., "La burocracia en México, El caso de la FSTSE", en: *Estudios Políticos*, vol. 1, no. 1, abril-junio de 1975.

ZAMORA, Jorge, "La FSTSE y los empleados públicos, 1975-1979", en *Iztapalapa (UAM-I)*, año II, no. 5, julio-diciembre de 1981, p. 152-174.