

## CAPITULO III

LA ORGANIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA . .	127
El corporativismo mexicano.	
Sectores y organizaciones . . . . .	130
La FSTSE y el sector popular . . . . .	135

## CAPITULO III

# LA ORGANIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA

“En México los trabajadores al servicio del Estado no son políticamente neutros, sino que están clara y profundamente comprometidos con los principios y las instituciones de la Revolución”.

*Carlos Salinas de Gortari*

“En un régimen de partido único como es el de México, las organizaciones sindicales y populares son la fuente casi exclusiva de legitimación del poder estatal; (...) El gobierno necesita a los sindicatos tanto como los sindicatos al gobierno”.

*Octavio Paz, El ogro filantrópico*

Concluí el capítulo I afirmando que el programa modernizador del gobierno mexicano enfrentaba serias limitaciones en el terreno político, pues la modernización del sistema político marchaba a la zaga de las transformaciones económicas. Además, precisaba que el nudo problemático residía en la imposibilidad de transitar hacia una vida democrática sin una profunda transformación del partido de Estado. Ahí se localizaba el dilema mayor para el futuro de la democracia nacional: avanzar hacia la modernización de la vida mexicana sincronizando las reformas económicas con la modernización política.

Para que la reforma interna del aparato estatal rebase los marcos del sector paraestatal del gobierno y avance hacia la reestructuración del sector central, aparece como requisito el enfrentamiento con la vieja estructura corporativa de la burocracia federal. Hacer frente a las prácticas clientelares y paternalistas de la burocracia sindical, para modernizarlas, significa una profunda transformación del viejo corporativismo, pilar consensual del sistema político mexicano. El reto no es menor, y nos informa de la encrucijada que deberá resolver el gobierno en el futuro mediato.

A través del examen de las formas de organización corporativa de la burocracia es posible conocer los nexos y operatividad de la relación entre el Estado y las corporaciones e ilustrar el escabroso terreno por el que transita la modernización política. Si bien el tema

del corporativismo no agota la agenda de la discusión sobre el sistema político nacional, si da cuenta de la constitución del partido oficial, actor determinante de la vida política y cultural mexicana. En suma, la reforma del Estado puesta en marcha en 1982, para lograr el objetivo fundamental de transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad, no puede detenerse en el redimensionamiento del tamaño de sus sectores paraestatal y central. Requiere de una transformación de la cultura política nacional, a través de un cambio sustancial de las estructuras corporativas y eso significa la transformación del partido oficial, lo que daría paso a un sistema de partidos políticos competitivos.<sup>135</sup> Dada la historia política reciente de nuestro país, esa salida no parece realizable en el futuro inmediato. Las presiones de la economía y la sociedad hacen más previsible el mantenimiento del sistema corporativo tradicional.<sup>136</sup>

## EL CORPORATIVISMO MEXICANO. SECTORES Y ORGANIZACIONES

Debemos reconocer que la discusión sobre los fenómenos de emergencia del corporativismo no ha concluido y que las divergencias inician con el uso mismo de la noción. La tipología incluye cuando menos tres vertientes del corporativismo: estatal, social y el neocor-

---

135 "Cualquier auténtica renovación del corporativismo, si fuera posible, tendría que serlo también del sistema de partidos", Raúl Trejo Delarbre, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Ed. Siglo XXI/UNAM, 1990, pág. 408.

136 Al respecto Lorenzo Meyer ha señalado: "No debe descartarse el hecho de que México se estacione en el semiautoritarismo en el que hoy se encuentra, especialmente si la economía vuelve a repuntar con bases sólidas y el mundo externo encuentra conveniente seguir sosteniendo la ficción de que México es ya una democracia", "El límite neoliberal" en *Nexos*, México, núm. 163, julio de 1991, pág. 34.

porativismo. Entre ellos existen diferencias de contenido, pues cada una de estas formas corporativas se originan en regímenes políticos de distinta naturaleza. Sucede lo mismo que con la utilización de otras nociones en la teoría política como la de populismo, donde la comparación alude sólo a las formas de manifestación, antes que a la génesis y contenido de los fenómenos.<sup>137</sup>

El régimen emanado de la revolución mexicana, cuya consolidación fue obra del mismo Estado antes que de las clases sociales, ha sido caracterizado como un régimen presidencial autoritario.<sup>138</sup> De ahí

137 Como dice Ilán Bizberg en su excelente trabajo, "La crisis del corporativismo mexicano": "Es bien sabido que (Philippe C.) Schmitter diferencia entre un corporativismo estatal, en el cual el Estado crea las organizaciones que representan los intereses sociales, y un corporativismo social, en el cual la sociedad se organiza y el Estado reconoce a estas organizaciones el monopolio de la representación. En algunos trabajos posteriores (...), se define otro tipo de corporativismo social en el cual la organización de intereses trasciende las solidaridades de clase, como por ejemplo cuando los obreros llegan a acuerdos de colaboración con los patrones. Sólo desde una perspectiva descriptiva y estática puede entenderse que estas dos (o tres) formas de corporativismo tengan algo en común", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990, pág. 696.

Para evitar confusiones me parece pertinente aclarar que en este trabajo se utiliza el concepto de corporativismo como un "tipo de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado"; a la manera como ha sido utilizado por otros autores. Al respecto Manuel Camacho precisa: "Al hablar del corporativismo conviene no tomarlo como perspectiva teórica ni explicación última. Es un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones que buscan la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado", Manuel Camacho, *El futuro inmediato*, México, Ed. Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, (Colec. La Clase Obrera en la Historia de México, 15), 1980, pág. 25.

138 Juan J. Linz, en su ya clásico texto "Un régimen autoritario: España", definió a los regímenes autoritarios en los siguientes términos: "Son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con mentalidades peculiares); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de desarrollo) y en la que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad totalmente predecibles" en E. Allardt y Y. Littunen (eds.), *Cleavages, ideologies and party*

que se haya optado por la noción de corporativismo para caracterizar la forma de organización de los intereses políticos y que originalmente aludía a las experiencias totalitarias de entreguerras, como en el caso italiano y alemán.<sup>139</sup> Ya algunos autores, como Arnaldo Córdova, han precisado las diferencias entre el corporativismo mexicano y las experiencias totalitarias europeas, y que nos sirven para establecer las peculiaridades de la representación de intereses políticos en el régimen político nacional. En este caso, el corporativismo estatal se materializa a través del partido oficial: "El corporativismo fascista es, ante todo, una forma de organización compulsiva de la economía, particularmente dentro de la empresa misma, pero también a nivel nacional; la corporación, en este caso, tiene una estructura estamental y en ella se representan, con sus derechos y obligaciones, los diferentes intereses de clase que intervienen en el proceso de la producción,

systems. Contributions to comparative political sociology, Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964. En el caso mexicano, diferentes autores han estudiado las características del régimen político autoritario que surgió del proceso revolucionario, en especial puede consultarse Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, 2a. ed., Ed. Era (Serie popular, 26), 1976; Enrique de la Garza Toledo, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación de capital en México (1940-1976)*, México, El Colegio de México, 1988; Soledad Loaeza, "El comportamiento político de las clases medias en la crisis" en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), *Las clases medias en la coyuntura actual*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990 y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1991.

139 De ahí que Schmitter deslinde los contenidos del neocorporativismo con respecto al corporativismo, estableciendo que se trata de diferencias que van más allá de la utilización de los términos: "El neocorporativismo se enfrenta a un serio problema de legitimación. En un principio estuvo relacionado con su desafortunada asociación etimológica con ciertas experiencias del periodo de entreguerras de los autoritarios *corporativismo*, *corporatisme*, *korporativismus*, etc. Desde luego, en determinados países como Francia, la discusión se ha visto virtualmente polarizada hasta hace bastante poco por este 'problema' lingüístico. Los italianos y alemanes, más inventivos, resolvieron el asunto de forma bastante rápida quitando el 'iv' y hablando de *corporativismo* y *korporativismus* como neologismos anglosajones convenientemente purgados de sus desacreditadas asociaciones pasadas. Pero detrás de este asunto, bastante superficial, se encuentra un tema bastante más sustancial: cómo justificar esas transformaciones en el modo de mediatizar los intereses y elaborar determinadas políticas", Philippe C. Schmitter, "Neocorporativismo y Estado" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 31 julio-septiembre de 1985, pág. 71.

pero, de manera muy principal, la corporación constituye la autoridad que en lo inmediato dicta a cada sector el papel que debe desempeñar en la misma producción. En el fascismo las corporaciones no son órganos *del partido* sino órganos *del Estado*, directamente, y se encuentran regidas por un *ministerio de corporaciones* que las coordina y las regula nacionalmente, en cuanto órganos rectores de la producción económica. En el caso de México (...) existe un corporativismo puramente político y de él, ante todo, por lo menos como estructura de partido, se excluye a la clase dominante; funciona sólo como mecanismo de control de las masas, y en él la verdadera organización corporativa es la organización de clase o, más precisamente, de intereses profesionales, amén de que, por lo menos desde el punto de vista formal, la organización es concebida como *miembro del partido* y no como *órgano del Estado*.<sup>140</sup>

A pesar de que el corporativismo mexicano adquirió desde su nacimiento una forma política, no puede desconocerse que ha funcionado de manera importante como medio de control de la fuerza de trabajo. En efecto, desde el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el partido oficial se constituyó a través de sectores, en los cuales quedaron encuadradas las organizaciones sociales.<sup>141</sup> Cada uno de estos sectores eran excluyentes entre sí, y se prohibía expresamente la participación de los trabajadores en los sectores de

---

140 Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Ed. Era (Serie Popular, 72), 1979, págs. 23-25.

141 El 30 de marzo de 1938 se reorganizó el partido oficial (Partido Nacional Revolucionario), adoptando el nombre de Partido de la Revolución Mexicana y quedó integrado por 4 sectores: obrero, campesino, popular y militar. Posteriormente, en 1946, adopta su estructura y nombre actual —Partido Revolucionario Institucional—en la cual se prescindió del sector militar. Sobre la transformación del partido oficial puede consultarse la excelente obra de Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Ed. SEP/Siglo XXI, (Colec. Cien de México), 1986; y los trabajos de Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, *op. cit.*, en especial el capítulo 5, "La conversión corporativista del partido oficial" y *La formación del poder político en México*, México, 5a. ed., Ed. Era (Serie popular, 15), 1977, capítulo 3, "Colaboracionismo de clase y populismo"; así como el libro de Tzvi Medin, *Idiología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, 7a. ed., Ed. Siglo XXI, 1980, capítulo IV, "La estructuración del poder cardenista".

manera indistinta.<sup>142</sup> Así, aunque hasta 1946 con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional (PRI) éste adopta su forma actual de sectorización, desde el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas el partido oficial había adquirido su estructura básica.

Desde su nacimiento, el partido oficial presentaba a la cabeza de sector a una organización centralizadora. En cada una de estas organizaciones residía la verdadera representación sectorial. Las tres organizaciones cabezas de sector fueron creadas también por iniciativa de Cárdenas o en el periodo de gobierno siguiente, antes de la constitución del PRI. Así, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) nacía en febrero de 1936; la Confederación Nacional Campesina (CNC) era fundada en agosto de 1938 y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, en febrero de 1943.<sup>143</sup> Estas tres organizaciones concentraron de manera preferente el poder de los sectores obrero, campesino y popular, respectivamente. La dinámica que adquirió el corporativismo mexicano desde los años 30 fue ilustrativa de una relación vertical de organización y de transmisión de las decisiones del poder. A la cabeza de la pirámide se encontraba el presidente de la República y la clase política, enseguida el partido, sus sectores y las organizaciones y en la base los trabajadores y los grupos sociales organizados.

Bajo este esquema corporativo, el partido oficial ha cumplido funciones de intermediación entre el poder del Estado y las organiza-

142 "Lo fundamental, empero, en este sentido, venía a ser, la tajante y definitiva separación entre todos y cada uno de los sectores, hecho del que jamás se dio la más mínima explicación, pero que tenía la evidente finalidad de convertir a los distintos intereses de clase en instrumentos de control, mediante su contraposición y aislamiento mutuos, de las masas trabajadoras; esto era válido, sobre todo, en el caso de los campesinos y trabajadores rurales, que con justa razón eran considerados todavía como los elementos más explosivos de la sociedad", Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, *op. cit.*, pág. 20.

143 Al respecto pueden consultarse los trabajos de Adolfo Gilly, "La fundación de la CTM" en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986; y Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, *op. cit.*, págs. 21 y 27.

ciones sociales. Salvo, tal vez, en los momentos electorales, en México “quienes hacen política son las organizaciones (oficiales)”. Obviamente no todas las organizaciones “han tenido el mismo desarrollo ni desempeñan las mismas funciones y, por lo tanto, no todas disfrutan de igual poder”.<sup>144</sup> En el largo periodo estabilizador (1954-1970), sin duda la gran depositaria del poder político fue la CTM. Desde 1982 su poder ha venido declinando, aunque no de la manera drástica como ha sucedido a la CNC, para quien, con las reformas al artículo 27 constitucional, se prevé su virtual desaparición.<sup>145</sup> Con todo, las dirigencias de las centrales han mantenido una estrecha colaboración con la clase política y de manera particular con el presidente de la República. Han ocupado —en relación con su poder— escaños permanentes en las dos Cámaras —de Diputados y Senadores— y construido una verdadera fortaleza económica y patrimonial.<sup>146</sup> Fortaleza a la cual hoy el proyecto modernizador y la reforma del Estado asedian.

## LA FSTSE Y EL SECTOR POPULAR

No obstante que la estructura corporativa del partido oficial previó desde sus orígenes la separación sectorial de las organizaciones, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado hubo un periodo de excepción, de aproximadamente dos años, cuando en 1936 la Alianza

---

144 Arnaldo Córdova, *Ibidem*, págs. 23 y 27.

145 Después de un mes de discusiones la Cámara de Diputados aprobó, el 7 de diciembre de 1991, las reformas al artículo 27 constitucional propuestas por el presidente Carlos Salinas de Gortari, y en las que se contempla la venta de la propiedad ejidal; con lo que se iniciará la privatización-modernizadora del campo mexicano, transformando las formas de control clientelar ejercidas por los líderes de la CNC.

146 ...“La verdad es que el partido no era otra cosa que la antesala del verdadero poder, aquella por donde los grupos dirigentes de los trabajadores hacían su ingreso a la élite de la Revolución”, Arnaldo Córdova, La política de masas del cardenismo *op. cit.*, págs. 173-174.

de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE),<sup>147</sup> antecesora de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), envía delegados al congreso de fundación de la CTM y acuerdan militar en la nueva organización. "Este es un hecho importante para el movimiento obrero, pues logra aglutinar momentáneamente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del privado".<sup>148</sup> La respuesta del gobierno de Cárdenas no se hizo esperar. En realidad, para el caso de la burocracia federal se había llegado a una suerte de vacío legal, dada la ausencia de una reglamentación que normara las relaciones laborales de los trabajadores, pues de la Ley Federal del Trabajo, expedida en agosto de 1931, quedó excluida la burocracia.<sup>149</sup> Esa ambigüedad legal dio pie a la organización de los trabajadores en la AOTE y su incorporación a la CTM. Por ello Cárdenas promulgó el 5 de diciembre de 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,<sup>150</sup> al mismo tiempo que a través de la Secretaría de Goberna-

147 En 1935 se crea la "Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE), integrada por la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra; la Alianza de Infanterías; el Ala Izquierda de Empleados Federales, y la Evolución Femenina de Economía Nacional (que agrupaba a las trabajadoras de las secretarías de Estado) (...) Dicha organización celebró un congreso en 1936 en él cambió su nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE)". Así, la FNTE se constituyó el 4 de septiembre de 1936, siete meses después que la CTM, y adoptó el mismo lema que la central obrera: "Por una sociedad sin clases". Véase, Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, el Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, pág. 23 y Edgar Robledo Santiago, *Apuntes para la historia de la FSTSE, 1938-1970*, México, Ed. FSTSE, s/f., págs. 9 y 10.

148 Carlos Sirvent, "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, año XXXI, Nueva época, núm. 119, enero-marzo de 1985, pág. 82.

149 Véase, Próspero López Cárdenas, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en Javier Aguilar (coord.), *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo*, vol. 4 (Educación, telefonistas y bancarios), México, Ed. García Valdés, (Colec. Ciencias Sociales), 1989, pág. 240.

150 *Ibidem*, pág. 241. Arnaldo Córdova establece que "el flamante Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado entró en vigor en septiembre de 1938", *La política de masas del cardenismo*, *op. cit.*, pág. 135. Tzvi Medin señala que fue el "27 de septiembre de 1938 cuando el gobierno expidió el Estatuto", *op. cit.*, pág. 87.

ción convocaba a los diferentes sindicatos a la constitución de la FSTSE.

En el artículo 55 del Estatuto se establecía la obligación de los sindicatos de “formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado única central de los mismos que será reconocida por el Estado”.<sup>151</sup> Además, quedaba expresamente prohibido a los sindicatos al servicio del Estado “adherirse a centrales obreras o campesinas”,<sup>152</sup> con lo cual se lograba el objetivo de separar y dividir a los diferentes colectivos de trabajadores. El congreso constituyente de la FSTSE se celebró en la Ciudad de México entre el 29 de octubre y el 2 de noviembre de 1938; al mismo asistieron 135 delegados representantes de 29 sindicatos. El día 1 de noviembre el Secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, en nombre del presidente Lázaro Cárdenas, declaraba formalmente constituida a la nueva Federación, la que adoptaba como lema “Por un Estado al servicio del pueblo”, obviamente menos radical que el anterior “Por una sociedad sin clases”,<sup>153</sup> e ilustrativo del espíritu y la orientación política que la animaba.<sup>154</sup>

---

151 Edgar Robledo Santiago, *op. cit.*, pág. 13.

152 Próspero López Cárdenas, *op. cit.*, pág. 242; Arnaldo Córdova resume en los siguientes términos los motivos que lo indujeron a separar a los burócratas de la CTM: “Los burócratas habían comenzado a organizarse con el auxilio de la CTM y dentro de la misma. Cárdenas, al igual que en el caso de los campesinos, temió que los empleados del gobierno federal, llegado el momento, si bien bastante remoto pero probable, de un enfrentamiento entre la organización obrera y el Estado, se pusieran del lado de aquélla o de algún modo pudiesen apoyarla; era evidente que la fuerza de la CTM, incrementada con la que le pudieran dar los burócratas, podía crecer más allá de lo que el proyecto cardenista de organización de los distintos sectores de la sociedad podía consentir. El hecho fue que el presidente se opuso radicalmente a que aquéllos se enrolaran en las filas de la central obrera mayoritaria”, *La política de masas del cardenismo*, *op. cit.*, pág. 133.

153 Edgar Robledo Santiago, *op. cit.*, págs. 13-14, 47.

154 En la Ley Interna de la FSTSE, en su artículo 8o., correspondiente al apartado “del objeto de la federación”, fracciones VI, X y XII, se precisan los objetivos que busca desarrollar la Federación y que la comprometen con los postulados que el régimen emanado de la Revolución alienta: “VI.- Luchar por el perfeccionamiento constante de nuestro sistema

Con la constitución de la FSTSE, “se crea un sector de apoyo social al régimen gubernamental, ya que en ese mismo año (1938) la FSTSE (...) ingresa al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), obteniendo en 1939 su primera diputación”.<sup>155</sup> Sin embargo, con la existencia de la central única de trabajadores estatales y su separación del sector obrero, el partido oficial enfrentaba la dificultad de encuadrar a la burocracia dentro de un sector definido. Lo mismo sucedía con sindicatos y organizaciones provenientes del sector medio de la sociedad, de la llamada clase media, que no tenían una clara cabida dentro del cuerpo partidario tradicional —de obreros y campesinos—, y que en conjunto representaban una fuerza social en continuo ascenso. Así, para cubrir el vacío organizativo, bajo el gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho, el PRM crea, en febrero de 1943, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).<sup>156</sup> El 2 de marzo de 1943, en la inauguración de la Primera Asamblea Nacional de la CNOP, el Lic. Antonio Villalobos, presidente del PRM, pronunció un encendido discurso que daba cuenta de los propósitos del régimen al organizar al sector popular del partido: “Habíamos olvidado a la clase media y a diversas ramas

---

democrático de gobierno y por la permanencia de las instituciones revolucionarias; X.- Contribuir, con su fuerza organizada, a la defensa de los principios de la Revolución Mexicana y a su consolidación en beneficio del pueblo; XII.- Cooperar con el movimiento revolucionario de la República para consolidar el carácter popular de la administración pública, de acuerdo con el contenido del lema que adopta esta central”, *Ibidem*, págs. 48-49.

155 Próspero López Cárdenas, *op. cit.*, pág. 242.

156 La Asamblea Constitutiva de la CNOP se reunió en Guadalajara, Jalisco, entre el 26 y el 28 de febrero de 1943. Véase, Comité Ejecutivo Nacional, PRI, *Fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares*, México, Ed. PRI (Colec. Textos Revolucionarios, 21) 1985, pág. 13. “Desde sus orígenes mismos, la CNOP (...), estuvo diseñada para contrarrestar cualquier tendencia que mirara a dar un poder desequilibrante a las organizaciones obreras y campesinas y esto hizo de ella el frente político interno del partido oficial con mayor capacidad de maniobra y con un mayor poder de decisión en las determinaciones generales de la política; ello se reflejó desde entonces, como un mero dato exterior, en el mayor número de puestos políticos que se le atribuyeron frente a y en desmedro de los otros dos sectores y sus organizaciones”, Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, *op. cit.*, pág. 27.

del proletariado, cuyo derecho al disfrute de la riqueza, de la cultura y demás modalidades del bienestar social es indiscutible, no sólo por tratarse de elementos que con su esfuerzo intelectual y material concurren a la producción, sino en virtud de haber participado activamente en la gesta redentora (la Revolución) (...) El régimen y el Partido emanados de la Revolución vienen a saldar esa deuda sagrada colocando al Sector Popular sobre un plano de igualdad en relación al Sector Campesino y al Sector Obrero, a fin de contribuir al triángulo equilátero que será la base indispensable e indestructible de la nacionalidad y el símbolo de tres fortalezas inexpugnables ante las cuales se estrellarán las embestidas de los enemigos de la Revolución cuando intentan el retroceso de México hasta épocas definitivamente liquidadas".<sup>157</sup>

La CNOP se convirtió en el espacio propicio para el control social y político de los sectores medios. Desde 1943, la FSTSE, junto con el Consejo Nacional de la Pequeña Propiedad,<sup>158</sup> fueron las corporaciones con mayor poder dentro del sector popular para llevar a cabo

---

157 Comité Ejecutivo Nacional, PRI, *op. cit.*, págs. 23, 25.

158 "La FSTSE, que agrupa en su seno a más de un millón y medio de burócratas, es la base, junto con los pequeños propietarios que suman alrededor de los dos millones, de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (...) La FSTSE ha sido un semillero tradicional de políticos de nivel medio y, en ocasiones, de alto rango", Jorge Zamora, "La FSTSE y los empleados públicos, 1975-1979", en *Iztapalapa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, año 2, núm. 5, julio-diciembre de 1981, págs. 153-154. En el mes de septiembre de 1990, durante la celebración de la 14a. Asamblea Nacional del PRI, se decidió la transformación de la Confederación en una nueva organización denominada UNE, que bajo el lema "Ciudadanos en Movimiento", pretende convertirse, según las palabras del presidente del partido, Luis Donaldo Colosio Murrieta, "en un pilar de la reforma del nuevo Partido Revolucionario Institucional y de la ampliación de la vida democrática en México". El artículo 2 de sus Estatutos define a UNE como "un frente nacional que forma parte substancial del PRI y por lo mismo asume como propios la declaración de principios, los estatutos y el programa político del partido y se integra por movimientos autónomos, constituidos por organizaciones y ciudadanos que voluntariamente se incorporen a él". Los movimientos aglutinadores son: 1) Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas; 2) Movimiento Nacional Gremial; 3) Movimiento Nacional de Profesionales y Técnicos; 4) Movimiento Nacional Urbano y 5) Movimiento Nacional Ciudadano". Véase "UNE, pilar dentro de la modernización del PRI; se recupera la confiabilidad", *UnomásUno*, México, D.F., 21 de noviembre de 1991, pág. 9. y UNE, Ciudadanos en Movimiento, *Estatutos*, México, Ed. PRI, 1990, págs. 4,15-16.

intercambios políticos con el régimen.<sup>159</sup> Durante aproximadamente cuarenta años la FSTSE acumuló poder político y económico con base en su relación clientelar con el Estado y patrimonial con sus agremiados.<sup>160</sup>

Si bien la FSTSE se convirtió en pilar fundamental del sector popular del PRM y posteriormente del PRI, no limitó su funcionamiento a la dinámica estrictamente política. El frente político partidario de la organización requería de una cobertura legal que normara las relaciones organizativas y laborales de la burocracia federal. El Estatuto Jurídico de 1938 sólo regía las relaciones entre los Poderes de la

159 “En tanto que en México el corporativismo ha ido acompañado de un encuadramiento de las representaciones en el partido de Estado, éstas han jugado un papel que incluye cuando menos las siguientes funciones: proporcionar afiliados al partido, proveer masas para los actos partidarios y gubernamentales, proporcionar candidatos a los puestos de elección popular y, desde luego entregar los votos.

Por su parte, el Estado pudo ofrecer otro conjunto de ‘bienes’ que interesaban tanto a las dirigencias de las representaciones corporativas como a los miembros que ellas agrupaban. Estos pueden clasificarse en bienes económicos, legislativos y políticos. Entre los primeros se cuentan una política de gasto social expansivo en las áreas de salud, alimentación, educación y vivienda; beneficios salariales (directos o a través de prestaciones) selectivos; y empleo creciente. En el ámbito legal pueden mencionarse, en general, el tutelaje del Estado sobre las representaciones y las relaciones entre ellas y, en particular, la protección a las organizaciones establecidas a través de la facultad del Estado de otorgar o negarles personalidad jurídica, el establecimiento de la estabilidad en el empleo y la anuencia o apoyo para pactar contratos colectivos (en el caso de las organizaciones ‘populares’, transferir concesiones) que otorgan enormes prerrogativas a las dirigencias y les permiten actuar de manera clientelar.

Finalmente, en el ámbito político, el Estado se encargó de establecer un conjunto de cuotas de poder en los órganos legislativos y administrativos para cada una de las representaciones que se consideraban como parte del sistema.

Este sistema de intercambios, apoyado por el origen popular y revolucionario del Estado mexicano, se constituyó en un poderoso sistema político de lealtades que en mucho contribuyó a la estabilidad del sistema político mexicano, cuando menos hasta los años setenta”. María Amparo Casar, “¿Qué será del corporativismo mexicano?”, en *Nexos*, México, núm. 168, diciembre de 1991, pág. 50.

También Ilán Bizberg señala: “No obstante, el control corporativo sobre los obreros no se ha basado exclusivamente en la coacción, sino en el intercambio”, “La crisis del corporativismo mexicano”, *op. cit.*, pág. 707.

160 Para un análisis de las “relaciones corporativas patrimoniales”, puede verse el artículo de Enrique de la Garza Toledo, “Paraestatales y corporativismo”, en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989.

Unión y los trabajadores de base<sup>161</sup> y aunque establecía la exclusividad en la representación sindical de los empleados a través de la FSTSE, no tenía rango constitucional.<sup>162</sup>

En 1960, el Estado dio un paso decisivo en la consolidación de una normatividad especial para el empleo público, con la adición del Apartado B al artículo 123 constitucional. El presidente Adolfo López Mateos daba así respuesta a las peticiones de la FSTSE, a la que aseguraba el control exclusivo de los sindicatos pero estableciendo serias limitaciones a los derechos laborales de los empleados públicos, como sería el caso del derecho a huelga. En el Apartado B, fracción X quedaba asentado que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra".<sup>163</sup> Desde entonces a pesar de que formalmente existe el derecho de huelga para los empleados públicos, los requisitos establecidos (violación general

---

161 Véase Edgar Robledo Santiago, *op. cit.*, pág. 13.

162 Además, si bien el Estatuto reconocía el derecho de huelga, las causales establecidas eran limitadas y diferentes a las contempladas en la Ley Federal del Trabajo; así como tampoco se reconocía el derecho a la contratación colectiva. Al respecto Próspero López Cárdenas comenta: "El artículo 63 del Estatuto establecía que: 'Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de Gobierno, por los titulares de la Unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente' y el artículo 30 determinaba: 'El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señaladas en esta ley, y será fijado libremente por el Estado en los presupuestos de egresos respectivos'. De esta manera se negaba la posibilidad de contratos colectivos. Los artículos 69 y 70 establecían causales de huelga que no estaban relacionadas con la mejoría de condiciones de trabajo sino con incumplimientos frecuentes a disposiciones del propio Estatuto. Así, el artículo 75 establecía la calificación de legal o ilegal de la huelga, por parte del Tribunal de Arbitraje, como requisito previo al establecimiento. "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", *op. cit.*, pág. 258. (Véase cuadro 3.4a).

163 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 123, Apartado B, México, 2a. ed., Ed. Trillas, 1984, pág. 117.

y sistemática de los derechos que consagra el mismo Apartado) resultan prácticamente imposibles de cumplir por cualquier sindicato.

El Apartado B también era limitado en cuanto a su ámbito de aplicación, pues se establecía, sería observable para los “Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”,<sup>164</sup> con lo cual, los empleados del sector paraestatal quedaron excluidos. Sin embargo, con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1963, se incluyeron a algunos organismos descentralizados que tuvieran a su cargo la prestación de servicios públicos.<sup>165</sup> Pero importantes organismos y empresas estatales de servicios al no ser incluidos explícitamente en la nueva reglamentación continuaron rigiéndose por las disposiciones del Apartado A del artículo 123, cuyo ámbito de aplicación es el sector privado. Los casos más notables fueron los de Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Teléfonos de México. Ello significa que no existe una legislación común para los trabajadores al servicio del Estado, pues aunque la burocracia del sector central se rige por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 constitucional, en el sector paraestatal encontramos trabajadores que pertenecen al Apartado A y otros al B. Incluso se da el caso de excepcionalidad en la reglamentación, como por ejemplo los trabajadores de la banca y los empleados al servicio de instituciones de educación superior. Los

---

164 *Ibidem*, pág. 116.

165 Expresamente se señalaba en el artículo 1o. cuáles serían las instituciones sujetas a la nueva reglamentación: “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil ‘Maximino Avila Camacho’ y Hospital Infantil, así como otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”, *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, México, 21a. ed., Ed. Porrúa, 1986, pág. 19.

primeros, con la nacionalización bancaria de 1982, fueron adheridos al Apartado B mediante la fracción XIII bis, pero sus organizaciones sindicales no pertenecen a la FSTSE. En el caso de los universitarios, a partir de 1980 quedaron incluidos en el capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo —Apartado A— y aunque forman parte del sector educativo, no pertenecen ni al SNTE ni a la FSTSE; pero sí fueron adheridos al ISSSTE, institución que presta servicios de asistencia social a los trabajadores del Apartado B. Esta ambigüedad en la legislación para los empleados públicos le ha permitido al Estado y a las representaciones sindicales, un mayor control laboral y político de la fuerza de trabajo pública.<sup>166</sup>

La LFTSE de 1963 conservó las limitaciones al derecho de huelga del Apartado B de 1960, así como la existencia de la FSTSE como única central reconocida por el Estado (artículo 78); al mismo tiempo que el artículo 68 retomó del artículo 46 del Estatuto de 1938 la negativa a la existencia de sindicatos minoritarios dentro de los organismos públicos, al establecer el reconocimiento de un solo sindicato por institución. Por su parte el artículo 69 estipulaba el derecho de los empleados públicos para asociarse en sindicatos, pero al ingresar a la organización sería imposible dejar de formar parte del mismo, salvo en casos de expulsión. Así, resulta muy evidente el objetivo de control sindical y político que anima a la nueva legislación, al establecer las condiciones para la expansión de la membresía y la acumulación de poder de que ha dispuesto la FSTSE.<sup>167</sup> En la nueva Ley Reglamentaria privaron los intereses corporativos sobre los derechos laborales y sindicales de los empleados públicos, donde incluso se llegaron a establecer artículos claramente violatorios de los derechos constitucionales. Sería el caso tanto del derecho de huelga que, aunque formalmente reconocido, resulta imposible el dar cumplimien-

---

166 Véase al respecto, Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, *op. cit.*, págs. 26-27.

167 De ahí las muestras de agradecimiento hacia el régimen expresadas por la FSTSE por la aprobación de la nueva reglamentación laboral, recogidas en la siguiente expresión: "(Tenemos) la satisfacción de conservar en las oficinas de la FSTSE, en sitio de honor, la pluma fuente con que el Primer Mandatario del país firmó el Decreto respectivo", Edgar Robledo Santiago, *op. cit.*, pág. 38.

to a los factores causales; pero también del derecho a la organización sindical contemplado en el artículo 69, que es violatorio del artículo 9o. constitucional, al hacer imposible la renuncia a una organización sindical. Al tiempo que el artículo 68, contraviene el espíritu del artículo 123 (Fracción XVII) de la Constitución y de su Ley Reglamentaria (artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo), pues sólo se reconoce la existencia de un solo sindicato mayoritario. Será, sin embargo, el artículo 78 de la LFTSE el precepto que garantiza la representación corporativa de una central única; la norma que otorga todo el poder político a la FSTSE mediante el control de la fuerza de trabajo, en franca discordancia con el artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo, que establece el derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones.<sup>168</sup>

Como hemos visto, los sindicatos de empleados públicos se vinculan al partido oficial a través de la FSTSE. Esta federación se consolidó como una de las principales organizaciones de la CNOP desde los años cuarenta y, por medio de ella, del Partido Revolucio-

---

168 Los artículos que reglamentan la existencia de las organizaciones sindicales y de la FSTSE fueron redactados expresamente para garantizar el control corporativo. Próspero López Cárdenas, señala al respecto: "La membresía de la central tiende al crecimiento, en la medida que se expande la administración pública (...) y aunque del artículo 11 de sus estatutos se desprende que para ser integrante de ella se requiere tener el registro sindical, otorgado previamente por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la práctica los sindicatos nuevos se integran a la central antes de registrarse, porque en el tribunal citado no se otorga registro alguno si el grupo solicitante no garantiza su pertenencia a la FSTSE.

Así se imposibilita la existencia de sindicatos con independencia orgánica del Estado, en este sector de la clase trabajadora. Su función controladora queda manifiesta también en la disposición del artículo 10 de sus Estatutos que dice: 'Además de los sindicatos enumerados en el artículo anterior, podrán solicitar ser miembros de la FSTSE aquellos que en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se organicen posteriormente, pero una vez que ingresen no podrán dejar de formar parte de ella, a menos que dejen de reunir los requisitos legales y previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En ningún caso podrán ser expulsados'. La aberración constitucional del ya citado artículo 69 de la Ley de Trabajadores del Estado se traslada a la norma estatutaria de la central, en donde, para garantizar el control de los sindicatos, la FSTSE renuncia hasta su facultad de sancionar con la expulsión. Lo importante es que no existan sindicatos sin la posibilidad de control organizativo", "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", *op. cit.*, págs. 247-248.

nario Institucional.<sup>169</sup> En un juego de intercambios económicos y políticos con el régimen, por intermediación de la burocracia sindical, los empleados públicos fueron “instrumentos de movilización para el apoyo de las políticas estatales”,<sup>170</sup> es decir, pilares consensuales del corporativismo nacional.

Pero los vínculos de la FSTSE con el partido oficial y el Estado, no sólo se han reducido a su activa participación dentro de la CNOP. Otro frente importante de participación sindical y política ha sido el Congreso del Trabajo. Esta organización surgió en febrero de 1966 con el propósito de unir al sindicalismo oficial, transcendiendo los marcos de control sectorial del corporativismo estatal. Pero más que una central única, el Congreso del Trabajo surgió como una “central de líderes”,<sup>171</sup> ligada estatutariamente al PRI;<sup>172</sup> con lo cual, desde sus inicios, los márgenes de autonomía para la negociación de las condiciones de vida y trabajo frente al Estado, han sido reducidos. Prueba de ello es que el CT realiza su

169 “Desde su fundación, la FSTSE nace marcada con sus actuales características; surge como una concesión del régimen y en consecuencia sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura de poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, que son apoyos pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política”, Carlos Sirvent, *La burocracia*, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977, pág. 71.

170 Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, *op. cit.*, pág. 25.

171 Véase al respecto el trabajo de Manuel Reyna Muñoz, “La CTM: ¿Legitimidad innegable? (una revisión histórica)”, en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986, pág. 31.

172 “Las organizaciones oficiales en ‘pugna’, principalmente la CTM y la CROC, que se venía fortaleciendo desde 1952, así como el surgimiento de movimientos democráticos de inconformidad (ferrocarrileros y maestros) ante las medidas de apoyo al capital y por lo tanto del deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, urgen al Estado, una vez reprimido y cooptado al movimiento, a una propuesta de *unidad obrera*, que en 1966 se concreta en la creación del CT que resulta de la ANRPM (Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado de México). Con el ‘Pacto de Unidad’ se pretendía crear una organización ‘cúpula’ donde se encontraran unidas todas las organizaciones sindicales del sector obrero del PRI, conservando su autonomía”, Andrés Rojas M., “El Congreso del Trabajo: movimiento hacia la unidad”, en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986, págs. 34-35.

primera Asamblea Nacional hasta 1978, 12 años después de su fundación.<sup>173</sup> A partir de 1982, la actividad del CT está determinada por el contexto de desgaste y presiones al que se enfrenta el sindicalismo nacional.<sup>174</sup> Los bienes económicos que intercambiaba el gobierno con los sindicatos se han reducido y canalizado por otras vías<sup>175</sup> por lo que la disposición de los agremiados para la movilización y el apoyo partidario-corporativo no es la misma que en décadas pasadas. Con la merma de los recursos económicos provenientes del Estado, la burocracia sindical ha perdido eficacia para mantener el consenso activo de los sindicatos; así, enfrenta una difícil situación producto de las presiones provenientes de dos frentes: desde abajo, el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y la introducción de nuevos métodos de trabajo exigen otro tipo de negociación y representación sindical. Desde arriba, el Estado demanda el control corporativo y partidario, pero sin los recursos económicos suficientes. Las representaciones sindicales están obligadas, con el nuevo modelo de desarrollo, a ser no sólo

---

173 El "largo *impasse* que caracteriza la 'actividad' del CT pone de relieve que las tendencias de los grupos que lo conforman y que buscan convertirlo en la organización unitaria del movimiento obrero parecen situarse más en el terreno declarativo que de las posibilidades inmediatas", *Ibidem*, pág. 35.

174 Sobre los factores que inciden en la "debilidad sindical", Ilán Bizberg los agrupa de la siguiente manera: "1) El primero es estructural y consiste en que el proyecto de modernización económica que comenzó en el gobierno de De la Madrid, tiende a erosionar la relación tradicional entre sindicalismo y Estado; la reestructuración económica exige un sindicalismo con menos prerrogativas políticas y económicas y con menos injerencia en las condiciones internas de las empresas; 2) Otro hecho paralelo y también estructural, es el continuo desgaste del PRI. El que las elecciones en México sean cada vez más disputadas y vigiladas, hace más difícil que el sector obrero, que compite en las zonas urbanas donde la presencia de los partidos de oposición es mayor y donde es el grupo más desprestigiado del PRI, tiene como consecuencia que las cuotas de poder que eran otorgadas a los líderes obreros, no pueden seguir siendo garantizadas; 3) Por último, está una cuestión coyuntural: la actitud del sindicalismo hacia el pacto, hacia la política salarial del gobierno como eje de su política de lucha contra la inflación", "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", en Cuaderno de NEXOS, núm. 34, NEXOS, México, núm. 60, abril de 1991, pág. V.

175 Por ejemplo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Véase el capítulo I, nota 88.

eficaces sino eficientes en los apoyos políticos y laborales hacia el régimen.<sup>176</sup>

El Congreso del Trabajo, como organismo cúpula de los trabajadores nacionales, al ser incapaz de negociar mejores condiciones de vida para sus representados, con su inmovilidad, ejemplifica la crisis del corporativismo.<sup>177</sup> Si en sus primeros años el intercambio económico-político con el Estado posibilitó el control y la desmovilización de los trabajadores, con la crisis y el nuevo trato que exige el proyecto modernizador del Estado, la movilización vertical de las bases gremiales parece imposible. Ello se traduce en que a más de 25 años de su fundación, la 2a. Asamblea Nacional del Congreso del Trabajo aún no pueda realizarse.

Hacia finales de los años setenta (1978), la FSTSE era la organización con mayor número de agremiados dentro del Congreso del Trabajo. Los 68 sindicatos que la integraban, representaban el 37% de los miembros del Congreso, superior al 32% de la CTM (véase cuadro 3.2a). Además, ha probado ser, junto con la CROC y la CROM,

---

176 En otro trabajo he escrito al respecto: "La representación sindical, arrinconada por la política de ajuste estatal, se debate en el dilema de preservar sus intereses particulares o dar una respuesta en nombre de sus representados. Un sindicalismo fincado en el dispendio económico, en una política corporativa de control y sumisión, difficilmente puede responder a las nuevas condicionantes económicas y políticas. Como dice Adolfo Gilly en su libro *Nuestra caída en la modernidad*, México, Ed. Juan Boldó y Clement, 1988, pág. 82: 'El sindicalismo trata de presentar batalla y de alzar líneas de defensa allí donde nada ocurre, en sus viejos terrenos de enfrentamiento y negociación. No puede adaptarse a las nuevas condiciones y queda paralizado, porque de lo que se trata no es de un simple cambio de táctica de la patronal, sino de un complejo *cambio de terreno* en el enfrentamiento. Y ese sindicalismo no está construido sobre este terreno ni puede estar presente en él, entre otras razones porque ese terreno le es hostil y siempre se le opuso desde adentro mismo de la organización sindical', Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Sectores medios en la frontera: el empleo burocrático en Baja California", en *COLEFI I, Política y poder en la frontera*, vol. IV, Tijuana, B.C./Ciudad Juárez, Chih., Ed. El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1992, pág. 50.

177 Crisis que dentro del Congreso del Trabajo también se expresa en las pugnas que las diferentes organizaciones mantienen entre sí debido, tanto al trato diferenciado que reciben por parte del Estado, como a las medidas adoptadas para encarar las políticas modernizadoras. Véase al respecto el trabajo de Ilán Bizberg, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", *op. cit.*

una de las corporaciones más disciplinadas a las políticas gubernamentales. En los últimos años, estas tres organizaciones “han comprobado ser la pieza clave de la aplicación de la política de austeridad”.<sup>178</sup>

Hasta 1986, cuatro dirigentes de la FSTSE habían ocupado la presidencia del Congreso del Trabajo.<sup>179</sup> A principios de 1991, de nuevo un representante de la Federación, Rafael de Jesús Lozano, fue electo como máximo dirigente del organismo<sup>180</sup>. Por lo demás, la importancia de la FSTSE dentro del esquema corporativo estatal puede verse a través del número de diputados federales salidos de sus filas. En la legislatura LI (1979-1982) de los 86 diputados federales pertenecientes a organizaciones adheridas al Congreso del Trabajo, 20 procedían de la FSTSE (véase cuadro 3.3a).<sup>181</sup>

178 *Ibidem*, pág. VI.

Las declaraciones del Presidente del CT, Cuauhtémoc Paleta, dirigente de la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM), justificando la política de recortes de personal en el sector paraestatal, confirman el apoyo irrestricto dispensado por esta última central al proyecto de modernización estatal, a la vez que delimitan la distancia con la CTM, que, al menos a nivel declarativo, ha cuestionado las medidas anteriores; y subrayan la crisis de unidad dentro del CT: “El dirigente del CT negó que se trate de una estrategia gubernamental el recorte. 'No, no es una estrategia; tampoco es en aras de la modernización, como señalan los detractores de esa política, sino en aras de la eficiencia de las empresas mexicanas'", Andrea Becerril, “Justifica Cuauhtémoc Paleta los despidos en paraestatales”, *La Jornada*, México, D.F., 16 de enero de 1992, pág. 21.

179 Véase Andrés Rojas M., *op. cit.*, pág. 44.

180 Ilán Bizberg, “¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?”, *op. cit.*, pág. V.

181 La CTM es, sin duda la “organización más poderosa en el conjunto del sistema corporativo de México, más, por supuesto, que cualquiera de las organizaciones que integran el sector popular, y no obstante que el sector obrero no es ni el más numeroso, ni el más poderoso”, Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, *op. cit.*, pág. 28. En la LI legislatura, por ejemplo, fueron electos 43 diputados al Congreso pertenecientes a la CTM; sin embargo, a partir de 1982, ha venido siendo marginada dentro de la estructura partidaria priista, a la vez que la introducción de nuevos métodos de trabajo, la flexibilización de los contratos colectivos y la política de topes salariales, han erosionado fuertemente el consenso entre sus agremiados. Ese conjunto de condicionantes han obligado a sus dirigentes a pugnar por romper los topes salariales, lo cual a su vez se ha traducido en una mayor aspereza en el trato con la clase política. De ahí la centralidad corporativa que la FSTSE, la CROC o la CROM, han ganado.

Evidentemente los estrechos nexos que ha mantenido la FSTSE con el régimen se han traducido en amplias cuotas de poder dentro del sistema político. Los escasos márgenes de autonomía frente al Estado la convierten en un actor central del régimen corporativo.<sup>182</sup>

El poder de la FSTSE se asienta en la numerosa población burocrática de que dispone, a través de sus sindicatos adherentes. Un total de 79 sindicatos se agrupan en la Federación, con una membresía aproximada de 1'628427 trabajadores.<sup>183</sup> De los sindicatos que conforman a la FSTSE, sobresalen cuatro como los más importantes en razón del número de afiliados. Estos sindicatos representan el 62.22% del total de la membresía. (Cuadro 3.1).

---

182 "El grado de autonomía de la FSTSE es menor al que pueden tener la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o el resto de las organizaciones sindicales del país. En consecuencia, la relevancia de la FSTSE no se limita a su papel de negociadora de las condiciones de trabajo de la burocracia. Representa un actor político de primera magnitud" Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, *op. cit.*, pág. 9.

183 Los datos provienen del ISSSTE, *La FSTSE en números*, México, Oficina de Estudios Históricos, Coordinación General de Comunicación y Relaciones Institucionales, Proyecto de Investigación "Los trabajadores del Estado y el proceso de modernización del ISSSTE", (Avance de investigación núm. 4), 1985, pág. 8. Los datos del estudio son para 1983. Tener acceso a la información de afiliados directos por sindicato resulta prácticamente imposible. El trabajo citado sigue el método deductivo para su estimación, a partir del número de asegurados directos al ISSSTE. Si tomamos los datos del cuadro 2.18a, podríamos estimar que para 1989 la FSTSE contaba con aproximadamente 1'746,000 afiliados.

**CUADRO 3.1**  
**SINDICATOS MAS IMPORTANTES DENTRO DE LA FSTSE**  
**DE ACUERDO A RANGOS POR NUMERO DE AFILIADOS**

SINDICATOS	Número de AFILIADOS	Participación Porcentual
<b>A) Sindicatos con más de 100 mil afiliados</b>		
1. Agricultura y Recursos Hídricos	198 000	12.48
2. Departamento del Distrito Federal	125 000	7.81
3. Educación Pública	645 500	40.34
4. Salubridad y Asistencia	107 000	6.69
<b>Total</b>	<b>1 075 500</b>	<b>62.22</b>
<b>B) Sindicatos con más de 50 mil afiliados y menos de 100 mil</b>		
1. Asentamientos Humanos y Obras Públicas	80 000	5.00
2. Comunicaciones y Transportes	78 000	4.88
3. Hacienda y Crédito Público	78 000	4.88
4. ISSSTE	65 000	4.06
<b>Total</b>	<b>301 000</b>	<b>18.82</b>
<b>C) Sindicatos con más de 10 mil afiliados y menos de 50 mil</b>		
1. Autotransportes Urbanos de Pasajeros, Ruta 100	20 000	1.25
2. Gobernación	15 000	0.94
3. Programación y Presupuesto	10 000	0.63
4. Reforma Agraria	16 500	1.03
5. Sistema Nal. para el Desarrollo Integral de la Familia	12 500	0.78
<b>Total</b>	<b>74 000</b>	<b>4.63</b>
<b>D) Sindicatos con más de 5 mil afiliados y menos de 10 mil</b>		
1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	7 000	0.44
2. Caminos y Puentes Federales de Ing. y Serv. Conex.	7 100	0.44
3. Secretaría de Comercio	5 000	0.31
4. Secretaría de Pesca	6 500	0.41
5. Distribuidora Conasupo, S.A.	5 000	0.31
6. Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.	7 500	0.47
7. Patrimonio y Fomento Industrial	8 500	0.53
8. Procuraduría General de la República	5 000	0.31
9. Sistema de Transporte Colectivo	9 000	0.56
10. Trabajo y Previsión Social	7 000	0.44
<b>Total</b>	<b>67 600</b>	<b>4.22</b>

FUENTE: Germán Parra, Manuel, "Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado", México, 1983.

Elaboró: Humberto Nicolás López, publicado en *El Cotidiano*, núm. 7 agosto-septiembre, 1985.

Tomado: de Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), *Méjico en la década de los ochenta. La modernización en cifras*, México, Ed. DCSH-UAM, Azcapotzalco/*El Cotidiano*, 1990.

El más numeroso es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que con sus 645,500 afiliados, representa el 40.34% del total de la Federación.<sup>184</sup> Le siguen el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con 198,000 afiliados (12.48% del total); el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal con 125,000 miembros (7.8% del total) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con 107,000 afiliados (6.69% del total).

La estructura interna de los sindicatos de empleados públicos se asemeja a la organización seccional de los sindicatos nacionales de industria. En cada estado de la federación, existen secciones de los sindicatos, dependientes de los Comités Ejecutivos Nacionales. Aun cuando tienen cierto margen para la negociación de condiciones generales de empleo particulares, el grueso de la negociación la

---

184 El SNTE es el sindicato más grande de América Latina. Es sin duda, el sindicato más importante dentro de la FSTSE, no sólo por el número de afiliados, sino por los recursos económicos de que dispone y que aporta a la Federación. "Desde su nacimiento el día 30 de diciembre de 1943 en el Congreso Constitutivo celebrado en el Palacio de Bellas Artes, formó parte de la FSTSE e incluso la toma de protesta al primer Comité Nacional fue realizada por el entonces Secretario General de la FSTSE, el señor Ruffo Figueroa Figueroa". Un dato interesante a resaltar es que el SNTE "por su membresía y su actividad política, recibe un tratamiento especial dentro del Congreso del Trabajo, al participar no sólo como miembro de la FSTSE, sino como Sindicato Nacional". Entrevista realizada al Profesor Manlio Favio Macías Rivera, Secretario de Orientación Ideológica y Sindical del Comité Ejecutivo Seccional, Sección 2, Mexicali, B.C., 2 de enero de 1991. En su declaración de principios, el SNTE, además de reiterar "su fe en el régimen jurídico institucional establecido por la Revolución Mexicana", define su participación en el sistema corporativo en los siguientes términos: "Cuarto. El (SNTE), como parte integrante del movimiento social organizado de México, sostiene y práctica los principios emanados de la Revolución Mexicana y refrenda su determinación de contribuir, por medio del ejercicio constante y consciente de los derechos y los deberes cívicos, al perfeccionamiento de nuestro sistema democrático de gobierno, tanto en su concepción general como en el régimen interior de la propia organización sindical" SNTE, *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México, Ed. del Magisterio "Benito Juárez", 1988, págs. 7-8. En 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari retiró del liderazgo sindical a Carlos Jonguitud Barrios, presidente nacional —vitalicio— del grupo que tradicionalmente ha controlado al SNTE, "Vanguardia Revolucionaria", acción que redituó en consenso político para el nuevo titular del ejecutivo.

realizan los Comités Nacionales.<sup>185</sup> La dirección de la FSTSE se integra por delegados de cada sindicato federado. Normalmente los secretarios generales de los sindicatos participan en ella. Existen tres instancias directivas: el Congreso Federal, el Consejo Federal y el Comité Ejecutivo Nacional.<sup>186</sup> Tradicionalmente los miembros del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE ocupan cargos políticos o de representación, en un proceso de intercambio dinámico con la clase política. Es normal también, que la máxima representación de la Federación manifieste públicamente su apoyo a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional; sobre todo en los actos tradicionales de adhesión al candidato a la presidencia de la República. No fue la excepción la campaña de Carlos Salinas de Gortari. En octubre de 1987, apenas conocida la designación del nuevo candidato del partido oficial, la FSTSE celebró un acto masivo de apoyo. En esa ocasión Hugo Domenzain Guzmán, Secretario General, dijo: "De ninguna manera somos espacio fértil para que aniden los reaccionarios, ni en nuestros sindicatos se prueba el clima de extremistas intransigentes y desgastados, por lo que nuestro sector llevará cinco

185 Véase al respecto Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, *op. cit.*, pág. 25.

186 "Congreso Federal. Se integra con cinco delegados de cada sindicato federado, que en la práctica se encuentran presididos y dirigidos por sus secretarios generales. Se reúne cada tres años con el objetivo primordial de designar a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional. En la práctica, esta función de los congresos se realiza bajo el control del gobierno, ya que se presenta una planilla única elaborada por el secretario general saliente y la Secretaría de Gobernación. No se tiene noticia de que en algún congreso de esta central se hayan presentado dos o más planillas para elegir al Comité Ejecutivo Nacional.

Consejo Federal. Se integra por tres delegados de cada sindicato y se reúne cada año, normalmente para establecer la línea política que deben seguir los sindicatos, en concordancia con el Partido Revolucionario Institucional. En la práctica, los consejos extraordinarios han servido para poder sustituir secretarios generales que son designados por el Presidente de la República a puestos de dirección en la administración pública. Comité Ejecutivo Nacional. Está integrado por 29 secretarías (...) El número de secretarías casi siempre aumenta periódicamente, ya que el surgimiento de nuevos sindicatos federados grandes, hace necesario crear una posición de representatividad para esas organizaciones, específicamente para sus dirigentes; ya que, aunque no es requisito estatutario, normalmente los integrantes del Comité Ejecutivo son ex-secretarios generales de sindicatos que, de esta manera, continúan su carrera político-sindical", Próspero López Cárdenas, *op. cit.*, págs. 248-249.

millones de votos a las urnas en su favor. (...) Hacemos también nuestra ya su invitación a realizar una política moderna". En esa ocasión el futuro presidente respondió: "En México los trabajadores al servicio del Estado no son políticamente neutros, sino que están clara y profundamente comprometidos con los principios y las instituciones de la Revolución. Ustedes sí hacen política, mucha política y política moderna, sirviendo a nuestro país".<sup>187</sup> Más que un reconocimiento por el acto de apoyo, las palabras de Salinas de Gortari contenían un claro mensaje para la dirección de la Federación, acerca de los objetivos que, en materia de política económica, perseguiría el nuevo gobierno, a la vez que les demandaba asumir el fuerte compromiso de apoyar las políticas de modernización de la administración pública, contempladas por la reforma del Estado.

Actualmente, las relaciones entre la FSTSE y el gobierno parecen gozar de buena salud. La reforma del Estado y más concretamente el programa de adelgazamiento estatal, no ha afectado sustancialmente el cuerpo orgánico del sector central gubernamental, es decir, no se han reducido los espacios que nutren de poder a la Federación. No se han registrado recortes espectaculares de personal en el sector central, que pudieran haber afectado la membresía sindical. Por el contrario, como ya vimos en el capítulo precedente, el sector central continúa absorviendo el incremento del nuevo personal gubernamental.<sup>188</sup> Además, como las plazas que se crean son preferentemente de base, no sólo la membresía de la FSTSE no se reduce, sino que sigue creciendo, aunque lo haga a ritmos lentos. A ello habría que agregar la fuerte concentración de personal público en el sector central (77%

---

187 "México tiene servidores públicos responsables, capaces y solidarios, dijo Carlos Salinas de Gortari", *UnomásUno*, México, D.F., 28 de octubre de 1987, pág. 9.

188 En los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1991 y 1992 se establece que el personal de la administración pública central crecería en un 0.9% y 3% respectivamente; 12,430 plazas en 1991 y 41,374 plazas en 1992. Además, "mientras que en 1991 el número de burócratas con base crece en un 1.5%, (...), el número de eventuales desciende en un 11% con respecto a 1990", para 1992, "el número de eventuales disminuirá en 7,280 plazas". Véase Triunfo Elizalde, "Aumentará 0.9% el número de empleados públicos", *La Jornada*, México, D.F., 9 de diciembre de 1990, pág. 12 y "Crecerá 3% el número de plazas en el gobierno federal en 1992", *La Jornada*, México, D.F., 21 de noviembre de 1991, pág. 39.

del total), para reconocer el amplio sostén del poder que sigue manteniendo la FSTSE.

Sin embargo, tampoco se puede sostener que la política económica instrumentada por el gobierno a partir de 1982, no haya afectado el control patrimonial que ejerce la burocracia sindical sobre los trabajadores. Los bienes económicos otorgados por el Estado, de los que disponía la burocracia sindical se han restringido de manera sustancial, afectando no sólo los procesos de trabajo tradicionales, sino abatiendo los niveles de vida de los trabajadores al servicio del Estado, al registrarse una drástica caída salarial y la disminución de las prestaciones sociales. Estos factores explican en gran medida la movilización y las protestas permanentes de la burocracia federal a lo largo de los años ochenta, así como el cuestionamiento de las representaciones sindicales. De este modo, la FSTSE, a pesar de conservar su membresía sindical, ha visto contraerse los bienes económicos necesarios para ejercer el control y la movilización de sus agremiados,<sup>189</sup> pero debe seguir manteniendo su relación clientelar con el Estado. Esta es una de las contradicciones que expresa la crisis que hoy vive el sistema corporativo mexicano, y que en el caso de la FSTSE se agudizará cuando el proyecto modernizador del gobierno, una vez que concluya el redimensionamiento paraestatal, se extienda al sector central de la administración pública federal.<sup>190</sup>

---

189 Es por ello que algunos dirigentes de la FSTSE definen la política económica del gobierno actual como "un conjunto de medidas instrumentadas en contra del sindicalismo mexicano", Entrevista al profesor Luis Lozano, Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Municipal (Tijuana) de la FSTSE, Tijuana, B.C., 10 de diciembre de 1991.

190 La burocracia sindical tiene la certeza de que próximamente la reestructuración estatal afectará al sector central; y en actitud defensiva, algunos dirigentes llegan a expresar: "nos estamos preparando para el golpe a la administración central", *Ibidem*.