

# Democracia

## en el Estado de México

### fortalezas y debilidades

**Francisco Lizcano Fernández**  
*Coordinador*



Miguel Ángel  
**Porrúa**

ciencias  
sociales  
TERCERA DÉCADA



Universidad  
Autónoma del  
Estado de México

**D**emocracia  
en el **Estado de México**  
fortalezas y debilidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego  
*Rector*

M. en A.S.S. Felipe González Solano  
*Srio. de Docencia*

M. en A.E. Georgina María Arredondo Ayala  
*Sria. de Difusión Cultural*

Dr. en F.L. Sergio Franco Maass  
*Srio. de Investigación y Estudios Avanzados*

M. en A. Ed. Yolanda E. Ballesteros Senties  
*Sria. de Extensión y Vinculación*

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna  
*Srio. de Rectoría*

Dr. en C. Jaime Nicolás Jaramillo Paniagua  
*Srio. de Administración*

Dr. en Ing. Roberto Franco Plata  
*Srio. de Planeación y Desarrollo Institucional*

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libién  
*Abogado general*

L. en C. Juan Portilla Estrada  
*Director general de Comunicación Universitaria*

C.P. Alfonso Octavio Caicedo Díaz  
*Contralor Universitario*

Profr. Inocente Peñaloza García  
*Cronista*



LVII LEGISLATURA, ESTADO DE MÉXICO

Dip. Ernesto Javier Nemer Álvarez  
*Presidente de la Junta de Coordinación Política*

Dip. Óscar Sánchez Juárez      Dip. Arturo Piña García  
*Vicepresidentes*

Dip. Lucila Garfias Gutiérrez  
*Secretaria*

Dip. Carlos Sánchez Sánchez      Dip. Miguel Sámano Peralta  
Dip. Juan Ignacio Samperio Montaña  
*Vocales*

Dip. Constanzo de la Vega Membrillo  
*Presidente del Comité Permanente de Vigilancia de la Contraloría*

Dip. José Vicente Coss Tirado  
*Secretario*

Dip. Crisóforo Hernández Mena      Dip. Miguel Ángel Xolalpa Molina  
Dip. Flora Martha Angón Paz      Dip. Jacob Vázquez Castillo  
Dip. Francisco Cándido Flores Morales      Dip. Pablo Bedolla López  
*Miembros*

Mtro. Victorino Barrios Dávalos  
*Contralor del Poder Legislativo*

# **D**emocracia en el **Estado de México** fortalezas y debilidades

**Francisco Lizcano Fernández**  
*Coordinador*



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Coeditores de la presente edición

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, PODER LEGISLATIVO, LVII LEGISLATURA  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2011

© 2011

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-404-458-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i> .....	5
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN LAS ORGANIZACIONES (INSTITUCIONES ESTATALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y ASOCIACIONES DE INTERESES)	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i> .....	11
Introducción y síntesis .....	11
Organizaciones .....	14
OID versus OIA .....	34
OT versus ONT .....	36
OC versus ONG .....	37
Bibliografía .....	38
LOS VALORES DE SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Oscar Diego Bautista</i> .....	41
Introducción .....	41
Conceptualización sobre valores .....	42
Marco referencial de los valores de servicio público en México .....	46
Los valores en el Estado de México con base en su marco jurídico .....	48
Reflexiones finales .....	73
Bibliografía .....	74
DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA. UN CASO ESPECÍFICO: EL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (INFOEM)	
<i>Hilda Naessens</i> .....	77
El concepto de democracia .....	78

Los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas . . . . .	83
Relación entre transparencia y democracia . . . . .	91
Antecedentes internacionales y nacionales del concepto del derecho de acceso a la información . . . . .	97
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental . . . . .	106
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública . . . . .	111
Estado de México . . . . .	113
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios . . . . .	117
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México . . . . .	129
Conclusión . . . . .	145
Bibliografía . . . . .	147
SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO: PERSPECTIVA GERENCIAL Y MICROGESTIÓN DE RIESGOS	
<i>Nelson Arteaga Botello</i> . . . . .	149
Introducción . . . . .	149
Vigilancia, control y gestión de riesgos . . . . .	151
Inseguridad en el Estado de México: historia de una idea . . . . .	154
Articulación, información y gestión de riesgos . . . . .	158
A manera de conclusión: riesgos y oportunidades de un proyecto de seguridad . . . . .	163
Bibliografía . . . . .	165
PRENSA Y VIOLENCIAS: UNA AGENDA PENDIENTE	
<i>Natalia Ix-Chel Vázquez González</i> <i>y Guillermina Díaz Pérez</i> . . . . .	169
Narrativas mediáticas . . . . .	170
Las violencias . . . . .	174
Reflexiones finales . . . . .	184
Bibliografía . . . . .	185
DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Etehel Servín Aranda, Luis Antonio Hernández Sandoval,</i> <i>Marco Antonio Sánchez López y Gerardo Pérez Silva</i> . . . . .	187
Introducción . . . . .	187

El <i>Ombudsman</i> y su contribución a la democracia. De órgano técnico investigador de la vulneración a derechos humanos a impulsor de <i>legislación con sentido humanista</i> . . . . .	188
Dos problemáticas específicas: los derechos a la educación y a la protección de la salud en el Estado de México . . . . .	197
Participación social en el campo de derechos humanos . . . . .	202
Bibliografía . . . . .	204
VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Norma Baca y Graciela Vélez</i> . . . . .	207
Relaciones de género, desigualdades ¿y democracia? . . . . .	209
Violencia de género . . . . .	216
Políticas públicas, desigualdades de género y violencia . . . . .	221
Violencia contra las mujeres en México y en el Estado de México. Algunas de sus formas . . . . .	233
Tipos de violencia de género contra las mujeres . . . . .	239
Homicidios dolosos de mujeres en el Estado de México . . . . .	245
Reflexiones finales . . . . .	251
Bibliografía . . . . .	252
EL FILICIDIO, UNA EXPRESIÓN SINIESTRA DE LA VIOLENCIA	
<i>Leonor Guadalupe Delgadillo Guzmán, Aída Mercado Maya y Arha Patricia Herman Falcón Piza</i> . . . . .	257
Objeto de estudio y metodología . . . . .	270
Discusión . . . . .	277
Conclusiones . . . . .	281
Anexo . . . . .	282
Bibliografía . . . . .	285
LOS PROCEDIMIENTOS PARTIDARIOS PARA LA ELECCIÓN DE DIRIGENTES: EL CASO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	
<i>Javier Arzuaga Magnoni</i> . . . . .	289
Introducción . . . . .	289
Los argumentos más comunes a favor de la democracia interna . . . . .	290
Lo que suele entenderse por democracia interna . . . . .	299
La democracia intrapartidista en la normatividad mexicana . . . . .	310
Los órganos partidarios del PRI y los procedimientos de elección . . . . .	319



Conclusiones . . . . .	341
Bibliografía . . . . .	343
DEMOCRACIA Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	
EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil</i> . . . . .	347
Introducción . . . . .	347
Hechos dentro y fuera de la democracia. . . . .	349
Organizaciones empresariales . . . . .	351
Los miembros de las cámaras . . . . .	354
Las elecciones. . . . .	356
Las normas internas . . . . .	360
La justicia . . . . .	362
Conclusiones . . . . .	364
Bibliografía . . . . .	365
PARTICIPACIÓN LABORAL EN LA EMPRESA MEXIQUENSE	
<i>María Fernanda Zúñiga Roca, Iveth Argueta Servín</i>	
<i>y Gustavo Garduño Oropeza.</i> . . . . .	
	369
Introducción . . . . .	369
La participación y las teorías organizacionales . . . . .	373
La <i>participación</i> en las siete	
empresas mexiquenses estudiadas. . . . .	379
Conclusiones . . . . .	401
Bibliografía . . . . .	405
LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO DEMOCRÁTICO	
EN MÉXICO Y SINDICALISMO AUTORITARIO	
<i>Aldo Muñoz Armenta</i> . . . . .	407
El papel político y económico de los sindicatos	
en las democracias modernas . . . . .	409
Representatividad, legitimidad y democracia interna . . . . .	410
¿Qué es democracia sindical? . . . . .	410
La democracia sindical en el derecho internacional . . . . .	411
Los límites organizativos de la democracia sindical . . . . .	413
Continuidad autoritaria de los	
modelos sindicales en la alternancia. . . . .	417
Transición democrática sin "transición laboral". . . . .	422
Reflexiones finales . . . . .	428
Bibliografía . . . . .	429

# La relación entre gobierno democrático en México y sindicalismo autoritario

Aldo Muñoz Armenta\*

Aunque existen algunas dudas sobre la consolidación de la democracia en México, debido a la persistencia de prácticas clientelares y a la intervención de los gobiernos y particulares para favorecer a candidatos y partidos generando inequidad, hay muchas evidencias que hacen posible constatar que el régimen político mexicano ha rebasado el umbral del autoritarismo, porque ningún competidor está desautorizado de antemano, todas las fuerzas políticas con registro reciben financiamiento público y tienen acceso a los medios de comunicación, y porque un órgano independiente del gobierno (el IFE) organiza y califica el resultado de los comicios con el respaldo de un tribunal electoral que, según la ley, debe actuar con independencia e imparcialidad (Woldenberg, 2006: 47-66).<sup>4</sup>

Empero, en el ámbito sindical persiste la lógica autoritaria que supone, entre otras cosas, control vertical sobre los trabajadores, selección de dirigentes al margen de la mayoría de los representados, negociaciones entre líderes y patronos a espaldas de la base, expulsión de las organizaciones gremiales a los inconformes, utilización de cuotas sindicales sin que exista rendición de cuentas. Si bien hay grupos de trabajadores que están sindicalizados en organizaciones independientes y genuinamente representativas, son una minoría en el conjunto del sindicalismo mexicano (Bensusán, 2005: 97-140).

\*Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>4</sup>A ello hay que añadir que en México hay un régimen pluripartidista y competitivo; presidencialismo acotado; poderes independientes entre sí; autonomía creciente de los diferentes niveles y también de los grupos sociales y sus organizaciones; elecciones altamente competidas y leyes electorales no restrictivas.

En estos términos, el propósito del presente trabajo es analizar los factores institucionales que han impedido que la democracia política que se ha ido instaurando en México poco a poco desde la década de los setenta hasta la fecha, no ha incidido significativamente para generar un marco de ciudadanía democrática en el ámbito de las relaciones sindicales. La hipótesis que se expone en este documento sostiene que los actores políticos que protagonizaron la transición mexicana asumieron que la inclusión de este tema en la agenda de cambio político habría afectado el desarrollo económico del país al aumentar el costo de la contratación y despido de mano de obra, y además habría convertido al mundo del trabajo en arena de competencia partidista y electoral en detrimento del *control* corporativo que se ejerce sobre sindicatos y trabajadores desde hace siete décadas; es decir, sería una amenaza para la gobernabilidad.

En la medida que el marco de las relaciones laborales tiene un carácter federalizado para todo el país, en el caso de las principales ramas industriales, en todas las entidades federativas impera el mismo esquema de gobierno sindical. Aún en el caso de de las actividades económicas que se regulan en los estados de la República, prácticamente no hay variaciones en lo relativo al tema de la “democracia sindical” porque predomina el mismo marco jurídico de “autorización política” para los sindicatos y sus dirigentes, a través de las juntas locales de Conciliación y Arbitraje y de la intervención sistemática de los gobernadores en la vida interna de los gremios. Desde luego, el Estado de México no es la excepción.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se explica qué es la democracia sindical, sus alcances en la práctica y la importancia que tiene para la legitimidad de los dirigentes gremiales en el marco de una negociación tanto con el gobierno como con los empleadores. En la segunda parte se explican los términos en que se construyó la institucionalidad de la relación capital-trabajo que favorecieron la relación vertical entre trabajadores y líderes sindicales, patrones y gobierno.

En este punto se destaca que las bases institucionales del autoritarismo sindical se ubican en uno de los pilares de lo que fue el régimen autoritario mexicano: la necesidad del *control* corporativo desde el Estado con el fin de estabilizar el conflicto entre trabajadores y empleadores favoreciendo a estos últimos, dada su importancia en el marco de una economía

dependiente y con mínima capacidad para generar empleos. En la tercera parte del trabajo se ofrecen diversas explicaciones, desde la ciencia política y la sociología del trabajo, de por qué la transición a la democracia en México no dio pauta para una “transición laboral” de corte autoritario a una de tipo democrático.

#### EL PAPEL POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LOS SINDICATOS EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

De inicio, conviene reflexionar en torno a la idea del rol de los sindicatos en el ámbito político, pero en particular en el marco de la economía. En este trabajo se asume la tesis de que las organizaciones gremiales, lejos de ser en sí mismas un obstáculo para la liberalización del mercado de trabajo y por tanto, para estimular la inversión capitalista, cumplen un papel relevante como interlocutores entre trabajadores, poderes públicos, empresarios y partidos políticos y para canalizar un latente descontento laboral.

En el terreno económico, los sindicatos son un contrapoder en épocas de bonanza o en situaciones de crisis, porque se trata de agentes económicos con capacidad para producir una redistribución de la renta al poner en manos de los trabajadores una mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB), difundir el bienestar en diversos estratos sociales marginados y presionar a las empresas a un mayor dinamismo en materia de organización del trabajo e inversión tecnológica. De igual forma, de acuerdo con Robinson (1998) y Fraser (1998), los sindicatos cuando son genuinos, establecen fuertes compromisos solidarios en torno a la transformación del orden económico y la ampliación de la justicia, a pesar de la heterogeneidad de los agremiados. Y, en ocasiones, tienen la tarea de imponer un freno al creciente poder del capital.

Las posturas antisindicales sostiene que las organizaciones laborales deben cumplir sólo una función técnica que se reduce a la negociación colectiva y a dar servicios satisfactorios a sus agremiados. Asimismo, que los sindicatos provocan la limitación de los efectivos y la reglamentación común. A través de lo primero, el sindicato regula de modo directo la competencia en el mercado de trabajo, limitando su demanda o su oferta en ciertas

empresas y en ciertos sectores de la economía, lo cual en muchos casos da estabilidad a los salarios, potencia la inversión en capital humano y con ello la competitividad integral de algunas compañías. Mediante el mecanismo de reglamentación común y la fijación uniforme de las condiciones de trabajo, se controla la contratación de dicho mercado, situación que tiende a favorecer los derechos sociales y la consecuente equidad laboral.

Sin embargo, la historia muestra que en el ámbito de la democracia política, desde la década de los cincuenta, al involucrarse los sindicatos en los asuntos de la justicia social y la distribución “política” del ingreso nacional, temas antes solamente confiados a los partidos políticos, dio la pauta para que, a nombre de los trabajadores y sus familias, fueran considerados interlocutores fundamentales en los pactos políticos y económicos de concertación.

#### REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA INTERNA

Para efectos de esta discusión, se parte de la premisa de que una organización tiene un carácter representativo en la medida que, genuinamente, al amparo de la norma y del convencimiento de sus integrantes, actúa en nombre de ellos y a favor de sus intereses. La legitimidad, en este sentido, es resultado de que dichas premisas se cumplan y que los asociados consideren que sus “representantes” actúan como mandatarios o delegados de los mandantes. En este caso, incluso una decisión que implique sacrificar prebendas en el corto plazo por beneficios en el largo plazo, podría ser asumida por los representados como legítima. En este sentido, se parte de la premisa que sin representatividad, no es posible construir la legitimidad democrática.

#### ¿QUÉ ES DEMOCRACIA SINDICAL?

A partir de las premisas de la democracia, como mecanismo de toma decisiones colectivas y como forma de gobierno, se puede considerar que la “democracia sindical” implica que un trabajador o un grupo de trabajadores pueda proponer y formular alternativas de elección, con derechos con-

mitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación completa de su derecho para tomar decisiones; inclusión de todos los cargos sindicales en el proceso democrático y medidas para impulsar la participación de todos los sindicalizados, independientemente de sus preferencias (Bensusán, 2000: 395).

Ahora bien, la definición anterior es en muchos sentidos la misma referida a la democracia política, y el mundo del trabajo y de los sindicatos no es equiparable al régimen político. En este sentido, la democracia sindical es visualizada como parte de los derechos del trabajo desde 1948.

Así, según el derecho laboral, la democracia sindical supone “una forma de gobierno que garantiza la decisión última, al órgano representativo de la asociación profesional, y que la acción sindical descansa en el derecho de opción de cada individuo a afiliarse o no, y a entrar o salir del sindicato, sin óbice para su libertad de trabajo” (Napolli, 1979).

#### LA DEMOCRACIA SINDICAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Ahora bien, más que una idea o un esquema de funcionamiento con propósitos normativos, la democracia sindical tiene como premisa el derecho laboral internacional. El referente más importante en este sentido, es el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual tiene como preceptos: 1) los trabajadores y los empleadores podrán constituir las organizaciones que estimen convenientes, y afiliarse a ellas sin autorización previa; 2) las autoridades públicas no podrán intervenir en forma tal que limiten o entorpezcan el ejercicio de la libertad sindical; 3) derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos; 4) derecho de elegir a sus representantes; 5) derecho de organizar su administración y sus actividades, así como el de formular su programa de acción; 6) la disolución o suspensión de estas organizaciones sólo procede por decisión jurisdiccional, y no por vía administrativa; 7) derecho a constituir federaciones y confederaciones; 8) *derecho de huelga*. Como medio legítimo de defensa de los intereses profesionales (Dávalos, 1993).

El Convenio 87 de la OIT fue fortalecido con el Convenio 98, el cual reafirma la protección de la libertad sindical y concede a las organizaciones sindicales las siguientes prerrogativas: 1) protección contra todo acto que menoscabe la libertad sindical; especialmente se pretende evitar que se condicione el empleo a la afiliación a un sindicato (cláusula de inclusión) o dejar de pertenecer a él (cláusula de exclusión), y que se despidan o perjudiquen a un trabajador por su afiliación o actividades sindicales; 2) protección contra todo acto de injerencia en las organizaciones sindicales, entendiendo por injerencia las acciones que tiendan a lograr el dominio o control por parte de los empleadores; 3) fomento del uso de procedimientos de negociación voluntaria con el objeto de reglamentar las condiciones de empleo (Dávalos, 1993).<sup>2</sup>

Los términos del Convenio 98 de la OIT se hacen extensivo para los trabajadores de gobierno a través del Convenio 151. El objetivo es evitar que los empleados públicos sean discriminados en sus posibilidades de sindicalización con el argumento de “la naturaleza” del trabajo que desempeñan o porque supuestamente son portadores de los intereses del Estado.

El Convenio 151 concede a los empleados públicos los siguientes derechos: protección contra todo acto de discriminación sindical en relación con su empleo, con el fin de evitar que el empleado quede sujeto a la condición de no afiliarse a un sindicato o a que deje de ser miembro de él, o que se despidan o perjudiquen al empleado público a causa de su afiliación o su participación en actividades sindicales. De igual manera, establece que las organizaciones de empleados (públicos) tendrán independencia y protección contra todo acto de injerencia de las autoridades públicas en su constitución, funcionamiento o administración. Asimismo, que se otorgarán a los representantes de las organizaciones las facilidades apropiadas, que no perjudiquen a la administración pública, para que realicen actividades sindicales durante las horas de trabajo o fuera de ellas; que los representantes de los empleados públicos participarán en la negociación con las autoridades públicas, para establecer las condiciones de empleo; que la solución de conflictos que se susciten con motivo de la determinación de las condicio-

<sup>2</sup>Los términos de este Convenio son aplicables a la policía y fuerzas armadas con los límites que determine la legislación de cada país, sin menoscabar los derechos que en esta materia hayan venido gozando estos grupos. Asimismo, se excluye de su aplicación a los funcionarios públicos, sin que ello signifique menoscabo de sus derechos.

nes de empleo será a través de la mediación, la conciliación y el arbitraje. Y, finalmente, que los empleados públicos gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical (Dávalos, 1993).

## LOS LÍMITES ORGANIZATIVOS DE LA DEMOCRACIA SINDICAL

El derecho internacional, sin embargo, es un referente, porque conviene reflexionar a quién le corresponde determinar las reglas de la democracia sindical o de la de otras organizaciones. Algunas posturas señalan que los propios y otras que el Estado. Y hay una tercera postura que dice que una vez que los sindicalizados han determinado sus formas de organización democrática, el régimen político debe protegerlas ante la presión de las empresas y el sistema económico en su conjunto (Hyman, 1981: 100).

Crozier (1974: 82) considera que la democracia sindical no sólo debe protegerse de los empresarios, sino de los propios sindicalistas: las organizaciones, aunque en la teoría son voluntarias, en la realidad tienen prácticas impositivas y coactivas hacia sus integrantes, de manera que está presente el riesgo de que en forma abierta o encubierta se restrinja la libertad y la autonomía individual en beneficio de sus líderes o de intereses distintos a los objetivos sindicales.

Esto tiene que ver con la paradoja organizativa establecida por Michels (1972), quien en su clásica investigación *Los partidos políticos* dice que los líderes son en realidad "oligarquías organizativas", quienes siendo muy pocos asumen el poder de manera indefinida afectando a la larga la libertad individual y la pluralidad. Según Michels, el poder de las oligarquías en sindicatos y partidos está relacionada con factores estructurales y con las ventajas del liderazgo. Los primeros tienen que ver con que muy pocos agremiados o afiliados se interesan en la toma de decisiones, la necesidad de especialización para una eficaz defensa de la organización ante sus interlocutores y la necesidad de profesionalizar la representación.

En el caso de los segundos, destaca el conocimiento que adquieren los dirigentes, su alto nivel de ingresos y en especial su capacidad de manejar las áreas fundamentales de las organizaciones, tales como el reclutamiento



to, las finanzas, la aplicación de las reglas, la comunicación interna y el control del proceso de sucesión de los líderes en todos los niveles. Además, existe otro factor que es crucial en el caso de las relaciones entre trabajadores y empleadores; la organización sindical puede resultar opresiva hacia sus integrantes en lo individual. Sin embargo, en términos de agregación colectiva, resuelve de manera más eficiente las expectativas de los afiliados. En otras palabras, una democracia genuina podría debilitar la acción sindical y a los trabajadores en lo individual.

Lipset (1963: 343), al realizar un estudio sociológico de la vida interna del International Typographical Union, en el mismo sentido que Michels, señala que es difícil que la democracia sindical se materialice en organizaciones grandes, debido a las complicaciones de la consulta directa entre miles o cientos de miles de sus integrantes, la desafección del trabajador promedio y la necesaria dirección personalizada de los sindicatos para generar continuidad y estabilidad.

También, señala Lipset (1963: 384), que si un determinado grupo procura sostener un esquema de participación democrática, contrario a las élites sindicales, será más inestable el liderazgo. De igual manera, si los fines son temporales (como resultado de un constante cambio de dirigentes), y por tanto, limitados, menores serán la necesidad y el interés de sus miembros de participar en la organización. Por último, cuanto más difusa sea la ideología, producto de la abierta competencia, se hace más probable la existencia de muchas facciones internas que a la larga debilitan la capacidad de negociación.

En suma, dice Lipset (1963: 387), la institucionalización de la burocracia es incompatible con la democracia. Por lo general, en grandes organizaciones los recursos de poder están en manos de las cúpulas; los niveles de participación de sus miembros son reducidos por cuenta propia o de los líderes. En este marco, se asume que el propósito fundamental de un sindicato es conseguir condiciones favorables para sus integrantes y "la incertidumbre democrática" atentaría, potencialmente, contra las ventajas obtenidas en un tiempo determinado. Luego dice Lipset: "Hasta el sindicato más dictatorial constituye un mejor protector de los intereses económicos de los obreros y de la democracia política dentro de la sociedad más amplia".

Asumir los argumentos de Michels y Lipset supondría no considerar que toda organización sindical tiene un carácter plural y que los líderes son capaces de “representar” fielmente los fines sindicales y los intereses de “todos” los miembros. La experiencia organizativa indica que no es así, que es preciso que los dirigentes tengan controles efectivos de las bases o, de lo contrario, las cúpulas utilizarían los recursos sindicales para su beneficio de grupo o incluso de tipo personal. Para tal efecto, puede haber regulaciones externas (por ejemplo, una ley laboral), aunque no resulta tan eficaz como la construcción interna del proceso (Hyman, 1981).

La democracia sindical, dice Coleman (1969: 382), puede darse por presiones externas de los patrones y de algunos sectores del “público”. En principio, las empresas esperan que un sindicato se descentralice para adoptar una actitud más conciliadora; sin embargo, esto daría lugar a la necesidad de un mayor control de las cúpulas y podría afectar la capacidad de negociación centralizada. A su vez, el “público” se ocupa de algunos aspectos formales del proceso democrático de competencia y de gobierno, tales como garantizar los derechos de la oposición, la inclusión de nuevos reclutas con todos los derechos, elecciones competitivas y rendición de cuentas.

Las presiones internas para generar democracia interna suelen producirse por el reclamo de eficacia en los resultados de una negociación, lo cual puede considerarse como una demanda de “representatividad” y también ha implicado reclamos ante eventuales abuso de poder. El peso de los órganos formales de gobierno, como los congresos, asambleas o consejos, tiene importancia para los afiliados siempre que efectivamente vinculen las decisiones fundamentales.

Un estudio realizado por Pearlin y Richards (1969: 476 y ss.) en un gremio de actores en la Unión Americana, indica que la democracia sindical está relacionada, más que a normas internas o regulaciones externas, con el estatus de la profesión; la formación de una comunidad “ocupacional” definida; un nivel de instrucción alto, por arriba del promedio del común de los trabajadores; y un nivel de estatus social y laboral de los dirigentes similar al conjunto de los afiliados. Los autores encontraron que el sindicato estudiado se caracterizó por una elevada asistencia a las asambleas, la existencia de grupos opositores activos, candidatos independientes y presencia de oposición en la prensa sindical.

Por su parte, Anderson (1992: 257) reflexiona sobre la relación entre régimen político y democracia sindical. Al respecto establece, de acuerdo con el enfoque pluralista, que un sindicato democrático, en tanto grupo de interés que influye o interviene en la formación de políticas, es compatible con la democracia porque, en teoría, las instituciones gubernamentales son imparciales frente a su accionar continuo y porque ninguna organización tiene una posición privilegiada en este proceso. En todo caso, dice el autor, lo que importa es el carácter voluntario de las organizaciones, de manera que los individuos se sientan en libertad de ingresar o salir si así lo deciden.

Esta postura no es compartida por Offe (1984: 135) ni por Hyman (1996), ni tampoco por Olson (1995). El primero sostiene que las limitaciones a la democracia sindical se relacionan con la necesidad de la unidad en su seno si se considera que los trabajadores en los hechos tienen diferencias importantes que los distancian en lo individual, tales como las preferencias electorales, los diferentes oficios, niveles de calificación, lo cual debe dar pauta para subordinar esos contrastes al interés común. El segundo señala que hay una tendencia a la fragmentación de los mercados laborales, lo cual podría afectar la posibilidad de generar políticas sindicales unitarias. Desde luego, esto provoca una crisis de representatividad y nos devuelve a la discusión iniciada por Lipset y Michels: eficacia *versus* democracia.

Stepan Norris y Zeitlin (1995: 829) argumentan que un sindicato democrático; es decir, con oposición institucionalizada y miembros activos en las decisiones de autoridad, hace posible la constitución de una comunidad política inmediata de trabajadores y también logra sostener un esquema de solidaridad de clase y un sentido de identidad entre líderes y miembros. Estas características preparan mejor a los sindicatos para desafiar la hegemonía del capital en la esfera de la producción. Estos autores llegaron a esta conclusión después de analizar varios contratos de la central estadounidense CIO (Congress of Industrial Organizations) donde se observa que los mejor negociados corresponden a organizaciones que tienen una “democracia sumamente estable”.

Los estudios de la democracia sindical en México han sido prácticamente inexistentes a lo largo de todo el siglo XX, primero por la naturaleza

del régimen político y su vínculo estructural con el modelo de regulación laboral que incluye los modelos sindicales, donde por lo general supone imposición de los líderes, represión a grupos disidentes y nula competencia por los espacios de representación, salvo excepciones mínimas. De igual forma, por la reticencia de las organizaciones laborales para aceptar ser objeto de estudio y abrir sus archivos a los propios trabajadores y al público eventualmente interesado en indagar sobre su vida interna y la trayectoria de sus relaciones con otras organizaciones, los empleadores y el gobierno (Bensusán, 2000: 393).

El cambio de modelo económico estatista al de libre mercado, no favoreció la generación de una vía para la democracia sindical. De acuerdo con Bensusán (2000), la transición de un modelo a otro produjo una sensible disminución de los resultados favorables a los trabajadores con la consiguiente incertidumbre acerca de la eficacia de los sindicatos en la representación de los intereses laborales, así como una creciente heterogeneidad de las condiciones laborales, lo que ha dificultado la concertación entre sindicatos y la conciliación entre trabajadores y empleadores (Bensusán, 2000: 393).

#### CONTINUIDAD AUTORITARIA DE LOS MODELOS SINDICALES EN LA ALTERNANCIA

El modelo de regulación laboral mexicano, desde mediados de la década de los treinta, “privilegió la defensa de los derechos colectivos sobre las libertades individuales y les imprimió un sesgo radical, debido al contexto revolucionario en el que se diseñó entre 1917 y 1931, supuestamente con la intención de favorecer la expansión de los sindicatos y la acción colectiva como principal vía para el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Sin embargo, se acompañó como antídoto de la posibilidad de un fuerte control estatal en el marco de un régimen político autoritario, lo que dificultó –si no impidió– a lo largo de la historia la acción colectiva independiente y sentó las bases de un arreglo de tipo corporativo que continúa vigente, a pesar de las críticas que suscitó, sobre todo a partir del inicio de la transición política a la democracia” (Bensusán, 2006: 4).

Esto tuvo como resultado el otorgamiento legal, en apariencia, a los sindicatos un poder prácticamente ilimitado para imponer la contratación colectiva y la huelga indefinida a los empleadores. Sin embargo, el resultado es de claros oscuros: “Desde la existencia de amplios contingentes de trabajadores sin representación auténtica de sus intereses, como es el caso de los trabajadores de la construcción y en las micro y pequeñas empresas, al igual que los jornaleros agrícolas, hasta sindicatos que han logrado conservar contratos colectivos altamente benéficos (aunque decrecientes) para los trabajadores de las empresas estatales o dependencias gubernamentales, como en el sector del petróleo, la energía eléctrica y la educación, donde los liderazgos sindicales tienen no pocos privilegios y un amplio control de los procesos de trabajo” (Besunsán, 2006: 5).

La construcción de una estructura vertical y a la vez atomizada resultó eficaz en el marco del modelo de sustitución de importaciones centrado en el crecimiento del consumo interno, señala la autora citada, porque facilitó la negociación a la alza de los salarios y condiciones laborales de segmentos importantes del mercado laboral a la par que logró reducir la conflictividad (Bensusán, 2006: 5).

Cinco aspectos institucionales resultan clave para explicar las características predominantes en el sindicalismo mexicano:

### División de regímenes legales

Trabajadores en general y trabajadores del estado, a lo cual corresponde el apartado A y el apartado B del Artículo 123 Constitucional, respectivamente; jurisdicción federal *versus* jurisdicción local, que establece la propia Ley Federal del Trabajo; y el uso restrictivo de las tipologías organizativas, tales como sindicatos gremiales, de empresa, de industria, etcétera. Esto ha generado tanto divisiones como a unidades artificiales en el seno del sindicalismo, que operan como “camisas de fuerza” dificultando su reestructuración.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Esto se acentúa en el caso de los trabajadores al servicio del estado, donde la legislación impone un régimen de unidad sindical obligatoria y fuertes restricciones en los derechos colectivos, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia permitiendo un cambio importante al emerger en 1994 una nueva federación. Es probable que bajo esta premisa jurídica, el 27 de febrero de 2004 se haya creado la Federación Democráti-

## Poderes asignados a los sindicatos

En la legislación laboral en materia de agremiación, contratación colectiva y huelga se señala que los sindicatos titulares de un contrato colectivo de trabajo, una vez reconocidos por la autoridad competente, tienen la prerrogativa de participar en el ciento por ciento de las contrataciones “sindicalizables”, la posibilidad de generar el despido de un trabajador si es expulsado de la organización laboral (cláusula de exclusión), así como de imponer a sus representados el estallido, la continuación y, en su caso, la conclusión de una huelga.

Los resultados sobre el particular han sido de altibajos para patrones y trabajadores: por un lado, los sindicatos han expandido su presencia en casi todos los sectores; en términos generales, han logrado imponer coactivamente la negociación de las condiciones de trabajo, a veces en contra de la voluntad de los empleadores pero, también, de los supuestos representados. Incluso han conseguido evitar la modernización de las empresas o entidades gubernamentales, porque afecta algunos derechos adquiridos o porque implica recortes de personal o disminución de horas de trabajo, entre otros elementos (aunque estos casos son variados, destaca el del Sindicato Mexicano de Electricistas [SME] y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]).

Empero, también se cuentan los casos extremos en contrario; es decir, aquellos sindicatos que aceptan sin condiciones las disposiciones patronales a pesar de la opinión de sus representados (De la Garza, 2003: 349-377). Esto ha redundado en una merma en su capacidad de negociación, que se refleja en la caída salarial con respecto a la inflación y el precio de la canasta básica, en una relación débil entre el crecimiento del salario y el de la productividad y en la disminución de la tasa de sindicalización. Con el apoyo de las autoridades laborales, esta *incondicionalidad* sindical frente a los empleadores y el férreo control de los dirigentes sobre los trabajadores también se ha traducido en la creación de “sindicatos de membrete” que ofrecen “contratos de protección”. En estos casos, los supuestos afiliados por lo general no saben que están sindicalizados, no conocen quiénes son sus dirigentes ni los contratos colectivos.

---

ca de Sindicatos de Servidores Públicos, que agrupa, entre otros gremios, al de maestros, al de trabajadores de las secretarías de Agricultura y del Medio Ambiente.

Se les denomina *contratos de protección* porque los empresarios los aceptan, aunque no siempre en forma voluntaria, para prevenir que la planta laboral quiera formar un sindicato genuino e independiente. Por lo común tienen el aval del gobierno porque por lo regular se radican en sectores económicos con una considerable rotación de personal. Con estos contratos, los empleadores no tienen que pagar las remuneraciones no salariales que marca la ley, tales como aguinaldo, vacaciones, días festivos o incluso pueden eludir las responsabilidades en materia de seguridad social, como es el caso del servicio médico y vivienda. Sólo pagan una cuota mensual o anual a los dirigentes que se ostentan como titulares del contrato colectivo. Dicha cuota la pone el empresario y la contempla en su gasto corriente o bien, se la descuenta a los mismos trabajadores que a veces lo consienten con tal de conservar el empleo. Estos contratos predominan sobre todo en el ramo de la construcción, en la industria maquiladora, hoteles y restaurantes y en pequeñas empresas de los sectores de la educación privada y del manufacturero (López, 2000; GP-PRD, 2005).

Mecanismos que contrapesan el “poder legal”  
reconocido a los sindicatos

También son de carácter normativo y generalmente restringen la autonomía colectiva frente al estado y los empleadores. El más importante de ellos es la exigencia del “registro sindical” de cualquier organización y del de las dirigencias gremiales ante la autoridad laboral, a través de lo que se conoce como la “toma de nota”, bien por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o de las juntas locales en cada una de las 32 entidades federativas. En el caso de los sindicatos del apartado B del artículo 123 constitucional, la autoridad que da el registro a los sindicatos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y depende de la Secretaría de Gobernación.

Gracias a estas facultades, el gobierno ha podido seleccionar a las dirigencias favorables a sus políticas y los empresarios han podido incidir en el tipo de interlocutores sindicales que son afines a sus intereses. Asimismo, a través de esta institución que depende de la Secretaría del Trabajo o sus equivalentes en el interior del país, el poder Ejecutivo es capaz de decidir si un líder o sindicato puede ser reconocido. El caso más reciente es

el de Napoleón Gómez Urrutia, quien por razones políticas fue destituido desde la Secretaría del Trabajo. También mediante estas instancias que fungen como tribunales laborales se admite o rechaza el emplazamiento a huelga y su eventual estallido. Esto le ha permitido al gobierno controlar políticamente a los liderazgos y durante años fue el puente para favorecer el voto corporativo de los trabajadores hacia el PRI (Alcalde *et al.*, 1999: 260).

Ausencia de normas referidas al manejo interno de los asuntos sindicales

En este punto se ubica el problema central de la ausencia de democracia sindical en México, lo cual ha generado una significativa “fragilidad en materia de rendición de cuentas”, de los líderes hacia los trabajadores y ha dado lugar a la imposibilidad de establecer una reglamentación mínima en lo que respecta al eventual funcionamiento democrático de los órganos de gobierno sindical. Esto se ha traducido, salvo casos excepcionales, como el SME, los telefonistas, el SNTE y el IMSS en los niveles intermedios, los sindicatos de algunas universidades públicas (como la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] y la Universidad Autónoma Metropolitana [UAM]) y privadas (como la Universidad Iberoamericana) y algunos gremios del sector automotriz (son los casos de la Volkswagen y la Nissan Cuernavaca), en nula participación de los trabajadores en la toma de decisiones fundamentales, tales como la elección de dirigentes del comité central o de los comités sectoriales, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga (De la Garza *et al.*, 2004).

Si bien la falta de democracia sindical es un problema en sí mismo porque mina la legitimidad y la representatividad de los dirigentes gremiales, también existe un problema consustancial a este fenómeno: la ausencia de regulación para que los sindicatos tengan representación dentro de las empresas en lo que se refiere a la contratación, utilización y despido de la mano de obra. Aunque en ciertas empresas, merced a los contratos colectivos de trabajo, los dirigentes sindicales tienen capacidad de negociación en los temas señalados, a través de las denominadas “comisiones mixtas” donde además se incluyen otras cuestiones como el escalafonamiento del



personal o los términos de lo que son las pensiones y jubilaciones, esto es una excepción, sobre todo en empresas o entidades públicas de considerable magnitud, como son los casos de Teléfonos de México, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, la UNAM, la UAM y la Secretaría de Educación, entre otros.

En otras palabras, no hay un marco legal que alienten “una auténtica cooperación”, y representación sindicales en lo relativo a los problemas productivos y la reestructuración económica. Ahora bien, la presencia institucional de los sindicatos en los organismos tripartitas, como son la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Junta y el Tribunal de Conciliación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Infonavit, no abona en favor de su marginación porque los “representantes sindicales” son elegidos por el gobierno y su papel se ha reducido a aprobar lo que deciden las autoridades y la representación empresarial. El ejemplo más reciente es la modificación de la Ley del IMSS, que elimina la jubilación dinámica para los trabajadores de este instituto.

#### TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA SIN “TRANSICIÓN LABORAL”

Durante la campaña presidencial de 2000, un grupo del sindicalismo independiente comprometió su apoyo hacia el entonces candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, quien a cambio suscribió un compromiso,<sup>4</sup> que entre sus puntos más importantes establecía lo siguiente: el respeto al derecho a huelga de los trabajadores como instrumento para lograr el cumplimiento de los derechos colectivos; eliminar el trámite de registro y de la “toma de nota” de las directivas ante la autoridad laboral; establecer el registro público de sindicatos y contratos colectivos, cuyo organismo encargado de tal encomienda sea autónomo del Ejecutivo; respetar el derecho de los traba-

<sup>4</sup>Este convenio se denominó *Acuerdo sobre 20 compromisos por la libertad, democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, para la agenda laboral y el programa de gobierno*, el cual fue publicado en algunos medios de información el 7 de junio de 2000. El acuerdo fue firmado también por los candidatos del PRI, Francisco Labastida Ochoa; del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas; de Democracia Social, Gilberto Rincón y del Partido de Centro Democrático, Manuel Camacho.

jadores de pertenecer o no a un sindicato; promover la reforma laboral por la elección de las direcciones sindicales por voto universal, secreto y directo; derogar el apartado B del Artículo 123 de la Constitución, así como todos los reglamentos de excepción; garantizar condiciones equitativas en la contienda entre opciones sindicales que busquen la preferencia de los trabajadores; garantizar la autonomía del sistema de impartición de justicia laboral frente al Poder Ejecutivo; y eliminar los contratos de protección patronal. Además de los puntos señalados, se incluyeron otros referidos al apuntalamiento de la economía mediante la reactivación del mercado interno.

En general, se puede observar que el objetivo de los grupos que promovieron este acuerdo fue comprometer a los candidatos presidenciales, pero en especial a los que más posibilidades tenían de ganar, a dismantlar el corporativismo sindical atacando sus soportes principales: 1) la dependencia de los tribunales del trabajo del poder ejecutivo y 2) el control de los trabajadores a través de los liderazgos sindicales verticales y dependientes de las autoridades laborales. Una vez que Vicente Fox asumió la presidencia de México, su entonces secretario del Trabajo, Carlos Abascal, se dio a la tarea de crear un foro de discusión para definir la agenda y un proyecto de reforma laboral, el cual fue conformado por empresarios, líderes gremiales del sindicalismo independiente y el corporativo, así como respetados académicos y abogados laborales.

De hecho, el 24 de noviembre de 2000, Abascal, al dar a conocer su nombramiento por parte del presidente electo, estableció las estrategias de lo que sería su gestión: adecuación de la legislación laboral con el consenso de los sectores productivos y en coordinación con el Poder Legislativo para contar con una ley promotora de la inversión y el empleo productivo; la promoción de la libertad y democratización sindical, que haga que los sindicatos sean, cada vez más, una de las locomotoras del desarrollo (STPS, 2006: 14).

Para iniciar el debate, el gobierno, por conducto de la Secretaría del Trabajo, lanzó una convocatoria entre especialistas, líderes sindicales y empresariales. Así, la discusión empezó en lo que se denominó la Mesa Central de Decisión. Acudieron académicos, abogados patronales e independientes; por el lado sindical, los "invitados especiales" fueron la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, aunque para legitimar el resultado, formalmente

se les dio cabida a dirigentes de centrales obreras independientes, como la UNT, el FAT y el Frente Sindical Mexicano, entre otros, los cuales, empero, no tuvieron intervención alguna en el diseño de la propuesta final. Del sector empresarial participaron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex) y no obstante que comparecieron representantes de otras entidades empresariales, no se les permitió incidir en las decisiones.

Los organizadores de este mecanismo de diálogo, señala el abogado Arturo Alcalde, se preocuparon por dar la impresión de que los supuestos acuerdos aparecieran como creación de los sectores productivos, pero por otra parte, la Secretaría del Trabajo filtró cada una de las propuestas y definió cuáles se quedaban como definitivas bajo criterios poco transparentes (Alcalde, 2003: 19-20).<sup>5</sup>

La UNT, con el apoyo de abogados y especialistas independientes hizo propuestas que favorecían la bilateralidad patrones-trabajadores en lo que implica el desarrollo del proceso productivo. Por ejemplo, crear mecanismos que faciliten la concertación en los centros de trabajo en temas como el fortalecimiento de la productividad, la competitividad y la recuperación salarial.

Según Alcalde, las propuestas de la UNT se centraron en seis ejes básicos: 1) lograr la igualdad de los trabajadores ante la ley, suprimiendo los apartados de excepción que colocan a numerosos grupos de trabajadores (servidores públicos del gobierno federal o trabajadores bancarios, entre otros casos) sin posibilidad de ejercer sus derechos; 2) favorecer la transparencia y democratización de las organizaciones gremiales mediante un sindicalismo moderno y responsable, para lo cual se propuso suprimir la intervención del Estado en el control de los registros, tomas de nota, tipología y radio de acción gremial, el voto secreto en las elecciones sindicales y un conjunto de acciones que impusieran a los dirigentes obligaciones en materia de rendición de cuentas frente a afiliados y a la sociedad en general; 3) el fortalecimiento de la contratación colectiva porque a través de

<sup>5</sup>Para coordinar los trabajos de discusión al principio fue nombrado el subsecretario Rafael Estrada Sámano, pero fue vetado por los empresarios porque permitió que en la agenda inicial de temas se incluyeran aspectos orientados a una auténtica modernización laboral, tales como la transparencia, la recuperación de los sindicatos por parte de los trabajadores y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación a través de la contratación colectiva para favorecer el entendimiento entre empleados y patrones.

ésta es como patrones y trabajadores logran acuerdos de mutuo interés, para lo cual se propuso la creación de un registro público de asociaciones y contratos, cuyo titular sea autónomo, nombrado por la Cámara de Diputados y entre sus funciones estaría la de resolver controversias entre sindicatos que se disputan la titularidad de un contrato colectivo; 4) generar una cultura productiva responsable, apoyados en las experiencias más exitosas de países con altos niveles productivos; en tal sentido se propone la creación del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades (Insapru); 5) lograr una justicia que, con autonomía y rapidez, resuelva los conflictos gremiales otorgando especial importancia a la prevención y la conciliación; asimismo, se propuso que los jueces de lo laboral dejen de depender del Poder Ejecutivo y pasen al Poder Judicial; 6) vincular las facultades de las comisiones de derechos humanos con los temas laborales (Alcalde, 2003: 21-22).

Las propuestas fueron totalmente rechazadas por la Secretaría del Trabajo en la elaboración del documento final, ya que el sector empresarial impuso sus condiciones, a pesar de que se intentó dar la idea de que la propuesta final había sido avalada por todos los participantes. Sin embargo, el 26 de noviembre, dos semanas antes de que el *Proyecto Abascal* se presentara en la Cámara de Diputados, la dirigencia de la UNT se deslindó.

De este modo, con el impulso del dirigente de la CROC, Roberto Ruiz Ángeles, el 12 de diciembre de 2002, se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo elaborada por el grupo de empresarios cercano al secretario Carlos Abascal. La iniciativa fue avalada por 17 diputados integrantes de las fracciones del PRI, PAN y PVEM.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Además de Ruiz Ángeles: Carlos Aceves del Olmo, Enrique Aguilar Borrego, Hilda Anderson Nevárez y Benito Vital Ramírez por el PRI. Del PAN: Alfonso Sánchez Rodríguez, José Antonio Gloria Morales, José Luis Novales Arellano, María Teresa de Jesús Romo Castellón y Hugo Camacho Galván. Por parte del PVEM: Bernardo de la Garza Herrera, María Teresa Campoy Ruy Sánchez, Olga Patricia Chozas, Sara Figueroa Canedo, Francisco Aguilar, María Cristina Moctezuma Lule y Diego Cobo Terrazas.

## 1. Propuestas de reforma laboral UNT/PRD

Temas discutidos en la propuesta de reforma laboral 2000-2002	Posturas de los actores	
	UNT/PRD	Proyecto Abascal CCE/CT
Jornada de trabajo, costos salariales y no salariales, condiciones de contratación, fijación de los montos salariales, organización del trabajo en términos funcionales y numéricos	Reducción de la jornada y aumento de prestaciones, conservación de la estabilidad laboral, admisión del periodo de prueba en forma restringida, supresión de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de un organismo (INSPRU) que analice la relación entre salarios y productividad; que sindicatos y patronos negocien con sindicatos, la flexibilidad funcional y salarial de los tiempos de trabajo, capacitación, estímulos. Creación de cámaras sectoriales tripartitas con facultades amplias.	Conservación de condiciones de trabajo mínimas, mayor discrecionalidad de los patronos para contratar y despedir trabajadores de acuerdo con las necesidades de las empresas, igual que en ámbito de las tareas y los tiempos de trabajo y en todo caso que estos temas sean negociados individualmente entre trabajador y empleador. Conservación de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas.
Autonomía y registro sindical	Simplificación del trámite de registro y creación de un registro público de sindicatos (incluyendo directivas) y contratos colectivos.	Mayores requisitos para la obtención y conservación del registro sindical. Por ejemplo, la obligatoriedad de los sindicatos solicitantes de incluir nombre y dirección de sindicatos internacionales. La UNT además propuso que se establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.
Representatividad y contratación colectiva	El PRD propuso mantener la negociación a cargo de los sindicatos con la participación de delegados de los trabajadores, participación de delegados junto a directivas sindicales, votación de cláusulas de exclusión por asamblea. PRD-UNT: que el patrón comunique a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, recuento por voto secreto. PRD-UNT: sanciones a prácticas discriminatorias y antisindicales del patrón. UNT: mantener la cláusula de exclusión.	Restricciones para el emplazamiento a huelga con fines de contratación colectiva. Esto implica la defensa de las capacidades coactivas de las que gozan los sindicatos.
Derecho a huelga	Sin cambios en cuanto al objeto de la huelga. Votación de los trabajadores previo a tatal. Esto es, aumento de la capacidad de la huelga se deja gubernamental para prevenir y resolver los conflictos.	Mayores restricciones e intervención estatal. Esto es, aumento de la capacidad gubernamental para prevenir y resolver los conflictos.
Justicia laboral	Jueces laborales en el ámbito del Poder Judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración del sistema de justicia laboral.	Conservación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esto es, la intervención del Poder Ejecutivo en asuntos laborales. Cambios procesales menores.
Cambios en el Artículo 123 de la Constitución	Reforma del Apartado A y supresión del B y creación de un capítulo de Trabajadores especiales conservando derechos adquiridos y reconociendo derechos colectivos	Sin cambios.

Fuente: *Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT* (Bensusán, 2003).

Su contenido sustantivo es completamente opuesto a lo planteado por la UNT. Por ejemplo, se dan facilidades para el despido de trabajadores, se restringe el derecho a la sindicalización y la organización y estallido de huelgas, además de que se dejan intactos los mecanismos de control corporativo, tales como las Juntas de Conciliación, la decisión de reconocer a un sindicato o dirigente por parte de las autoridades laborales, la opacidad en lo que implica el registro sindical y la celebración de contratos colectivos de trabajo. En términos más específicos, el *Proyecto Abascal* establece lo siguiente:

En el Artículo 11 se modificaron los criterios de responsabilidad de los empleados de confianza limitando su responsabilidad para considerar que sus actos obligan al patrón; el Artículo 39 alteró la regulación jurídica de la estabilidad en el empleo (...); en materia de despido repentinamente apareció una acotación al final del Artículo 47 que suprime la garantía del trabajador para ser notificado por escrito de las causas de su separación; en materia de cargas probatorias se realizaron distintas modificaciones buscando reducir el carácter tutelar de la ley vigente. Y en materia colectiva se establecieron mecanismos y requisitos para el ejercicio de los derechos que nulifican aspectos fundamentales de la huelga, la contratación colectiva y el derecho de asociación (Alcalde, 2003: 18).

De este modo, las posturas de los actores son completamente opuestas. Para los dirigentes de la UNT, apoyados por académicos, abogados independientes y algunos miembros del PRD, el problema laboral de México está en la falta de concertación obrero-patronal en términos genuinos, mientras que para el sector empresarial la cuestión se centra en abatir aún más los costos de mano de obra.

A la luz de los resultados se puede señalar que la dinámica del debate en términos reales no fue de diálogo, sino de monólogo, porque por un lado, la Secretaría del Trabajo promovió que, con base en la discusión con representantes de los grupos involucrados en la reforma laboral, se había generado una propuesta legislativa en la cual los partidos con representación en ambas Cámaras habrían de trabajar. Sin embargo, por otra parte, organizaciones diversas del sindicalismo independiente, entre las que se ubican al FAT, la UNT y el Frente Sindical Mexicano, hicieron una propuesta que, al no ser incluida ni parcialmente en la que hizo el gobierno, tuvo que

ser difundida en espacios académicos, foros de discusión abierta y entre dirigentes sindicales y trabajadores, bien mediante conferencias o bien mediante impresos.

## REFLEXIONES FINALES

Cabe preguntarse ¿por qué un gobierno democrático renuncia a una reforma laboral que privilegie la pluralidad y la apertura en los sindicatos mexicanos? A continuación se ensayan algunas reflexiones sobre el punto.

En lo político, quien hace posible el “gobierno de la alternancia” es la fracción empresarial del PAN. Ese grupo que desde la nacionalización bancaria, en 1984, amplía su espacio de negociación en las cúpulas empresariales (Coparmex, Concanaco, Concamin, Consejo Coordinador Empresarial y Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) al Partido Acción Nacional, lo cual le permite obtener espacios de representación en ambas cámaras legislativas.

Por otro lado, quienes ocupan el poder como panistas son el grupo que, desde 1989, pacta con la facción “neoliberal” del PRI para impulsar reformas a favor de la desregulación y la liberalización económica. Esto dejó fuera de las decisiones importantes al sector moderado del PAN, aquellos que promovían la libertad individual como factor indispensable de la construcción de la ciudadanía, ese sector que señaló que el corporativismo sindical atentaba contra los principios de la democracia y contra los derechos políticos de las personas, fundamentalmente porque se trata de un esquema de relaciones donde los trabajadores no pueden decidir por cuenta propia, ni siquiera opinar o disentir de las decisiones tomadas por sus dirigentes.

Igualmente, en la transición hacia la democracia, quedaron fuera del pacto “refundacional” la izquierda mexicana, tanto la “radical” que apuesta por un cambio drástico en la redistribución del ingreso e incluso volver al esquema “estatista” en el modelo económico, como la “moderada”, que acepta la apertura de mercados y la desregulación de la economía, pero señala que es preciso impulsar políticas compensatorias a favor de los grupos sociales marginados.

Este último sector habría tendido puentes con el grupo moderado del PRI, pues en esencia, comparten los mismos principios de política económica y de política social, aunque no coinciden en el destino de los sindicatos. Para la izquierda deben ser “democráticos”, porque eso favorecería su posición electoral y partidista, mientras que para los moderados del PRI, los trabajadores organizados deben ser “autónomos”, lo cual significa el rechazo a la intervención de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en su vida interna. Al tiempo que se asume que los sindicatos, en su mayoría, son actores adheridos principalmente al PRI.

Desde el punto de vista económico, la democracia sindical no es viable, porque, como se dijo antes, implica legitimidad y representación genuina. Una economía que se sostiene fundamentalmente de inversión extranjera en los principales sectores de la industria de la transformación, en la perspectiva del grupo político que gobierna, puede poner en peligro su viabilidad en el corto y en el mediano plazos, si tolera sindicatos combativos y liderazgos sindicales plenamente representativos.

Uno de los atractivos para la inversión nacional y extranjera, es justamente la mano de obra barata, pero sobre todo, la “governabilidad laboral”, que supone, entre otras cosas, límites a la sindicalización genuina, obstáculos para que se formen sindicatos democráticos, para que continuamente estallen huelgas o paros en los sectores estratégicos, topes salariales desde el gobierno, imposición de dirigentes “a modo” y unilateralidad empresarial en la determinación de la organización del trabajo y en muchos casos en la contratación y despido de mano de obra.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Arturo (2003), “Reforma laboral. Una iniciativa para fortalecer el corporativismo”, en Néstor de Buen *et al.*, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de Reforma de la Ley Federal del Trabajo*, México, ASPA/SUTGDE/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/STRM/SME/UNTZ
- \_\_\_\_\_ *et al.* (1999), *Libertad sindical*, México, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.



- ANDERSON, Charles (1992), "Diseño político y representación de intereses", en Schmitter Philippe y Gerhard Lehmbruch, *Patterns of corporatism Policy Making*, Sage, San Francisco.
- BENSUSÁN, Graciela (2000), "La democracia en los sindicatos: enfoques y problemas", en Enrique de la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- (2003), "Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CEE/CT", en Néstor de Buen *et al.*, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/SITUAM/STRM/ASPA/SUTGDF/UNT/FAT.
- (2005), "Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia", en *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo III, *Sociedad civil y diversidad*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS/LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- (2006), "Los constreñimientos institucionales de la renovación sindical en México" (ponencia presentada en el Congreso de Latin American Sociology Association), LASA.
- COLEMAN, John (1969), "Las presiones compulsivas de la democracia en los sindicatos", en Galenson y Lipset, *Teoría y estructura del sindicalismo*, Marjumar, Buenos Aires.
- CROZIER, Michael (1974), "Movimiento obrero y conflictos de trabajo", en Friedman Georges y Pierre Naville, *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DÁVALOS MORALES, José (1993), "Democracia sindical", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVI, núm. 77, mayo-agosto.
- DE LA GARZA, Enrique (2003), "La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones", en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México, 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/IET/Plaza y Valdés.
- *et al.* (2004), *Democracia sindical*, México, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- GP-PRD (Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados-Partido de la Revolución Democrática) (2005), *Auge y perspectivas de los contratos de protección ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, México, Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados-PRD/Friedrich Ebert Stiftung.
- HYMAN, Richard (1981), *Relaciones industriales*, Madrid, H. Blume.

- \_\_\_\_\_ (1996), "Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 4.
- LIPSET, Seymour (1963), *El hombre político*, Buenos Aires, Eudeba.
- LÓPEZ, María Xelhuantzi (2000), *La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*, México, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
- MICHELS, Robert (1972), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- NAPOLI, Rodolfo A. (1979), "Democracia sindical", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*.
- OFFE, Claus (1984), *La sociedad del trabajo*, Madrid, Alianza.
- OLSON, Mancur (1995), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- PEARLIN, Leonard y Richard Henry (1969), "El sindicato de actores: estudio de una democracia gremial", en Galenson y Lipset, *Teoría y estructura del sindicalismo*, Buenos Aires, Marymar.
- Secretaría del Trabajo (2006), *Una nueva visión de la política laboral*, México, Secretaría del Trabajo/Fondo de Cultura Económica/Colección editorial del gobierno del cambio.
- STEPAN-NORRIS, Judith y Maurice Zeitlin (1995), "Union Democracy, Radical Leadership and the Hegemony of Capital", *American Sociological Review*, vol. 60, núm. 6.
- WOLDENBERG, José (2006), "La reforma política y la transformación del Estado", en Antonella Atilli (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.