



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL NEOLIBERAL EN EL SINDICALISMO MEXICANO”

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRA EN DERECHO**

**PRESENTA:**  
CRISTEL SOLORIO CASTRO

ASESOR:  
DR. ENRIQUE GARCÍA MOISES

REVISOR-LECTOR  
DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEÓN



ESTADO DE MÉXICO, JUNIO 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## TABLA DE CONTENIDOS

|  |   |
|--|---|
| INTRODUCCIÓN .....   | 1 |
| CONSIDERACIONES PREVIAS DEL FENÓMENO SINIDICAL EN MÉXICO . | 4 |

### CAPÍTULO I ESTADO, PODER Y CONTROL SOCIAL

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....                             | 8  |
| 1. El Estado .....                             | 10 |
| 1.1 Origen .....                               | 10 |
| 1.2 Concepto .....                             | 12 |
| 1.3 Elementos .....                            | 21 |
| 2. El Poder .....                              | 24 |
| 2.1 Concepto .....                             | 24 |
| 2.2. Poder del Estado .....                    | 28 |
| 3. El Control Social .....                     | 31 |
| 3.1 Concepto y clasificación .....             | 31 |
| 3.2 Control social moderno y posmoderno .....  | 34 |
| Cuadro 1. Estado, Poder y Control Social ..... | 37 |

### CAPÍTULO II ADMINISTRACIÓN NEOLIBERAL CONTRA EL SINDICALISMO

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 38 |
| 1. La Administración Pública Clásica .....   | 39 |
| 2. El Estado de Bienestar .....  | 41 |
| 2.1 Fin del Estado de Bienestar .....  | 43 |
| 3. Neoliberalismo .....  | 45 |
| 3.1 Concepto y principios .....  | 45 |
| 3.2 La Nueva Gestión Pública .....   | 49 |
| 3.3 Componentes de una reforma de la Administración Pública sustentada en la Nueva Gestión Pública (Métodos administrativos) ..... | 51 |
| 4. Los gobiernos mexicanos neoliberales y sus políticas laborales .....  | 56 |
| 4.1 Miguel de la Madrid .....  | 56 |
| 4.2 Carlos Salinas de Gortari .....  | 59 |
| 4.3 Ernesto Zedillo Ponce de León .....  | 61 |
| 4.4 Vicente Fox Quezada .....  | 64 |
| 4.5 Felipe Calderón Hinojosa .....   | 71 |
| Cuadro 2. Administración neoliberal contra el sindicalismo .....   | 79 |

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO JURÍDICO DEL SINDICALISMO**

|   |     |
|---|-----|
| Introducción .....  | 80  |
| 1. El sindicalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .....  | 80  |
| 1.1. Artículo 9° .....  | 80  |
| 1.2 Artículo 115 fracción VIII .....  | 82  |
| 1.3 Artículo 116 fracción VI .....  | 82  |
| 1.4 Artículo 123 apartado “A” fracción XVI y apartado “B” fracción X .....  | 83  |
| 2. Sistema normativo del sindicalismo a nivel internacional .....   | 85  |
| 2.1 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) .....   | 85  |
| 2.1.1 Principios de la OIT .....  | 86  |
| 2.1.2 Órganos principales de la OIT .....   | 86  |
| 2.2 Jerarquía de los Tratados Internacionales en el sistema jurídico mexicano .....   | 88  |
| 2.3 Convenio numero 87 suscrito ante la Organización Internacional del Trabajo en materia de sindicalismo y sus violaciones en México ..... | 91  |
| 3. El sindicalismo en la Ley Federal del Trabajo .....  | 99  |
| 3.1 Ley Federal del Trabajo de 1931 .....   | 99  |
| 3.2 Ley Federal del Trabajo de 1970 (vigente) .....   | 100 |
| 3.2.1 La autonomía sindical en la Ley Federal del Trabajo .....   | 106 |
| Cuadro 3. Marco jurídico del sindicalismo .....   | 109 |

### **CAPÍTULO IV**

#### **EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL NEOLIBERAL EN EL SINDICALISMO MEXICANO**

|  |     |
|--|-----|
| Introducción .....   | 111 |
| 1. Neoliberalismo y las relaciones de trabajo .....  | 112 |
| 1.1. Los sindicatos ante la flexibilidad .....   | 115 |
| 1.2 Sistemas de control político y social contra el sindicalismo y su autonomía en el marco neoliberal ..... | 121 |
| 1.3 Los sindicatos ante la productividad .....   | 125 |
| 2. La Nueva Cultura Laboral .....  | 127 |
| 2.1 Los sindicatos y la nueva cultura laboral .....  | 132 |
| 2.2 Actuación de los sindicatos en las nuevas relaciones laborales .....                                     | 133 |
| 3. El futuro del sindicalismo mexicano en el marco neoliberal .....  | 135 |
| Cuadro 4. El impacto de las prácticas de control social neoliberal en el sindicalismo mexicano .....         | 138 |

CONCLUSIÓN ..... 139  
BIBLIOGRAFÍA ..... 142

## INTRODUCCIÓN

El tema de la tesis que se presenta merece ser tratado en virtud de que responde a una problemática social nacional que afecta directamente al sector obrero del país, ya que el Derecho Sindical, que originalmente fue inscrito en México como un ordenamiento de Derecho Social destinado a proteger, dignificar e impulsar los intereses de la clase trabajadora, se ha convertido en un instrumento al servicio patronal en el que el Estado, coludido con la clase económicamente fuerte, ha utilizado diversas ideologías como estrategia para lograr el control de dicha clase, obteniendo con ello mayores utilidades en su favor a costa de la explotación de esta fracción social. De igual manera el tema que se plantea constituye una aportación teórica, perteneciente al área del Derecho Público y Social, con la cual se pretende estudiar las ideologías sociales que han influido en el funcionamiento del sindicalismo en México y que preparan su extinción desde la visión neoliberal, así como los medios de control social a los que ha sido sometida la figura sindical para no hacer uso de los derechos que les permitan mejorar las condiciones generales de trabajo de sus agremiados, lo anterior con el fin de descubrir los instrumentos políticos e ideológicos que contribuyan a la obtención de mejores beneficios para esta clase social.

El problema que se plantea consiste en que, la autonomía sindical que fue concebida en el contexto de los derechos sociales y las garantías individuales para garantizar el equilibrio entre los “factores de la producción” es transgredida por las posturas neoliberales de la gestión pública y las formas de control social ejercidas por el Estado por medio de la Ley y sus instituciones, lo cual también prepara la extinción de la figura sindical desde el neoliberalismo.

El objetivo general consiste en analizar al sindicalismo en México como una figura en proceso de extinción ante las posturas neoliberales de la gestión pública y los procesos formales e informales de control social ejercidos por el Estado a través de la Ley y sus instituciones.

De lo anterior se derivaron las siguientes interrogantes: ¿El sindicalismo en México y sus postulados de origen se encuentran en proceso de extinción desde la visión neoliberal?; ¿Debe existir el sindicato como un contrapeso moderno al avance del capital?; ¿Los postulados de origen del sindicato deben mantenerse y adaptarse al proceso neoliberal?; ¿Deben ser los sindicatos fuerza viva en el contexto de la vida política del Estado Nacional?

En el capítulo primero se pretende estudiar y distinguir los conceptos de Estado, Poder y Control Social, así como los elementos y características que los

constituyen, esto con el objeto de interrelacionarlos y explicar cómo el Estado Neoliberal, en sus diferentes formas de poder, limita y controla la acción sindical a través diversos medios formales e informales, lo cual vulnera notablemente los principios de libertad y autonomía con los que la figura sindical fue creada en nuestro país y en consecuencia obstaculiza la defensa de los intereses de la clase trabajadora, dejándola en absoluto estado de indefensión.

El segundo capítulo consiste en comprobar de manera general el sistema de la Administración Pública Clásica, el Estado de Bienestar y los cambios que se han dado con la aplicación de los principios neoliberales del paradigma posburocrático o la también llamada Nueva Gestión Pública, esto con el único fin de analizar cómo ha sido afectado el fenómeno sindical con esta nueva forma de administración que, en lugar de respetar y garantizar la fuerza social que podrían representar las organizaciones sindicales, diluye su actividad y la controla mediante diversos mecanismos burocráticos, administrativos y jurisdiccionales que limitan y vulneran no solo su autonomía, sino también el principio de equilibrio entre los factores de la producción y preparan su extinción.

En el tercer capítulo se pretende explicar y discernir el marco jurídico del sindicalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagrado en los artículos 9º, 115, 116 y 123 con el fin de destacar: el derecho de reunión y asociación profesional, la facultad de los Estados y Municipios para emitir leyes que regulen las relaciones laborales con sus trabajadores y los principios de libertad y autonomía sindicales. En segundo lugar, se describe el sistema normativo del sindicalismo internacional, mismo que se encuentra consagrado en el convenio número 87 suscrito por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por México, del cual se desprenden los principios de libertad sindical, independencia, democratividad, autonomía sindical y derecho a la estabilidad. En tercer lugar se señalan los derechos que fueron otorgados a los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo de 1931 respecto de sus relaciones colectivas de trabajo y su evolución en la Ley Federal del Trabajo de 1970 que actualmente nos rige.

En el cuarto y último capítulo pretendo debatir la manera en que el escenario económico que se ha dado en México y el mundo a raíz de la corriente del neoliberalismo ha ido moldeando las relaciones de trabajo bajo la idea de lograr una mayor productividad, trayendo consigo una “nueva cultura laboral” tendiente a modificar las condiciones generales de trabajo en detrimento de la clase obrera y en beneficio de los empresarios. Asimismo se exponen los efectos que el modelo neoliberal generó en el movimiento sindical provocando su debilitamiento y posible extinción, así como la visualización del futuro de este fenómeno que

necesariamente tiene que adaptarse a la modernidad, así como a las nuevas condiciones económicas y políticas, buscando su constante participación con el fin de obtener mejoras a las circunstancias laborales de su agremiados.

En resumen, el desarrollo de los capítulos anteriores servirá para explicar que el fenómeno sindical en México, originalmente instituido como el órgano de defensa de los derechos de los trabajadores, se ha convertido en una figura aislada y débil ante las nuevas condiciones económicas y laborales del país y su actividad se ha visto diluida en diversas formas de control formal e informal, lo que ha traído como consecuencia la descarada transgresión de los derechos sociales de la clase obrera y su absoluto estado de indefensión.

## CONSIDERACIONES PREVIAS DEL FENÓMENO SINDICAL EN MÉXICO

Para abordar el tema de investigación es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones acerca del fenómeno sindical en México, su origen, los principios que lo rigen y la problemática que ha enfrentado en su funcionamiento a través del tiempo en la vida jurídica de nuestro país.

Comenzaré por señalar que, en cuanto a su significado etimológico, la palabra “sindicato”, encuentra evidentes antecedentes en Grecia y Roma, proviene del griego ‘*sundiké*’, que significa “justicia comunitaria” o “idea de administración y atención de una comunidad”.<sup>1</sup>

En cuanto a su concepto, es conveniente advertir que, no obstante que el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo vigente preceptúa: “Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus propios intereses”, en esta tesis entenderemos por sindicato aquella asociación constituida por trabajadores que se unen con el fin de mejorar sus condiciones generales de trabajo y defender sus intereses comunes ante el patrón y ante el propio Estado. Excluyendo con ello, a los sindicatos patronales, porque, si bien es cierto que en la ley se reconoce el Derecho de éstos a formar sindicatos, también lo es que este derecho se otorga únicamente con la intención de respetar el principio de igualdad y equilibrio entre los factores de la producción, sin embargo, se sabe que en la práctica, más que eso, funcionan como asociaciones empresariales que tienen como fin la obtención de mayores beneficios financieros y mejores condiciones de mercado y que por su sola gravitación económica, forman un poder no necesitado de tutela, puesto que constituyen un factor predominante. En razón de ello, el énfasis del Derecho Sindical recae en el sindicato obrero, ya que han sido las agrupaciones obreras las creadoras propiamente de ese Derecho, como instrumento jurídico de defensa y mejoramiento de sus intereses de clase.

En atención a lo anterior, la expresión “sindicalismo”, en la tesis que se plantea, refleja una institución de defensa de los grupos sociales, especialmente del sector obrero, el cual ha sido vulnerado en sus derechos por parte de la clase capitalista, representada por los patronos, quienes, apoyados por el Estado, han ejercido diversos medios de control para que los trabajadores no hagan uso de los derechos que les permitan mejorar sus condiciones generales de trabajo, obteniendo, con ello, mayores utilidades en su favor. En este caso el sindicalismo ha sido considerado como un instrumento al servicio patronal, es decir, “una

---

<sup>1</sup> De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, México, Porrúa, 1991, p. 689.

especie de parapeto formal que impide que los trabajadores puedan utilizar adecuadamente los instrumentos de Derecho Colectivo.”<sup>2</sup>

Realizados los comentarios anteriores, resulta importante resaltar algunas notas referentes al origen del sindicalismo que nos ayudarán a comprender la problemática que éste fenómeno enfrenta en la actualidad.

Se sabe que las instituciones de Derecho Laboral y en especial la formación de asociaciones profesionales son resultado de la quiebra del liberalismo económico inspirado en los principios de la Revolución Francesa, ya que esos principios no se aplicaron a favor de los trabajadores, pues la libertad política se convirtió en el libre juego de la oferta y la demanda para que los patrones impusieran las condiciones de trabajo; por lo que el movimiento sindical se produjo para contrarrestar la indefensión en la que se encontraban los trabajadores a causa de la revolución industrial y el maquinismo que provocaron una concentración masiva de la mano de obra y la proletarización en el mercado de trabajo, originando la conciencia de clase para oponer la fuerza de las agrupaciones sindicales al poder del capital, lo que dio origen al Derecho Sindical.

En otras palabras, la necesidad de asociarse profesionalmente nació, no solo en México sino en un número considerable de países en el extranjero, como consecuencia de la estructura de una sociedad injusta, en la que el hombre ha sido desplazado como competidor y como trabajador. “El aceite más activo del sindicalismo ha sido el ininterrumpido avance técnico del industrialismo, que se manifiesta por el creciente perfeccionamiento de la maquinaria, por la aplicación al trabajo de una organización basada en principios científicos para lograr la máxima productividad y finalmente, por la automatización de las fases más importantes de la actividad productora, frente a este fenómeno, el proletariado reacciona mediante la resistencia y la protesta, lo cual constituye un antecedente inmediato del sindicalismo en México”.<sup>3</sup>

Por otro lado, es necesario destacar los principios que, en su origen, rigen el movimiento sindical, con el fin de analizar, en el desarrollo de esta tesis, si realmente estos principios han sido respetados en el marco de acción jurídico y social de los sindicatos en nuestro país.

---

<sup>2</sup> De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1987, pp. 621 y 622.

<sup>3</sup> *Idem*, pp. 613 y 614.

Los principios a los que me refiero son principalmente dos: *principio de libertad sindical* y *principio de autonomía sindical*, los cuales, para efectos de la presente tesis, referirán las siguientes ideas:

A) *Principio de Libertad Sindical*: Implica la libertad otorgada a los trabajadores para constituir o afiliarse a un sindicato o para retirarse de él en el momento en que lo considere conveniente. Es decir, a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de la tesis que se plantea, este principio ha sido vulnerado en la práctica, pues si bien es cierto que, en teoría, un trabajador se encuentra en posibilidad de renunciar al sindicato al que pertenece, también lo es que no puede hacerlo, porque si renuncia, se le aplica la cláusula de exclusión, que implica la pérdida de su trabajo.

B) *Principio de Autonomía Sindical*: La autonomía, es entendida, jurídicamente, como autodeterminación, es decir, incluye la posibilidad de dictar para sí mismo, normas de conducta. Atendiendo a esto, el principio de autonomía refleja “la facultad otorgada a los sindicatos para darse sus propios estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción”.<sup>4</sup>

No obstante, a lo largo del devenir histórico e incluso en la actualidad, presenciamos una notable transgresión a la autonomía sindical, tanto en su aspecto político como en su parte jurídica, en virtud de que políticamente el sindicalismo es autónomo en cuanto a que el Estado tolera todo tipo de arbitrariedades de los dirigentes y no participa en la vida interna de los sindicatos, poniendo “oídos sordos” a las quejas de los agremiados e ignorando los malos manejos económicos de sus líderes. Sin embargo, cuando se producen cambios en los grupos de mando como resultado de una revolución interna, esa autonomía se pierde y aparecen, el control administrativo y jurisdiccional y si es preciso, la represión directa. En consecuencia, los sindicatos, en nuestro país, son plenamente dependientes del Poder Público aun cuando a cambio de su función amortiguadora se constituyan en un factor real de poder, así sea del segundo nivel.

En el ámbito jurídico, el régimen legal al que se les somete adquiere una especial importancia, por lo que resulta fundamental examinarlo a la luz de la participación que se atribuye al Estado en el nacimiento y desarrollo de los sindicatos para delinear mejor su dependencia y, como contrapartida, perfilar el alcance de su

---

<sup>4</sup> Artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo vigente

autonomía, ya que si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo establece que los sindicatos pueden constituirse sin necesidad de autorización previa, también lo es que dicho precepto queda limitado al obligar a los sindicatos a solicitar un registro administrativo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tratándose de la competencia federal y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los casos de la competencia local, requisito sin el cual dichas asociaciones profesionales carecen de personalidad jurídica para comparecer y hacer valer sus derechos ante la autoridad laboral o de cualquier otra índole. Asimismo, la autonomía sindical se ve vulnerada al exigir que las directivas de los sindicatos rindan a la asamblea cada seis meses por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical, y curiosamente, la omisión de ese requisito carece de sanción legal. De igual forma, la Ley Federal del Trabajo, impone diversas obligaciones a los sindicatos que vulneran su autonomía, tales como: informar a las autoridades del trabajo de todo aquello para la que éstas los requieran, de comunicar a la autoridad registral los cambios de su directiva y las modificaciones a sus estatutos y poner en conocimiento de la autoridad, cada tres meses por lo menos, las altas y bajas de sus miembros.

Realizadas las consideraciones anteriores, entraremos al análisis del fenómeno sindical en México con el fin de mostrar que éste se ha visto afectado por diversos procesos formales e informales de control social impuestos por el Estado mediante la ley y sus instituciones, de tal manera, que la fuerza social que podrían representar las organizaciones sindicales en la actualidad se ha diluido en los mecanismos burocráticos, administrativos y jurisdiccionales que limitan no solo su autonomía, sino que violan el principio de equilibrio entre los factores de la producción preparando su extinción.

## CAPÍTULO I: ESTADO, PODER Y CONTROL SOCIAL

### INTRODUCCIÓN

El desarrollo de este capítulo tiene como objeto, dejar claro al lector desde dónde se ve el problema del control social y las prácticas administrativas derivadas de las nuevas políticas de gobierno mexicano contra los sindicatos. El presupuesto conceptual y legal parte de la definición constitucional del Estado mexicano; sin embargo y referido a él, los cambios políticos económicos han marcado una nueva forma de ver, concebir y administrar que afectan el cumplimiento de los cometidos esenciales de aquel, generando una contradicción formal a la visión original del Estado mexicano.

Desde el punto de vista jurídico el Estado es concebido como un “ente jurídico abstracto” que impone una construcción de normas que se concretan bajo los elementos materiales del Estado. El Estado es entonces, la forma en que se organiza una nación bajo criterios ideológicos, políticos, culturales y económicos que se plasman en una constitución como norma fundante “...El Estado es, por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema... el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de esa unidad.”<sup>5</sup>

En México, la Constitución Política establece que el Estado mexicano es ante todo, protector del hombre en su esfera individual, atendiendo al espíritu del individualismo basado en las garantías constitucionales y los derechos fundamentales que permiten al individuo libertad económica y vida democrática, por ende, se limita en la proyección del Estado Liberal “que se da en salvaguardia de la esfera común a todos los hombres en cualquier condición a la que vincula los derechos civiles y políticos que se reconocen fundamentales, pero también el mercado libre y un pluralismo político”.<sup>6</sup> Bajo este origen constitucional, la norma fundante única en su tipo en 1917, también incorporó a su estructura la idea del intervencionismo, basada, a decir de Alejandro del Palacio Díaz, en la profunda diferencia de clases bajo las cuales nació el nuevo pacto revolucionario y por ello, protege y se define en sí “como Estado protector (...) comienza a definirse como la forma política específica del Estado moderno que debe de intervenir cada vez más: en lo externo, para garantizar la independencia y seguridad de la nación; en lo interno en la buena marcha de los asuntos comunes a todos”.

---

<sup>5</sup> Kaplan, Marcos. *Estado y Globalidad*, México, UNAM, 2002. p.134.

<sup>6</sup> *Idem*.

México, por su construcción jurídico constitucional y heredado de su devenir histórico, es un país tendiente al liberalismo y por tanto, a partir de la revolución del diecisiete, los factores reales de poder pactaron un Estado de tránsito, un Estado interventor para ayudar a la evolución de la sociedad mexicana de los desposeídos, generándoles una mejor condición material de existencia.

Nuestro país, en tanto Estado de Derecho, Liberal y Democrático, se desarrolla bajo cometidos materiales que imponen buscar el equilibrio en la profunda diferencia de clases y ser motor del desarrollo nacional a partir de la administración de los bienes de la nación; fundamentos que explican por un lado el capítulo económico de la Constitución y el surgimiento de un Estado interventor de economía mixta y por otro, un Estado democrático garante del espacio privado de los gobernados y límite a la presencia del Estado en el orden económico y esencial de las libertades.

Con el desarrollo histórico de nuestro país y con el arribo de jóvenes gobernantes formados en el exterior, el rumbo de funcionamiento y administración del Estado mexicano fue cambiando. Las tendencias a gobernar el México de los años ochentas, se inclinó por el abandono de las políticas sociales de intervención y el adelgazamiento del Estado interventor, adaptando así, nuevas formas de administrar llamadas “neoliberalismo”. Hasta hoy, la definición del Estado no ha cambiado, se ha ido desarticulando cada uno de los cometidos materiales que impone la norma constitucional y en tanto no se concluya, el Estado mexicano es social y democrático de Derecho y sus estructuras caducas o no, son propias de una definición obligada.

Económicamente, México, marcha a la desarticulación del Estado nacional y con ello a la imposición técnica de la Posburocracia neoliberal cuyo objeto es, limitar al Estado a su tendencia de policía y posicionar al mercado frente al Estado.

En este capítulo se abordan los conceptos de Estado, Poder y Control Social, así como los elementos y características que los constituyen, con el objeto de interrelacionarlos y explicar cómo el Estado Neoliberal, en sus diferentes formas de poder, limita y controla la acción sindical a través diversos medios formales e informales, lo cual vulnera notablemente la libertad y autonomía con que la figura sindical fue creada en nuestro país y en consecuencia obstaculiza la defensa de los intereses de la clase trabajadora, preparando su extinción y dejándola en absoluto estado de indefensión.

## 1. EL ESTADO

### 1.1 ORÍGEN

Para conocer el orden concreto de un orden estatal o jurídico, es lícito plantearse bajo qué condiciones naturales, económicas e históricas, nace y deviene su contenido. El Estado aparece como una ideología específica, a la manera de todas las estructuras sociales.<sup>7</sup>

Las principales teorías propuestas para explicar el origen del Estado son las teorías jurídicas que comprenden: la teoría del origen familiar, la teoría del origen patrimonial y la teoría del origen contractual del Estado.

La *teoría del origen familiar del Estado*, encuentra sustento en la idea de que la primera de las sociedades es la familia, que es una unión humana de tipo biológico y espiritual, pero el nacimiento de la prole le otorga estabilidad; así se forma la casa, primer agrupamiento humano con permanencia y origen de toda vida social. Explica que la primera asociación de muchas familias, formada en virtud de relaciones que nos son cotidianas, es el pueblo, que justamente puede llamarse colonia natural de la familia. Los primeros Estados se han visto sometidos a reyes, y si las grandes naciones lo están actualmente, es porque tales Estados se formaron con elementos habituados a la autoridad real, puesto que en la familia el de más edad es el verdadero rey, y las colonias de la familia han seguido fielmente el ejemplo que se les ha dado.<sup>8</sup>

Según esta teoría la convivencia entre padres e hijos, como progenitores y engendadores, en sentido biológico constituye la condición naturalmente dada para el nacimiento del primer orden social, que será ya un orden coactivo. En la persona del abuelo la conciencia del niño ve la primera autoridad, el primer legislador, en una palabra, el portador del “*deber ser*” del orden social. Del mismo modo, mirando hacia atrás, se convierte al padre en fundador de la sociedad y se hace de la familia la célula del Estado. Por otro lado, sobre una determinada diferenciación entre el hombre y la mujer, desde el punto de vista filosófico-sexual, descansa otra teoría que trata de “reducir al Estado a especies de sociedades masculinas creadas por el instinto de la sociabilidad”.<sup>9</sup>

La *teoría patrimonial del origen del Estado*, señala que la institución de la propiedad precede por Derecho natural, al Estado, y es fundamento del mismo. Durante el Medievo las concepciones jurídicas germánicas consideran la

---

<sup>7</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 27.

<sup>8</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008, p. 613.

<sup>9</sup> Kelsen, Hans, *op cit*, p. 31.

superioridad territorial como una parte esencial de la propiedad y al rey como propietario de todas las tierras, de donde deriva la idea de que el Estado – concebido como domicilio del rey - se funda jurídicamente en la propiedad y ésta es el patrimonio del monarca y el fundamento de la soberanía territorial, con lo cual se hace creer al mundo medieval que “los Estados particulares se justifican basándose en la propiedad territorial”.<sup>10</sup>

La *teoría del origen contractual del Estado*, se cree la más importante de las teorías jurídicas sobre su nacimiento. Considera al contrato como el fundamento jurídico del Estado, no solo por los hombres que la han representado, sino por el enorme influjo que ha ejercido en la formación de los Estados modernos.<sup>11</sup> El pacto, deviene de un contrato social con cláusulas bien definidas, dependientes de la voluntad de las partes, quienes pactan en situaciones de igualdad para garantizar sus propios intereses.

La trayectoria histórica de la teoría del contrato social, se glosa en el “sistema de Estado jurídico, en el que se efectúa la conciliación de los Derechos individuales con el principio del origen y unidad del Estado”.<sup>12</sup>

Además de las teorías jurídicas antes descritas, existen otras teorías que también explican el origen del Estado: la teoría de la lucha de clases, las teorías de orden ético y las teorías psicológicas.

La *teoría de la lucha de clases*, nace en la Escuela Sociológica Alemana de Luis Gumplowicz y Franz Oppenheimer y consiste en que “el Estado es una situación histórica, resultado de la lucha de los grupos humanos y de las razas; es la organización derivada de los conflictos entre las tribus, los pueblos y las naciones y su finalidad ha sido asegurar el dominio a favor de los vencedores. Gumplowicz definió al Estado como: la organización progresiva evolutiva que consiste en la soberanía del hombre sobre el hombre para el bien de la humanidad”.<sup>13</sup>

Por otra parte, las *teorías de orden ético*, explican que el ser humano posee una naturaleza dual: es materia y espíritu; la materia sujeta a leyes necesarias, el espíritu a leyes trascendentales, reconocer la existencia de las agrupaciones sociales como multitudes de individuos en los que éstos mantienen su calidad de hombres. Sobre esta base considera al Estado como un conjunto de relaciones

<sup>10</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, op cit, pp. 615 y 616.

<sup>11</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 148 y 149.

<sup>12</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, op cit, p. 631.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 631 y 632

intersíquicas, ocasionadas por la necesidad de los individuos de perfeccionar su valor ético. Bajo esta óptica el Estado no puede justificarse por sí mismo, sino sólo en la medida que sirve para que los hombres alcancen sus fines. En consecuencia el problema de su justificación se relaciona con la forma como satisfaga los reclamos de la vida humana individual. Así “la justificación del Estado se encontrará sujeta a los valores éticos de los hombres que lo integran”.<sup>14</sup>

Las *teorías psicológicas*, establecen la necesidad del poder político en las disposiciones e impulsos de los hombres que los lleva a unirse en sociedad. Puesto que el Estado no existe fuera de los hombres, sino que más bien se lleva a cabo su vida mediante sus acciones, la necesidad histórica de que se habla solo puede llamarse científicamente psicológica; todos aquellos que creen que el Estado es una formación natural o un producto del espíritu, del pueblo, o un hecho histórico, y de algún modo tratan de justificarlo, pertenecen a esta corriente de pensamiento.<sup>15</sup>

El Estado es primeramente una formación histórico-social a la que se yuxtapone el Derecho, pero que no pudo crear a éste, sino que es más bien el fundamento de su existencia. También se dice que es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que quien vive fuera de la sociedad sin organización y no por efecto del azar es, ciertamente o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana.

En resumen, el Estado es una agrupación social organizada cuyo origen fundamental se encuentra en la necesidad del individuo de desarrollarse en un ambiente ordenado, de ayuda mutua y que le permita obtener mejores condiciones de vida.

## 1.2 CONCEPTO

Para esclarecer la forma en que se realiza la actividad cognoscitiva del concepto de “Estado”, es necesario destacar que existen dos formas de abordarlo por el camino intelectual: la primera es por medio del *conocimiento directo*, propio del *realismo*, tanto ingenuo como crítico, y ha encontrado su fuente de inspiración en la tradición aristotélico-tomista; el realismo supone que la realidad, incluyendo la experiencia es cognoscible aunque solo sea parcial y gradualmente. Para los

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 637 y 638.

<sup>15</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 638.

defensores de este tipo de conocimiento, el Estado posee una realidad exterior y objetiva que se impone al sujeto que conoce produciendo su actividad intelectual. Desde esta perspectiva, se concibe al Estado como un “ente cultural” y su entidad específica la constituye el ser social, que es un ser real de orden moral, es decir, un ser intencional constituido por las múltiples relaciones que se dan entre los hombres. Consecuentemente, “para llegar a él se tiene que seguir la ruta que conduce al mundo de la cultura, ahí donde se alojan los valores realizados; la ciencia y el arte; la religión y la moral; el Derecho y las organizaciones sociales”.<sup>16</sup>

Por otra parte, Heller, dice que el Estado es “una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial”.<sup>17</sup>

Entre los principales exponentes del conocimiento directo podemos ubicar a Sócrates, Platón, Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. Sócrates, fue quien condujo la filosofía hacia la moral o a la política, lo que para los antiguos era la misma cosa, y quien dio a la moral el método y la autoridad de la ciencia. La verdadera política, a sus ojos, no era ni la de aquel que poseía el cetro, ni la de aquel que había sido elegido por los primeros que llegaron, o designados por la suerte, o la de aquel que se apoderaba del poder por medio de la violencia, sino la de aquel que sabía mandar. “El arte de mandar es el arte de conocer y de escoger los hombres y de hacerse obedecer y respetar por ellos. Por lo tanto, el mérito de un Estado y de sus hombres públicos dependía del grado en que la vida social se basara en una auténtica escala de bien”.<sup>18</sup> Para Sócrates la política nunca se separó de la moral. El hombre y el ciudadano eran la misma cosa y el Estado como la familia, no reposaban más que en la virtud.

Platón, por su parte, consideró a la política como la moral misma. El principio de la filosofía moral de Platón consiste en suponer al hombre en conflicto consigo mismo: se encuentra aprisionado entre dos fuerzas contrarias: el amor reflexivo hacia el bien y el deseo ciego del placer; tal es el fondo de la naturaleza humana. En su pensamiento hay una exigencia de orden y medida constituida por el tríptico siguiente *logos* (razón), *nomos* (ley), *taxis* (orden). En su obra *La República* establece una similitud entre la teoría de la ciudad y la teoría del alma. Dentro de la ciudad podemos encontrar diferentes categorías que la estructuran, las tres partes del alma (racional-pasional-apetitiva) se asimilan a las categorías sociales en que divide su Estado ideal contemplando una comunidad política en toda su

<sup>16</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 185.

<sup>17</sup> Heller, Hermann. *Supuestos históricos del Estado actual*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 142.

<sup>18</sup> Janet, Paul, *Historia de la ciencia política*, México, Nueva España, 1948, pp. 113-131.

pureza. Considera al cuerpo político como un cuerpo vivo, un organismo vivo compuesto de diversas partes que se relacionan con un fin común. “El origen del Estado, afirma, se encuentra en la necesidad de subsistencia, lo que impele al individuo a acercarse a sus semejantes, por lo que la multiplicidad de las necesidades ha unido en un mismo lugar a diversos hombres con la mira de ayudarse unos a otros, dándole a esa sociedad el nombre de Estado”.<sup>19</sup>

En cuanto a la formas de gobierno Platón consideró que eran expresión de las diversas actitudes y formas del alma, lo mismo acontece con el problema de la justicia ya que el asunto sobre lo que es justo desemboca en la teoría de las partes del alma. En última instancia el Estado de Platón versa sobre el alma del hombre, lo que nos dice acerca del Estado en cuanto tal y de su estructura. La llamada concepción orgánica del Estado no tiene más función que la de presentarnos la imagen ampliada del alma y de su estructura. El sentido del Estado es en su superior esencia, la educación.

Aristóteles, viene a cambiar los criterios considerados por Sócrates y Platón y sostuvo, en primer término, que la ciencia política era soberana y por lo tanto ella precisaba cuáles eran las ciencias necesarias para las ciudades y cuáles eran las que cada ciudadano debe conocer y hasta dónde. En este sentido señala que el verdadero hombre de Estado ha de ocuparse de la virtud para hacer de los hombres ciudadanos de bien, obedientes a las leyes, por tanto, es necesario que el político posea conocimientos acerca de las cosas del alma, estudiándolas en razón de la virtud. Para Aristóteles “el Estado más perfecto es aquel en que cada ciudadano, sea el que sea, pueda, merced a las leyes, practicar lo mejor posible la virtud y asegurar mejor su felicidad”.<sup>20</sup>

De igual forma, menciona que el fin del Estado es la justicia, la cual es entendida como “la virtud perfecta, pero con relación a otro”.<sup>21</sup> Pero la justicia tiene además, un sentido más estricto basado en la igualdad, así como hay dos clases de igualdad, también existen dos clases de justicia: la justicia distributiva y la justicia conmutativa. Por lo tanto los fines para los que debe existir el Estado, según Aristóteles son los siguientes:

Ideales morales: a) supremacía de la ley; b) libertad e igualdad de los ciudadanos; c) gobierno con arreglo a Derecho y; d) perfeccionamiento de los hombres en una vida civilizada. La constitución es la que determina con relación al

<sup>19</sup> Platón, *La República o de lo justo*, L. II, 23ª edición, México, Porrúa, 1993, p. 463.

<sup>20</sup> Aristóteles, *La Política*, C. II, 9ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 1962, p. 117.

<sup>21</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, L. V. I., 2ª edición, México, UNAM, 1961, p. 111.

Estado la organización regular de todas las magistraturas, sobretodo de la soberana y el soberano de la ciudad es en todas partes el gobierno; el gobierno, es pues, la constitución misma, en todas las democracias.<sup>22</sup>

Otro principio aristotélico es el de la educación pública, la educación por el Estado, en virtud de que, según el pensamiento de este filósofo, solo por medio de la educación pueden sostenerse los Estados, porque encontrándose las costumbres y los principios de los ciudadanos en armonía con los principios del gobierno, resulta menos posible la realización de las revoluciones.

Santo Tomás de Aquino, por su lado, subraya el lugar y función de la razón dentro de la conducta moral. De acuerdo con Aristóteles afirma que lo que define al hombre es la posesión de la razón, la cual le permite actuar deliberadamente con vistas a un fin conscientemente aprehendido, elevándolo por encima del nivel de la conducta puramente instintiva; si el hombre es un animal político en posesión de la razón, existe en él una tendencia societaria que le compele a vivir en sociedad, no solo en grupos reducidos, sino en vastos grupos cuyas formas desarrolladas se denominan comunidades políticas. Señala que toda sociedad necesita de dirección y gobierno, porque una vida social para muchos no podría existir si no hubiera alguien que los presidiera y atendiera al bien común, por eso el gobierno existe primariamente para cuidar dicho bien, es una institución natural, lo mismo que la sociedad.<sup>23</sup>

De acuerdo con Santo Tomás, el poder político y el gobierno son de Derecho humano y éste encuentra su frente en el Derecho Natural, el cual es la imagen de la ley eterna, mas el Derecho se deja a la voluntad de los hombres, porque a ellos corresponde aplicar las leyes de acuerdo a los hechos y a las circunstancias, por ello se encuentra diversidad en las formas de gobierno, el gobierno no es una sustancia, como la persona, o sea, no es una individualidad que exista en sí misma; el gobierno es simplemente la ordenación justa de la sociedad; es el principio de unidad que sirve para alcanzar la justicia y aplicar el Derecho, así hay gobiernos justos y gobiernos injustos. La doctrina que procede de la filosofía Tomista es la manifestación más nítida del intelecto político teológico medieval en sus siguientes lineamientos:

- a) Es una doctrina de la sustancia de la persona humana
- b) Es una explicación de la vida en común

<sup>22</sup> Cfr. Aristóteles, *op cit*, pp. 117 y 118.

<sup>23</sup> Cfr. Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la justicia*, México, Porrúa, 1975, pp. 134 y 135.

- c) Es una teoría de la política considerada como el arte de gobernar para garantizar la libertad de la persona humana, traduciéndose en la teoría de las formas de gobierno, de la ley y de la justicia.<sup>24</sup>

La segunda forma de abordar el concepto de Estado es a través del *conocimiento reflejo* que es típico de los modelos *idealistas*, cuyo antecedente remoto se encuentra en la filosofía del Renacimiento y su manifestación moderna en las escuelas neokantianas y neopositivistas. “Para los seguidores de este conocimiento la realidad debe sondearse en el acto psíquico, en la lógica, en la exigencia gnoseológica en que el conocimiento se realiza. Dos de los más connotables exponentes del conocimiento reflejo son el profesor de la Universidad de Heidelberg, Georg Jellinek y Hans Kelsen, maestro de Viena”.<sup>25</sup>

Georg Jellinek, en su Teoría General del Estado construye un imponente aparato conceptual y su pensamiento puede adscribirse al positivismo y al neokantismo. El primero le provoca una cierta aversión metafísica y su empirismo histórico, el neokantismo inspira su desvelo crítico y la urgencia de una rigurosa metodología. Por su parte, Hans Kelsen, representa la “culminación del nominalismo jurídico, el cual cambia el hecho real por su representación mental, defendiendo el gnoseologismo y el logicismo radicales”.<sup>26</sup>

Jellinek se refiere al concepto social de Estado, expresa que éste es una “unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres que viven y permanecen en un territorio”.<sup>27</sup> Pero también señala que tal unidad no es real, sino que se forma en razón de una síntesis de nuestra mente. Si tal síntesis posee una significación que surge del mundo de nuestra experiencia interna, si existe algo que le corresponde en la naturaleza objetiva de las cosas, si las unidades que construimos necesariamente en nuestro pensamiento mediante la aplicación del concepto del fin, existen también, independientemente de nuestro pensar, no lo podemos determinar mediante los medios auxiliares de la investigación científica.<sup>28</sup>

Respecto al aspecto jurídico del Estado, Jellinek refiere que el Derecho posee una doble vida: por un lado es ejercicio jurídico efectivo en cuyo sentido tiene el carácter de un poder social que forma parte de la vida concreta de la cultura de un pueblo; por otro lado es una totalidad de normas que exigen ser convertidas en

<sup>24</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 106-114.

<sup>25</sup> González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, *op cit*, pp. 4 y 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>27</sup> Jellinek, Georg, *op cit*, p. 194.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 193-195.

acciones.<sup>29</sup> En este sentido, concibe al Estado como sujeto de Derechos y deberes, y por lo tanto resulta subsumible al concepto de corporación, la cual se encuentra formada por hombres que constituyen una unidad de asociación, cuya voluntad directora está asegurada por los miembros de la asociación misma. En consecuencia, “el Estado, desde el punto de vista jurídico, es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.<sup>30</sup>

Por su parte, Hans Kelsen en su *Teoría General del Estado*, señala que éste representa una ficción, es decir que no existe; lo que existe es el Derecho y el Estado es una ficción resultado del uso del discurso del Derecho. Afirma que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas o valores; que “el Estado es por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado al conocimiento de que el Estado, como orden no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.<sup>31</sup>

Por otra parte, es importante resaltar las ideas de algunos pensadores tanto de la Edad Media como de la época del Estado moderno, entre ellos tenemos a Nicolás Maquiavelo, Tomás Hobbes, John Locke, Montesquieu, Juan Jacobo Rousseau, Carl Marx y Federico Engels.

Nicolás Maquiavelo, en su obra “*El Príncipe*”, utiliza por vez primera, la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa. A lo largo de su obra, se evidencia que la palabra Estado es utilizada en su antiguo sentido latino *statum* que deviene del verbo *estare* y cuyo significado se reduce a situación o condición. Su objeto es compilar toda una serie de normas políticas, organizadas conforme a una lógica que permitiera al monarca mantener la situación que hasta entonces había caracterizado al poder para aumentarlo, a efecto de reafirmar su soberanía y presencia en su nación, sin necesidad de modificar las condiciones del régimen de gobierno.<sup>32</sup>

Maquiavelo no se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, sin embargo, es el primero en usar el término para referirse a las organizaciones políticas del bajo Medievo, cuyo poder era ejercido en parte por los reyes y

---

<sup>29</sup> Cfr. González González, *Teoría General del Estado*, *op cit*, p. 6.

<sup>30</sup> Jellinek, Georg, *op cit*, p. 195 y 196.

<sup>31</sup> Kelsen, Hans, *op cit*, p. 21 y 22.

<sup>32</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, *op cit*, p. 278-287.

príncipes y otra facción por los grandes terratenientes.<sup>33</sup> Utiliza la palabra Estado, en el sentido de “gobierno”, como poder político efectivo y autoridad de señorío, pero también en el sentido de “dominio”, es decir, “país” y “población”.<sup>34</sup>

Tomás Hobbes, por su parte, para hablar del Estado, argumenta consideraciones que acreditan la creación de un hombre artificial. Estas consideraciones nacen de un análisis de las condiciones objetivas en que los hombres se encuentran en un estado de naturaleza, o de las pasiones humanas que las condiciones objetivas favorecen en parte a sustentar.

Define al Estado como una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entres sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza la medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que tiene el poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo. A través del pacto, el Estado recibe el poder soberano, el poder absoluto y protege la vida y la propiedad de los individuos al precio de una obediencia pasiva por su parte. Así nace como único soberano entre sus súbditos ese gran *Leviatán*; el Estado Social que debe poner remedio a los males que privan en el estado de naturaleza, el Estado Social no es un Estado Natural como el que se da en los animales, sino una persona artificial que es creada por un pacto de intereses que no responde a ningún instinto natural del hombre, en donde el fondo egoísta de la naturaleza humana se disimula, pero no se suprime. El criterio que prevaleció en Hobbes para resolver el valor y la necesidad del Estado puede inferirse de su explicación del Estado de Naturaleza, en donde razón y pasiones se enlazan para legitimar la existencia del Estado.<sup>35</sup>

John Locke, a diferencia de Hobbes, afirma que en el Estado de Naturaleza existen el orden y la armonía; es un Estado de completa libertad en el cual los hombres ordenan sus actos y pueden disponer de sus personas y propiedades como mejor les parezca dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de que les sea permitido y sin depender de la voluntad de otra persona.

Aquí se descubre la concepción moderna del Estado, como cuerpo creado por el consentimiento mayoritario; el cuerpo que tiene poder para actuar y se mueve hacia donde impele la fuerza mayor, esa fuerza, se insiste, es el consentimiento de la mayoría. Locke es el primer teórico consecuente de la *Rule of law* y de

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 287.

<sup>34</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, introducción, traducción y notas de Roberto Raschella, Buenos Aires, Losada, 1996, p. 29 y 30.

<sup>35</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, *op cit*, p. 338.

apreciar por ello la efectiva división de poderes: poder legislativo, poder ejecutivo y poder federativo.

Charles Louis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, a su vez, realizó la aportación más importante respecto de la división orgánica del Estado, señalaba que:

En cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al Derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las ya existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.<sup>36</sup>

Explica que todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo ejerciera esos tres poderes, por lo que deben estar separados. En el fondo la teoría de Montesquieu se refiere al Estado de Derecho, que aunque tenga por objeto asegurar la libertad civil, encierra también señaladas disposiciones con tendencia a proteger la libertad de las autoridades públicas, en sus reciprocidades propias, es decir, deben ser iguales los unos en relación a los otros, para que ninguno sobrevenga omnipotente a lo que denomina “*checks and ballances*” (sistema de frenos y contrapesos) o “teoría de la balanza del equilibrio de poderes.”<sup>37</sup>

Juan Jacobo Rousseau, por su parte, sostenía el criterio del “buen salvaje”, hombre bueno y feliz, sin cultura y sin civilización. Procura descubrir la libertad e igualdad postuladas en el estado de naturaleza en el estado de sociedad, pero transmutadas a través del *contrato o pacto social*. El problema fundamental al que da solución en el *Contrato Social*, es precisamente al de encontrar una forma de asociación que defendiera y protegiera con la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedeciera sino a sí mismo y quedara tan libre como antes.<sup>38</sup>

Señala que el concepto de Estado se constituye en ocasiones a través de una generalización de los hechos, ya sea de la historia universal, ya de un periodo específico, mediante la comparación de determinados Estados reales. Ante esta

---

<sup>36</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, L. XI, C. VI, México, Porrúa, 1971, p. 104.

<sup>37</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, *op cit*, pp. 353 y 354

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 359-364

propensión empírica, señálese la que estima la formación del concepto como un momento en la designación de un Estado Ideal, perfecto pero quimérico.<sup>39</sup>

Juan Jacobo Rousseau al definir la persona pública del Estado, resultante del pacto social lo hace de la siguiente manera:

Esta persona pública que se forma así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad, y toma ahora el de república o el de corporación política, la cual es llamada por sus miembros Estado si es pasiva, soberana si es activa potencia en relación con sus semejantes.<sup>40</sup>

Así, el término Estado se emplea comúnmente con dos significados: por una parte se toma indistintamente con el término nación; por otra se utiliza frecuentemente como sinónimo de gobierno.

Las concepciones expuestas, sin duda, se basan en datos reales. Los que denominamos Estados son, en efecto, grupos sociales territoriales, con poder suficiente para mantenerse independientes. Considerando los grandes grupos desde adentro se ofrecen muy diversos motivos para definir el Estado como órgano de poder, de dominación y ordenación. Una primera interpretación de los Estados reales induce a considerar el Estado como la organización social constituida en un espacio propio, con fuerza para mantenerse en él y asistida de un poder supremo de imperio y de ordenación, ejercido por el elemento social que en cada momento asuma la fuerza política. Los datos reales, empíricos del Estado consisten en una fuerza de imposición y de ordenación en una comunidad de hombres sobre un territorio, una interpretación directa, libre de toda preocupación ética e ideal definirá al Estado como instrumento para dominar, es decir, “el Estado es la dominación sobre el país y los hombres, independientemente de todo poder, en otras palabras el Estado ordena y manda”.<sup>41</sup>

De las anteriores concepciones se destaca que el Estado es:

- Ente cultural.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 98

<sup>40</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Gandhi, séptima edición, 1993, p. 59.

<sup>41</sup> González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, México, *op cit*, p. 101 y 102.

- Una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial.
- Unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres que viven y permanecen en un territorio.
- La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.
- Es una ficción, no existe; lo que existe es el Derecho y el Estado es una ficción resultado del uso del discurso del Derecho.
- Estructura de agrupación social, o como una fuerza o función más o menos específica.
- Es un instrumento de fuerza o poder que ejerce un hombre o un grupo de hombres para regir o dominar una sociedad política.
- Aparato o instrumental de los poderes constituidos, según algunos, para mantener el orden general y defender la integridad del cuerpo político.
- Un órgano de poder, de dominación y ordenación.
- La organización social constituida en un espacio propio, con fuerza para mantenerse en él y asistida de un poder supremo de imperio y de ordenación, ejercido por el elemento social que en cada momento asuma la fuerza política.

En síntesis, las diversas formas en que ha sido concebido el Estado a través de los dos tipos de conocimiento y sus distintos pensadores, ideas de las que se desprende que el Estado representa una organización social constituida en un espacio propio, dotada originariamente de un poder dominante que actúa en forma continua con el fin de mantener el orden entre su población, concepto que se asume para la presente investigación.

### 1.3 LO ELEMENTOS DEL ESTADO

La ciencia política adopta la corriente que se inclina a considerar al Estado como un organismo de fuerza, resultado de las luchas entre los hombres: lucha de razas, de pueblos, de intereses y de clases. En razón de ello, el Estado ha sido el paso más importante dado por el hombre en la dirección de las fuerzas sociales, en virtud de que es una fuerza de reacción social para mantener la unidad del grupo, en un orden de relaciones libres.<sup>42</sup>

La concepción del Estado como fuerza de dominación precede también de la distinción de la sociedad frente al Estado poder de mando, no obstante una adecuada comprensión del proceso histórico de los Estados revela la íntima

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 102.

armonía del interés político y de las necesidades sociales. El Estado no vive sin asiento social, ni la sociedad sin la fuerza de integración del Estado. La sociedad con su Estado, y los grupos sociales se desenvuelven en una organización, obra de un proceso a la vez de coacción y de liberación. Sociedad y Estado se integran en la comunidad, que se gobierna con poder propio de dirección más que de dominación.<sup>43</sup>

Es evidente que el gobierno del Estado requiere PODER, porque no se realiza ninguna aspiración, ni se satisface ninguna necesidad sin poder suficiente, de tal manera que, la vida social parece desdoblarse espontáneamente en una serie de necesidades y en un sistema de medios para satisfacerlas. Un Estado supone un TERRITORIO determinado; sin él, un agregado de gentes puede constituir nación, pero no forma Estado. Supone un GOBIERNO ordenado y permanente, servido normalmente por funcionarios y en posición de exigir los servicios y las contribuciones de sus súbditos, para realizar las funciones elementales de gobierno: la protección de sus fronteras y de su pueblo contra ataques exteriores y el sostenimiento del orden en el interior. Supone también, normas, leyes o reglas que los gobernantes y gobernados aceptan. Finalmente supone un conjunto de hombres y mujeres con conciencia de determinada comunidad de intereses, deseosos de gozar los Derechos y dispuestos a cumplir las obligaciones de la ciudadanía.<sup>44</sup>

En virtud de lo anterior, existe una notoria correspondencia entre el Estado como poder y el establecimiento del equilibrio entre las fuerzas sociales. El poder del Estado al servicio de una dominación ciega y opresora será simplemente fuerza material; el poder del Estado al servicio de las tendencia unificadoras que palpitan en una sociedad, para establecer un equilibrio entre las fuerzas sociales contrapuestas, será una fuerza espiritualizada, de significación ética, única capaz de generar un orden jurídico.<sup>45</sup>

El análisis claro y la interpretación racional de la realidad del Estado, recogida elementalmente en las diferentes concepciones políticas y jurídico-políticas, obliga a distinguir en el Estado dos clases de elementos reales y de valor positivo:

- a) *Elementos externos y visibles que componen al Estado:* 1) El territorio; 2) Una comunidad humana; 3) El poder o fuerza.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 103

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

- b) *Elementos internos materialmente invisibles*: 1) En la relación en que consiste el movimiento característico del Estado, se trata de una relación definible como de obediencia o acomodamiento; 2) En la norma según la cual ha de producirse dicha relación; 3) En el contenido vital de la relación motivo de la norma.<sup>46</sup>

El *Territorio del Estado*, es el primer elemento que lo caracteriza, la tierra sobre la que éste se levanta, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina *territorio*. La significación jurídica de éste se exterioriza de una doble manera: negativa, en cuanto a que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad dentro del territorio sin autorización expresa por parte del mismo; y la positiva en cuanto a que las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado. De igual manera, el territorio del Estado tiene dos propiedades: es, de un lado, una parte del Estado, considerado éste como sujeto, lo cual es una consecuencia lógica de que los hombres que viven de continuo en un territorio sean miembros de este Estado, y, por consiguiente el Estado mismo adquiere este carácter sedentario peculiar a sus miembros. El territorio es, en segundo lugar fundamento espacial para que el Estado pueda desplegar su autoridad sobre todos los hombres que viven en él ya sean ciudadanos propios o de un país extraño.<sup>47</sup>

La *Población del Estado*, es su segundo elemento; se sabe que los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo. Al igual que en el territorio, el pueblo tiene en el Estado una doble función: por un lado, es un elemento de la asociación estatista al formar parte de ésta, en cuanto el Estado es sujeto del poder público. Desde este punto de vista, el pueblo es designado en su sentido subjetivo. En otro sentido es el pueblo objeto de la actividad del Estado, es decir, pueblo en cuanto objeto.<sup>48</sup>

El *Poder del Estado*, como elemento del mismo, refiere a que toda unidad de fines en el hombre necesita la dirección de una voluntad, que ha de cuidar los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta a la de sus miembros.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>47</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op cit, pp. 368-371

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 378

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 394 y 395

Además de los elementos señalados, se habla de *la Autoridad o poder público*, como elemento formal del Estado para lograr el bien público temporal, dicho elemento constituye la causa formal del Estado, la cual organiza la materia del mismo, que es la población y le indica sus rumbos y los lineamientos de su actividad. La autoridad en el Estado no es más que una manifestación característica del heterogéneo o múltiple problema de la autoridad en la vida social.<sup>50</sup>

Se acepta habitualmente que el Estado es una sociedad total regida por una autoridad o gobierno y encauzada hacia la obtención del bien público temporal. Y a la autoridad se le señalan de ordinario, las funciones de gobernar y de administrar, por ello no hay que confundir autoridad con poder.

## 2. EL PODER

### 2.1 CONCEPTO

El pueblo es titular del poder político, vocablo que procede del latín *potere*. La trascendencia de este concepto y la exigencia de revisar su contenido, ha favorecido la creación de un catálogo de locuciones que tratan de establecer la idea tácita en aquél; Robert Dahl, considera que los términos que aluden al poder comprenden una categoría sumamente amplia en cuanto a relaciones humanas, proponiéndose diversos esquemas para clasificar dichas relaciones; así, los términos influencia, autoridad, persuasión, disuasión, inducción, coacción, compulsión, fuerza.<sup>51</sup>

El diccionario de la Lengua Española ofrece cuatro sentidos del término poder:

- a) Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa;
- b) Fuerza de un Estado, en especial la militar;
- c) Fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío;
- d) Suprema potestad rectora y coactiva del Estado

Dentro de estas nociones, la primera y la tercera, aluden a la noción común del poder; en tanto que la cuarta hace referencia al poder del Estado. Sin embargo en las acepciones citadas, parece filtrarse un denominador genérico, el poder entendido como algo que incluye fuerza, poderío, coacción. Considerado así el

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 499

<sup>51</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, *op cit*, p. 492.

problema, la fuerza pura sería el poder, o bien, toda actividad decisoria desprovista de coacción, de fuerza, de poderío, no sería poder. Algunos autores han dificultado el análisis del poder al utilizar el concepto de control a efecto de definir a aquél. Algunas veces esto no pasa de ser una simple tautología, si se aceptan poder y control como sinónimos, en otras ocasiones al hacer hincapié en el control, se disminuye la trascendencia del poder, control es más útil para señalar una forma singular de poder, a saber: las formas que utilizan las técnicas formales de ordenación y supervisión.<sup>52</sup>

Ahora bien, contemplada como un todo la sociedad es una verdadera constelación de relaciones de poder; cuyo carácter puede ser social, político, económico, religioso, moral o de otro tipo; sin embargo, el poder político se distingue por ser un poder dominante, no pudiéndose resistir su coacción porque posee los medios materiales para obligar, lo cual no implica que se reconozca la existencia de la tricotomía poder; coerción y legitimidad, términos que están estrechamente vinculados, porque el poder no puede asimilarse a la simple fuerza. El principio de legitimidad transforma la simple relación de fuerza en una relación de Derecho, ya que el poder legítimo se distingue del poder de hecho por ser un poder regulado en forma jurídica y, precisamente, es mediante los preceptos jurídicos como el poder puede realizar su función; en esta forma el poder se presenta como elemento jurídico-político, en la concepción del Estado.<sup>53</sup>

Por otro lado, se sabe que la realidad social está orientada por la política en cuanto vocación de poder; la actividad política, se distingue de otras actividades sociales, en que sobre ella gira la responsabilidad de conducir lo social. La actividad política existió antes de que hubiera Estado, era una función social que establecía la cooperación humana, es por ello que la noción de lo político es más amplia que la de lo estatal, porque no solo la actividad política es anterior al Estado, amén que no toda actividad del Estado es actividad política, porque la mayor parte de sus funciones versan sobre asuntos administrativos, en tanto que la función política estriba en dirigir la marcha del Estado. Así, el poder realiza una triple función: de dirección, de especialización y de coacción.

En razón de esto, se realiza una distinción entre poder del Estado, poder en el Estado y poder del órgano.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 493

<sup>53</sup> *Idem*.

- a) *El Poder del Estado*, cuantitativamente es el resultado de todas las acciones políticamente relevantes, internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto el núcleo que ejerce el poder en el Estado, a los que lo apoyan y a los que se oponen, como al poder constituyente. Cualitativamente se caracteriza por ser el poder supremo de dominación.
- b) *El Poder en el Estado*, comprende, por una parte, el poder originario o constituyente que reside en el pueblo o la nación, y el poder derivado o poder de autoridad del que se encuentran investidos en conjunto los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado.
- c) *El Poder del órgano*, o poder de autoridad, es un poder de dominación derivado, cuya esfera de actividad y competencia específica resulta determinada por el ordenamiento jurídico en la organización.<sup>54</sup>

Las relaciones entre Poder y Derecho pueden caracterizarse si se afirma que todo poder político, en virtud de su propio sentido, aspira a la forma jurídica establecida y asegurada por órganos estatales; en el Estado moderno el Derecho representa normalmente la forma ineludible de manifestación, ya sea desde el punto de vista técnico o ético-espiritual de todo poder político que pretenda consolidarse. Es la forma técnicamente más perfecta de la dominación política, porque posibilita la orientación y ordenación más exacta y practicable del obrar social, o sea, la previsión y la imputación más firmes del comportamiento que funda y activa al poder del Estado; su exactitud y factibilidad se cimentan íntegramente en que la creación y ejecución jurídicas se asignan al poder del Estado, el que para estos fines, sostiene un aparato especial que se manifiesta comúnmente como la unidad de acción y decisión más fuerte dentro del territorio del Estado. De acuerdo con estas consideraciones, el poder del Estado es siempre legal, o sea, poder político jurídicamente organizado, pero a causa de su función social, el poder del Estado no ha de conformarse con la legalidad técnico-jurídica, sino que por imperativo de su propia subsistencia debe preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas, es decir, buscar la legitimidad, porque el poder del Estado es más sólido cuanto más grande es el reconocimiento voluntario que se presta por aquellos que lo sostienen a sus preceptos ético-jurídicos y jurídicos positivos, porque solo posee autoridad aquel poder del Estado a quien se distingue como poder autorizado. Esta autoridad se funda en la legalidad, en tanto ésta se basa en la legitimidad.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, op cit, pp. 494-495.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 495 y 496.

Herman Heller considera que:

Los ideólogos de la violencia desconocen esta formación del poder por el Derecho, en tanto que los ideólogos pacifistas, por el contrario, no quieren admitir la formación del Derecho por el poder. Dado que no puede existir una comunidad jurídica absolutamente homogénea, ni en la sociedad dividida en clases, ni tampoco en una sociedad económicamente solidaria – porque ello supondría la liquidación de todas las diferencias (no sólo de las económicas) entre los individuos -, la convivencia humana precisa siempre de un poder del Estado que establezca el Derecho positivo y que lo ejecute contra los que a él se opongan. Pero la historia nos muestra repetidamente ejemplos de la “fuerza normativa de lo fáctico”, por la cual un poder que al comienzo lo era solamente de hecho, e incluso se tenía por injusto, consigue poco a poco que se llegue a considerar como un poder legítimo.<sup>56</sup>

En efecto el Estado es fuerza, pero fuerza subordinada al Derecho, ubicada bajo el imperio de la norma jurídica y de la norma ética que inspira aquello, lo cual implica que el poder no sólo encuentra sus límites en el Derecho Positivo, sino también los encuentra en la órbita de la eticidad. De lo anterior se desprende que el poder abarca dos aspectos: el primero *de Hecho*, y el segundo *de Derecho*; pero en realidad son los gobiernos los que deben ser clasificados en gobierno de *facto* y gobierno de *iure*, según se llegue al poder, bien conforme al ordenamiento jurídico, bien al quebrantar sus reglas. El gobierno de *hecho* es resultado de una situación irregular, por ejemplo un golpe de Estado, que puede llegar a consolidarse jurídicamente mediante una Constitución, o arrogándose facultades legislativas, no obstante que éstas dimanen de la representación política. Así, el gobierno de hecho conserva casi todas las peculiaridades del poder legítimo y sus normas son convalidadas por un régimen posterior o perdura por la bondad esencial de las normas promulgadas, pero principalmente, el gobierno de hecho se legitima si en su actuación realiza el fin para el que existe el poder. Cualquiera que sea su origen el poder requiere contar con el consentimiento público, en caso contrario, estaríamos en un régimen de fuerza inestable. Frente al Poder de Hecho, el Poder de Derecho tiene el beneficio de ser desempeñado en nombre del Estado, lo cual permite explicar por qué el poder tiene la facultad de mandar, y a quien le corresponde dicha facultad, quien tiene la atribución de gobernar; porque la naturaleza social del hombre hace indispensable la existencia de una autoridad que fije un orden. Como se ha asentado, no hay orden sin dirección, y ésta se

---

<sup>56</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, *op cit*, p. 262

satisface mediante el poder. El titular abstracto de poder es el Estado, en cuyo nombre se exige obediencia, es decir, es una relación de subordinación en que se colocan correlativamente los seres humanos, dicha relación implica la existencia necesaria de dos términos: el mando y la obediencia.<sup>57</sup>

Por otra parte, Jellinek dice que hay dos tipos de poderes:

- a) *Poder no dominante*, es decir, el poder simple de una asociación, se caracteriza por serle posible dar órdenes a los miembros de la asociación pero carece de fuerza bastante para obligar con sus propios medios a la ejecución de sus órdenes. En consecuencia, todo miembro de una asociación que no posee poder de autoridad, puede en cualquier ocasión sustraerse de ella.
- b) *Poder dominante*, es el que se encuentra dotado de fuerza, y por consiguiente es el poder del Estado. La dominación es la calidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes. Donde se halla el poder dominación, bien sea en una sociedad inserta en la vida del Estado o en un individuo, es porque procede del poder del Estado. Incluso cuando esta dominación ha llegado a ser Derecho propio de una asociación, no tiene un carácter originario, sino que es siempre un poder derivado.<sup>58</sup>

En atención a lo anterior, el concepto que se utilizará en la presente investigación es el de 'Poder del Estado', entendido como el resultado de las acciones políticas, internas y externas del Estado, de donde se desprende el poder dominante dotado de fuerza, característica que lo diferencia de las demás formas de poder.

## 2.2 EL PODER DEL ESTADO

El *poder del Estado como validez del orden jurídico*, hace referencia específica a que en la unidad de una corporación, la imputación al Estado, sólo es posible sobre la base de un orden normativo, en virtud del cual, son seleccionados determinados actos humanos, cuantificados desde un punto de vista normativo y enlazados en esa unidad que constituye el Estado. En consecuencia, todos los hombres que constituyen y pertenecen al Estado están sometidos al orden estatal. Cuando la teoría tradicional considera que la función esencial del poder público consiste en someter a los hombres que constituyen el Estado, de tal modo que éste impera sobre aquellos, es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres ligando su conducta a la realización

<sup>57</sup> Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, op cit, pp. 497 y 498.

<sup>58</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op cit, pp. 395-397.

de un deber jurídico, y entrelazando así, todas las conductas. Y ésta es la función del orden estatal, en virtud del cual afirma éste su validez frente a los hombres.<sup>59</sup>

El *poder del Estado como fuerza natural*, se sitúa en el ámbito de la causalidad, siguiendo la dirección del conocimiento jurídico normativo. Se designa el poder del Estado como “voluntad” estatal. Y en el dominio de la teoría jurídico-política, la “voluntad” es la expresión típica usada en la psicología para designar la norma. Por ello, es importante considerar la eficacia de los actos psíquicos referidos al contenido del poder del Estado, es decir, la eficacia de las “representaciones psíquicas de normas de Derecho”.<sup>60</sup>

El *poder del Estado como dominación*, considera que el Estado consiste, en esencia, en la sumisión de ciertos hombres bajo un poder, pueden aspirar a ese título no sólo la validez normativa obligatoria del orden estatal, o la eficacia psíquica vinculadora, sino también un contenido específico de orden estatal. Por eso el contenido específico del orden jurídico constituye la antítesis entre el que manda, es decir, el que pone las normas, y el obligado a la obediencia, es decir, a la ejecución de las mismas, el sometido a las normas positivas; incluso en el caso posible de que los sometidos a las normas sean los mismos que las han puesto, los mismos que han determinado su contenido. Por tanto, también en este sentido, el orden estatal es un orden basado en el dominio, en el poder. Cuando se representa al Estado como una relación de poder, de dominio, y a ese efecto se consideran tan sólo las relaciones realmente existentes entre los hombres que dominan y los que son dominados, se pretende captar la esencia de la relación de dominio, que constituye el contenido de un orden normativo, prescindiendo de esta su forma específica. Así se demuestra que el sentido del poder o dominación estatal, no es el de que unos hombres estén sometidos a otros, sino el de que todos los hombres estén sometidos a las normas, si bien son hombres los que las crean. Y de este modo se revela también la trascendencia de la doctrina que sostiene que “el Estado es un orden jurídico, un sistema de normas de Derecho, que, por tanto, estar sometido al poder del Estado no significa otra cosa sino hallarse vinculado a un orden jurídico”.<sup>61</sup>

Por otra parte, se habla del *poder del Estado como coacción*, lo cual ocurre en doble sentido: por un lado significa que las normas del orden estatal son normas que prescriben la coacción, es decir, son normas jurídicas. Y por otro lado, el orden estatal es un orden objetivo porque posee una validez objetiva respecto de

---

<sup>59</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *op cit*, pp. 125 y 126.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 126 y 127.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 128 y 129.

los hombres que constituyen el Estado, es decir, dicho orden vale con independencia del querer y del deseo de los hombres, y eventualmente puede imponerse contra de ese deseo y ese querer.<sup>62</sup>

Augusto Sánchez, por su parte, señala que el hombre ha tenido la necesidad de vivir en comunidad para cubrir sus necesidades y satisfacer las necesidades de los otros. En consecuencia la sociedad civil se constituye más por la necesidad que tienen los hombres de sobrevivir que por la libertad de los mismos, de estar juntos; de tal forma que las necesidades de unos se satisfacen gracias al trabajo de otros y así recíprocamente.

En virtud de lo anterior habla de dos tipos de poder en el Estado:

- a) *Poder colaboración*: Este tipo de poder se daría en las sociedades horizontales y consiste en que los hombres se reconocen mutuamente y conforman una unidad, en la que todos participan solidariamente tanto en la construcción de la realidad social, como en la división de las tareas. Todos se benefician de los bienes obtenidos, sin que exista un capataz que exija a alguien la prestación del servicio obligatorio para él, o para otro, como pudo ocurrir en las culturas nahualtecas del México antiguo. Sin embargo, menciona que, no siempre la reciprocidad ha sido equitativa porque son pocos los ejemplos de las sociedades donde las interrelaciones humanas son horizontales y de respeto al otro. En esta hipótesis resultante de la lucha por el reconocimiento, las autoconciencias permanecen en un nivel de equilibrio, es decir, ninguna vence a la otra, y se reconocen recíprocamente. Por lo tanto ambas trabajan en el mundo y obtienen sus frutos de maneras similares. El sistema ideológico que de aquí se deriva, dará como resultado una construcción social de la realidad, en que todos participan de manera efectiva. En consecuencia no debe existir norma ideológica, y si existiera, debería tener esas mismas características de reconocimiento del otro, por lo cual no tendría sanción, pues al momento en que alguien tuviera el poder de castigar estaría aplicando la lógica de dominación y no del reconocimiento.<sup>63</sup>
- b) *Poder dominación*: Este tipo de poder es característico de las sociedades verticales y sus sistemas productivos se han movido entre un sujeto particular o colectivo dominante, la esclavitud y la servidumbre de los dominados. A diferencia del poder colaboración, no se reconoce al otro, sino que se le domina y explota, por lo tanto opera una construcción

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>63</sup> Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2008, pp. 7 y 8.

particular, unilateral, de la realidad, ya que la conciencia de la realidad subjetiva del dominante se impone como única verdad al conglomerado social y éste la acepta y la reproduce.<sup>64</sup>

De igual forma señala que en esta hipótesis resultante, de la lucha por el reconocimiento, una autoconciencia vence a la otra, y si esta última prefiere la vida a la libertad, se somete y luego se humilla ante el dominante. Por lo tanto, sólo queda como autoconciencia el dominante, y por ello el vencido es el que trabaja el mundo, pero sus frutos se los apropia el dominante, pues al no reconocer al dominado, tampoco le reconoce el producto que produce. Dice que el sistema ideológico que se deriva de esa relación desigual dará como resultado una construcción “particular” de la realidad que dependerá de la “conciencia de lo real” subjetiva que tenga el dominante y que impondrá a todos los dominados, como única verdad y totalidad. En consecuencia, la ideología-norma que se impone deberá tener esas mismas características de dominación y de desigualdad, por lo cual en ellas no tiene cabida la democracia ni la igualdad. Estas formas de poder son las que determinan al sistema productivo y como su consecuencia se origina la construcción de la realidad y se desarrollan las normas ideológicas, religiosas, filosóficas y jurídicas que tienden a su mantenimiento y a su reproducción.<sup>65</sup> En nuestro país opera el poder dominación, es decir, un sistema vertical en el que existe un dominante que establece el orden entre los dominados.

### 3. EL CONTROL SOCIAL

#### 3.1 CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Augusto Sánchez indica que el control social es el resultado de las estrategias que han permitido que el poder logre de los dominados la obediencia y el consenso, para la permanencia de su poder hegemónico.

Asimismo realiza una clasificación de los controles sociales:

- a) *Control social formal*: Consiste en la ideología social-Derecho que contiene una sanción jurídica y está promulgada.
- b) *Control social informal*: Está constituido por la ideología-norma cuya coercitividad se convierte en auto-reproche o culpa, derivados de una construcción previa de la conciencia moral, es decir, de haber aprendido el contenido del mandato de la acción u omisión.

<sup>64</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 8.

<sup>65</sup> Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2008, pp. 8 y 9.

Generalmente se considera que estos controles sociales son bien intencionados y buscan el orden social y no el interés particular sólo de algunos. Pero como no necesariamente es así, es necesario subclasificarlos en: puros y espurios, blandos y duros.

- a) *Los controles sociales formales puros*, son ideología hecha normas obligatorias, que cumplen para su formación discursiva y aplicación, los principios generales del Derecho moderno y son coercitivas jurídicamente aunque no sean conocidos por la persona a la cual se aplican, pues el principio de que “la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento”, es una perversión del sistema con el que justifica la sanción y pone a las personas en estado de permanente indefensión.
- b) *Los controles sociales formales espurios*, son los mismos, coercitivos jurídicamente pero que no respetan en su construcción discursiva o en su aplicación los Principios Generales del Derecho. Esto es, que no cumplen las reglas propias que dan origen a su producción como discurso.
- c) *Los controles sociales informales puros*, son ideologías coercitivas, moral o socialmente, sin una consecuencia de carácter jurídico, pero que provocan sentimiento de culpa. Los controles sociales informales pueden ser *puros*, cuando se hacen respetando las reglas propias del discurso ideológico que les da origen, y son *espurios*, cuando se construyen transgrediendo la racionalidad de su propia construcción discursiva.
- d) *Los controles sociales formales e informales* pueden ser *duros* o *blandos*, cuando están condicionados para su aplicación por las posiciones de poder efectivo que tengan los agentes que los operan, frente a los sujetos a los cuales se les desea imponer el control. De igual suerte que el poder de las partes involucradas en la aplicación de los controles, condiciona que éstos se apliquen de manera dura o blanda, dependiendo de las relaciones de fuerza que se den entre el sujeto que debe aplicar el control, y las personas a quienes se desea aplicarlo. En consecuencia un controlador, aplicará controles blandos a quien tenga más poder que él, aun cuando sean responsables de delitos; y es más probable que aplique controles duros, a personas sin poder, aunque sean inocentes.<sup>66</sup>

De lo anterior, concluye que el poder en su sistema social impone su particular visión de la “realidad” y de su sistema productivo, al conglomerado humano que actúa como un mero reproductor de esa racionalidad. Una vez impuesta, esa construcción particular de la realidad, se vuelve norma, verdad y totalidad para los sujetos que la adoptan. De esta manera, los diferentes y disidentes, serán

---

<sup>66</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 20 y 21.

señalados como pecadores, enfermos, desviados, desadaptados, peligrosos sociales y delincuentes. Así, el lenguaje ideología crea artificialidades y condiciona las formas de comportamiento humano con respecto a esas apariencias, que son previstas por normas morales, sociales o jurídicas que contienen la amenaza de una sanción, para quienes no cumplan con el deber de acción u omisión que puedan contener.<sup>67</sup>

En la sociedad contemporánea, el discurso del Derecho no es igualitario, porque se deriva de un sistema productivo de poder-dominación. Ese Derecho-ideología constituye un sistema de “universal inclusión” cerrado, que sólo se ve a sí mismo en sus reglas y dogmas de construcción. Por lo tanto, es ciego hacia afuera, porque no ve otra realidad diversa a la construida por sí mismo. Por otra parte, el Derecho-ideología quisiera prever jurídicamente todo, pero como ello no es posible, porque el Derecho no puede abarcar todo, ni todas las actividades humanas, entonces ese mismo Derecho genera, a la vez, un mundo de “universal exclusión”. Es decir, genera violencia en el mundo que no está previsto o sujetado por la norma jurídica. Por lo tanto, todo lo que se encuentra fuera de la “universal inclusión” pertenece a la “universal exclusión”, esto es en lo que no es posible y no existe, para la inclusión, aunque esté ahí.<sup>68</sup>

La selectividad del Derecho implica que todo es posible a través del Derecho, pero además significa que aquello que es posible, lo es sólo a través del Derecho. Ésta es la razón del universo ciego y cerrado de inclusión, que provoca violencia contra aquellos sujetos que no se ajusten al prototipo de las instituciones jurídicas.<sup>69</sup>

El sistema ideológico de “universal inclusión” se construye con base en la creación de diferencias y distinciones, a partir de considerarse a sí misma como la única realidad, como la racionalidad del sistema, y esto implica que se excluya la racionalidad de cada uno de los individuos que integran el sistema. Por tanto, la “razón del sistema” sobre lo que se considera “realidad”, construye a todo lo demás ajeno, como “no realidad”; la razón de su “moral”, construye a todo lo demás como “inmoral”; la razón de lo que se considera “Derecho”, construye a todo lo demás, como “ilícito”. Sin embargo esa distinción no se puede aplicar a cada concepto de racionalidad en sí mismo, porque entonces se “desmorona el fundamento autocrático de la razón del sistema; es decir, su “razón” es la razón

---

<sup>67</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 21 y 22.

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 22.

<sup>69</sup> Cfr. Giorgi, Raffaele de, *Filosofía del Derecho y sistemas sociales*, *Revista cuaderno de posgrado*, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, número 11, México, 1998.

única, aunque no tenga razón; su “moral” es la única moral, aunque no sea moral y su “Derecho” es el único Derecho, aunque no tenga Derecho”.<sup>70</sup>

En suma, el concepto del control social es concebido como el resultado de las estrategias que han permitido que el poder logre de los dominados la obediencia y el consenso, para la permanencia de su poder hegemónico.

### 3.2 CONTROL SOCIAL MODERNO Y POSMODERNO

Se sabe que, en la modernidad de los países periféricos, triunfó el *Leviatán* en la práctica política y no, la visión democrática de la soberanía popular, pues se impuso un Estado autoritario, que no puede ser controlado por su contraparte, el pueblo.<sup>71</sup>

La modernidad liberal, concibió a los hombres iguales ante la ley, a la sociedad como homogénea e integrada por un consenso, capaz de obedecer reglas de conducción técnicas y humanas, susceptibles de alcanzar soluciones para la felicidad de los hombres. Sin embargo su génesis y desarrollo siguieron siendo desiguales, pues se basaron en formas jerárquicas de dominación, que no pueden ser modificadas, solamente por los contenidos ideológico-jurídicos. No obstante, la concepción del Estado obligado a garantizar los derechos de las personas, fue resultado de esa visión del hombre libre, con la capacidad de contratar. En esa relación el Estado tenía que regirse por normas humanas de Derecho, ya no religiosas, de manera que los detentadores del poder político, sólo podrían hacer lo que jurídicamente estaba previsto en la ley promulgada. Entre sus obligaciones se estableció, por primera vez, el respeto a los derechos ciudadanos y de las garantías fundamentales de las personas, que identificaban el nuevo poder contractual. Desde esta perspectiva, el Estado y las personas debían regirse por reglas, que fueron construyéndose hasta conformar el llamado Estado de Derecho, cuyas características debían ser: el respeto de la soberanía popular, la división y equilibrio de los poderes públicos, la responsabilidad de los servidores públicos por violación a las normas de Derecho en el ejercicio de sus funciones y la protección jurídica efectiva de las personas y de sus derechos. Aparecen, entonces dos sujetos en la relación jurídica, por un lado el poder de un Estado laico y por el otro la sociedad civil. Con ello se esperaba que la arbitrariedad del poder pudiera ser contenida por la existencia de normas jurídicas, y que igualmente los miembros de la sociedad puedan guiarse por un derecho puro nacido de principios generales de respeto a los derechos humanos. En esas

---

<sup>70</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *op cit*, pp. 22 y 23.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 137.

circunstancias históricas, la conciencia colectiva estuvo motivada por la bondad artificial de los postulados del sistema liberal del capitalismo, pero cuya base práctica ha sido el poder-dominación a partir de la libre competencia y la explotación del otro. En consecuencia, la ideología del control social, de los derechos individuales de las personas y del control del poder del Estado por el Derecho, han sido un lenguaje simbólico que sirvió para legitimar jurídicamente la autoridad del dominador y establecer la obligación del dominado, de trabajar a favor del patrón.<sup>72</sup>

Las nuevas formas de producción mercantilista y fabril expandieron los límites del mundo, revitalizaron las concepciones económicas de la propiedad privada, la libre iniciativa, la nueva esclavitud y el intercambio. La economía del mercado y el uso generalizado de la moneda hicieron evidentes los procesos de acumulación originaria, que fundamentaron la producción capitalista pre-monopólica: crecieron el capital y el trabajo, el valor, el precio, la oferta y la demanda, la renta, el interés y la ganancia. A partir de ellos se estructuró una ideología de la cuantificación del dinero, de todas las actividades humanas, incluido el tiempo de producción o el *tiempo perdido* por no estar haciéndolo. El excedente de la mano de obra que existió provocó la generalización del uso de la pena de muerte a aquellas personas que quedaban excluidas del sistema de producción. Cuando el maquinismo irrumpió millones de brazos y llenando Europa de indigentes, la pena de muerte se encargó de equilibrar la correlación entre la fuerza de trabajo y los medios de producción.<sup>73</sup>

Por otro lado, la *posmodernidad* político-jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándolos a pasar de la pre modernidad en que viven, a la posmodernidad del control legal y de facto, extraterritorial. A las políticas posmodernas no les importa cuidar las formalidades de las libertades civiles en que teóricamente descansaba el liberalismo capitalista moderno. La simulación de las garantías individuales y de los derechos humanos, quedó en el pasado. Aunque no se toleran las dictaduras abiertas al estilo latinoamericano del siglo XX, se han promulgado legislaciones que en la modernidad eran consideradas de excepción, institucionalizándolas como el Derecho cotidiano y permanente, para legitimar y dar cauce jurídico a las nuevas necesidades de control. Para ello, en la práctica se renuncia a los principios generales del Derecho moderno y se construyen legitimaciones jurídicas que legalizan el actuar abusivo de la autoridad.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 137 y 138.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p.140.

En síntesis, el neoliberalismo trasnacional constituye la coherencia de un proyecto manifiesto de producción-dominación, que auto-genera la nueva ideología jurídica que lo justifica y que no se oculta, porque está convencida que su razón y su Derecho, son la razón y el Derecho para todos, aunque no tenga razón y tampoco tenga Derecho. En consecuencia, se ha llegado al *control social posmoderno* en el cual las garantías declaradas por la modernidad desaparecen, las normas jurídicas penales se radicalizan y el control individual cede el paso al control colectivo, de pequeños y grandes grupos sociales inocentes. Los países periféricos están quedando con gobiernos sin poder, pues todo lo público se ha privatizado, inclusive los servicios que antes prestaba el Estado, como la seguridad. Sin embargo la *seguridad pública* que ahora tiene participación de servicios privados nacionales e internacionales de vigilancia permanece en México, como una función que ahora corresponde principalmente a policías militares, para coadyuvar con el control social local, dentro de la *seguridad nacional* del sistema económico global. Esto quiere decir, que mientras en los países centrales como en la Unión Europea, se acaban las fronteras y fluyen libremente las mercancías, los capitales y las personas, en los países dependientes, sólo circularán los productos y los bienes de capital, mientras que las poblaciones permanecerán acorraladas dentro de los marcos territoriales en que deben permanecer. Los gobiernos entonces se convertirán en administradores del “orden social” local y reproductores de medios de producción controlados, de fuerza de trabajo especializada y promotores de la ideología que sea conveniente para las relaciones de producción globales.<sup>74</sup>

Los párrafos anteriores, nos permiten evidenciar como el control social ha sido aplicado en la vida de la sociedad en sus diferentes etapas con el fin de obtener mayores beneficios a favor de quienes ostentan el poder.

Derivado de lo antepuesto, los temas abordados en este capítulo se relacionan de la siguiente manera:

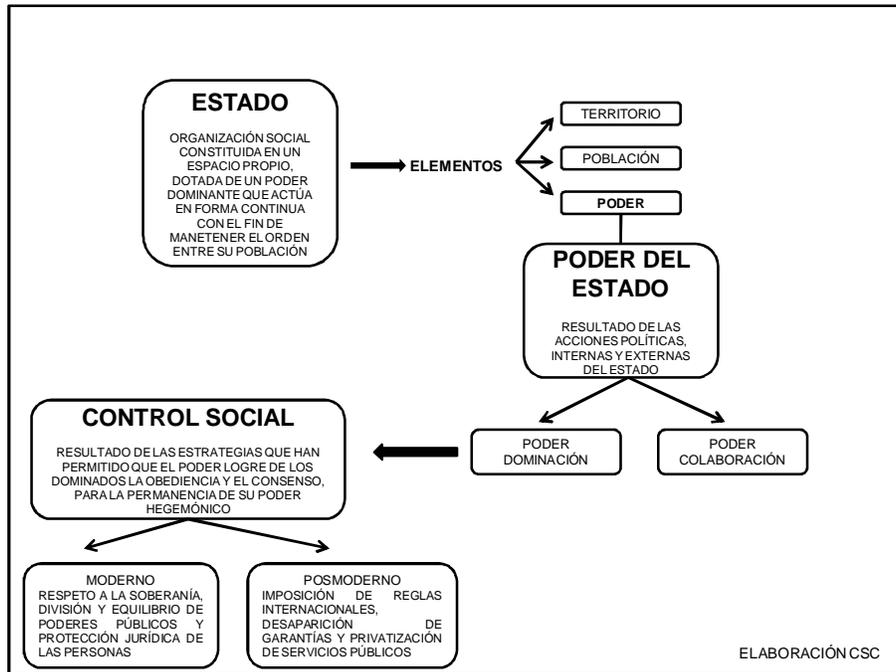
El Estado es entendido como aquella organización social, constituida en un espacio propio, dotado de un poder dominante que actúa en forma continua con el fin de mantener el orden entre su población. A su vez el Poder del Estado es el resultado de las acciones políticas internas y externas del mismo Estado. De este concepto se desprende el Poder Dominación del que se deriva el control social como resultado de las estrategias que han permitido que el poder logre de los dominados la obediencia y el consenso, para la permanencia de su poder hegemónico. El control social moderno se caracterizaba por el respeto a la

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 184 y 185.

soberanía, la división y el equilibrio de los poderes públicos y la protección jurídica de las personas, por el contrario, el control social posmoderno se define por la imposición de reglas internacionales, la desaparición de garantías y la privatización de los servicios públicos.

CUADRO 1. ESTADO, PODER Y CONTROL SOCIAL



El desarrollo de estos temas en la presente investigación funciona para explicar que el Estado, a través del tiempo, ha instaurado diversas formas de control, formales e informales, para lograr no solo la obediencia de sus dominados, sino la erradicación de sus derechos y muy en especial de la clase trabajadora, ya que los sindicatos, que originalmente fueron creados como un ente de defensa del sector obrero, actualmente se han convertido en una figura subyugada a los mecanismos de control impuestos por el Estado a través de la Ley y sus instituciones que no solo vulneran su autonomía sino que impiden la realización de actos tendientes a la mejora de las condiciones laborales de la clase trabajadora del país.

## **CAPÍTULO II: ADMINISTRACIÓN NEOLIBERAL CONTRA EL SINDICALISMO**

### **INTRODUCCIÓN**

Con el fin de comprender los temas que se abordan en el presente capítulo es necesario recordar que, como ya se mencionó en las consideraciones previas que preceden esta investigación, el Derecho Sindical, en general, fue resultado del movimiento obrero producido con el propósito de contrarrestar la indefensión en la que se encontraban los trabajadores a causa de la revolución industrial y el maquinismo, lo que provocó una concentración masiva de la mano de obra y la proletarianización en el mercado de trabajo y originó la conciencia de clase para oponer la fuerza de las agrupaciones sindicales al poder del capital.

En consecuencia, la organización sindical nace como un instrumento social autónomo en su origen, que tiene como fin obtener el equilibrio entre los factores de la producción mediante la lucha por mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados. Sin embargo, las transformaciones que se han dado en la Administración Pública a través del tiempo, producto de la visión neoliberal, transgreden dicha autonomía mediante procesos formales e informales de control social ejercidos por el Estado a través de la Ley y la Secretaría del Trabajo, generando una total dependencia de los sindicatos a los poderes que constituyen el sistema Estatal y, consecuentemente, crea una condición de ventaja por parte de la clase capitalista en relación con dichas organizaciones obreras, las cuales, se han visto obligadas a ajustarse a las nuevas condiciones de control administrativo, burocrático y jurisdiccional impuestas por el Estado para garantizar su supervivencia.

En el presente capítulo se realiza una comparación general de lo que fue el sistema de la Administración Pública Clásica, el Estado Benefactor y los cambios que se han dado con la aplicación de los principios neoliberales del paradigma posburocrático o la también llamada Nueva Gestión Pública, con el fin de analizar cómo ha sido afectado el fenómeno sindical con esta nueva forma de administración que, en lugar de respetar y garantizar la fuerza social que podrían representar las organizaciones sindicales, diluye su actividad y la controla mediante diversos mecanismos burocráticos, administrativos y jurisdiccionales que limitan y vulneran no solo su autonomía, sino también el principio de equilibrio entre los factores de la producción y preparan su extinción desde la visión neoliberal.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CLÁSICA

El paradigma burocrático que imperaba en México como en algunos otros países, principalmente Estados Unidos y Francia hasta antes del siglo XX, se encontraba constituido por diversas ideologías que implicaban la idea de que el ejercicio de la Administración Pública, a través del servicio público, debía beneficiar, más que a la sociedad, a la administración misma, centrada en los intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos.

Barzelay, en su libro *“Atravesando la Burocracia”* concretiza las principales creencias arraigadas del paradigma burocrático entre las que se encuentran las siguientes:

- a) “En el poder ejecutivo cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad.
- b) Los funcionarios que desempeñen cualquier función determinada deben actuar cuando expresamente permitan hacerlo las reglas o las instrucciones dadas por autoridades superiores en la cadena de mando.
- c) Los empleados del Poder Ejecutivo son responsables ante sus supervisores.
- d) En el ejercicio de la autoridad los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme.
- e) La falta de apego a las reglas debe recibir la sanción apropiada.
- f) Los expertos en materias sustantivas –como los ingenieros, el personal que aplica las leyes y los prestadores de servicios sociales – deben ser asignados a las dependencias operativas, en tanto que los expertos en presupuesto, contabilidad, compras, personal y métodos de trabajo deben asignarse a las funciones centralizadas de *“staff.”*<sup>75</sup>
- g) Las responsabilidades clave de la función financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo y evitar que el gasto real exceda las asignaciones.
- h) Las responsabilidades claves de la sección de compras son reducir al mínimo el precio pagado por bienes y servicios del sector privado e implementar reglas de compra.

---

<sup>75</sup> *Staff*. Término utilizado en Estados Unidos para referir tareas tanto de dirección y control como de servicios de apoyo y se encuentra constituido por diferentes partes. En otros textos de administración pública suele traducirse como “órganos de control”, “servicios centrales” u “órganos horizontales”. La dependencias *staff* ejercen enorme influencia en la administración de las operaciones gubernamentales, porque las autoridades las facultan para controlar todos los insumos suministrados a los procesos de producción de las dependencias operativas: dinero, trabajo, sistemas de información, datos especio de oficinas, materiales, equipo, capacitación, viajes y demás y suelen ejercer su autoridad de acuerdo con las leyes y regulaciones cuyas consecuencias rara vez son sometidas a análisis sistemáticos. Cfr. Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia*, México, FCE, 2000, p. 49.

- i) Las responsabilidades clave de la función de personal incluyen la clasificación de empleos, el examen de solicitantes y el llevar a cabo los nombramientos para ocupar las plazas”.<sup>76</sup>

En cuanto al ejercicio de la función pública dentro del paradigma burocrático, Barzelay apunta que:

Las responsabilidades de los administradores públicos incluían *la planeación, la organización, la dirección y la coordinación*. *Planear* significaba mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar cómo debía funcionar el trabajo. *Organizar* quería decir dividir las responsabilidades de trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y la materia de que se tratara. *Dirigir* implicaba informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que las desempeñaran de acuerdo con las normas. *Coordinar* significaba armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados.<sup>77</sup>

En razón de estos dogmas burocráticos, puede decirse que, de manera general, el poder ejecutivo operaba honrada y efectivamente mientras que las funciones centralizadas de operación ejercían un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias.

Como crítica a los conceptos utilizados en la Administración Pública clásica encontramos la idea de que:

“Las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio; por lo que una de las aspiraciones recurrentes de los administradores públicos y los supervisores que ponen en práctica estos conceptos consiste en resolver los problemas operativos haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios a los clientes.”<sup>78</sup>

En consecuencia, las funciones de *planeación, organización, dirección y coordinación*, comienzan a transformarse en:

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 43-44.

Ejercer la dirección, crear una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos y rediseñar el trabajo.<sup>79</sup>

Los conceptos descritos, debemos tenerlos presentes para identificar los cambios que sufrieron con la visión neoliberal de la Administración Pública, misma que, como ya se esbozó anteriormente, critica profundamente los principios de la Administración Pública clásica y a diferencia de ésta, antepone la importancia del usuario en el desarrollo del servicio público, como aquel que debe ser principalmente beneficiado y a quien, como veremos más adelante, concibe como “cliente” en atención a las nuevas posturas que tienden a asemejar la Administración Pública a las formas de administración empresarial.

## 2. EL ESTADO DE BIENESTAR

Surge como consecuencia de la experiencia vivida en la Segunda Guerra Mundial, en la que la supervivencia de la humanidad se puso en serio peligro, lo que motivó a los victoriosos a replantear la dirección del mundo. En este sentido las circunstancias favorecieron a la adopción del Estado de bienestar como nuevo modo de gobernar, lo que además sirvió como respuesta y contraposición a la aplicación de socialismo y racismo.<sup>80</sup>

En esa perspectiva la aparición del Estado de bienestar se identifica a través de un conjunto de instituciones de política social que intentan articularse con el régimen de acumulación practicado en el mundo occidental suponiendo:

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>80</sup> Cabe recordar que no obstante que el Estado de bienestar se empieza a aplicar después de la segunda gran conflagración mundial, tiene su conformación muchos años atrás, comenzando precisamente cuando los países occidentales muestran al mundo que el modelo económico liberal de la Escuela Clásica se encontraba en un franco deterioro y desequilibrio. Esta crisis del capitalismo fue el resultado de las luchas sociales y políticas del siglo XIX y principios del XX, así como el auge del movimiento socialista. La incapacidad del liberalismo por sostener el crecimiento económico sin grandes crisis y garantizar el orden social fue lo que llevó a su fracaso. En ese sentido el Estado tuvo que adoptar la responsabilidad del bienestar de su pueblo, apareciendo así en Alemania los seguros sociales de Bismarck. La pobreza, otro factor imperante, fue tomada como un problema de todo social y se desplazó del correspondiente carácter individual al social, en donde se comparten los costos; es bajo esa perspectiva socializante como se pretendía dominar lo incierto del futuro, para así prevenir y forjar el porvenir.

Un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la responsabilidad estatal en asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos sociales, sistemas de transferencia para la cobertura de contingencias que afectan necesidades básicas de las personas y procurar servicios sociales y ciertos bienes.<sup>81</sup>

El Estado de bienestar se consolida precisamente frente al deterioro y desequilibrio de las economías que lo adoptan como alternativa al modelo clásico tomando los postulados del economista inglés John Maynard Keynes, quien explicaba el comportamiento de las economías impugnando la teoría clásica y propugnando la intervención del Estado en la economía dejando de lado su pasividad con el fin de salvar al sistema capitalista.

La intervención del Estado en la economía que proponía Keynes venía a establecer medidas de política económica encaminadas a una inmediata recuperación de la economía capitalista de mercado en crisis (la inglesa), y significaba también una alternativa al sistema capitalista para que pudiese seguir funcionando; esa intervención del Estado sería para impulsar la inversión, tanto pública como privada, estableciendo con ello el fundamento teórico e ideológico que construía una nueva orientación del capitalismo.

Este intervencionismo el Estado al que se hace referencia se basaba en la inversión como un efecto multiplicador, es decir, este efecto ocurre con motivo de la inversión en el empleo y en el conjunto de toda la economía, como consecuencia de un incremento de la inversión inicial.<sup>82</sup> A través de este impulso inicial en la economía en su conjunto dan como resultado incrementos en el volumen y empleo, aumentando a su vez el consumo, y en ese sentido, al haber demanda, aumentaría la producción, lo que generaría nuevas inversiones que repercutirían en los ingresos salariales.<sup>83</sup>

El Estado benefactor propone conciliar el crecimiento económico con el de la legitimidad del orden social, para lograr estabilizar al capitalismo, evitando con ello, que la clase obrera se desarrollara fuera de éste. A partir de la aplicación del Estado benefactor se logra el círculo virtuoso, vinculado con el crecimiento de los

---

<sup>81</sup> Paganini Mario O., *Las Políticas de Previsión y el Estado benefactor, en la seguridad social y el Estado moderno*, compilada por José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS y Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 19.

<sup>82</sup> Cfr. Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Mendoza, José, *Diccionario de Economía*, 2ª ed., México, Limusa, 1994, p. 71.

<sup>83</sup> Cfr. Astudillo Ursúa, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, México, Porrúa, 1985, pp. 213-234.

ingresos de los salarios en los aumentos de la productividad. Ello fue posible al insertarse el Estado benefactor precisamente dentro del modelo de desarrollo fordista imperante en los países capitalistas. Así, los efectos de dicho Estado permitieron que la clase trabajadora tuviera a través de sus salarios mayor poder adquisitivo, aunque desafortunadamente la mayor parte del consumo social era fomentado por el mismo Estado.

Los principios rectores del Estado benefactor se guiaban por la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y prestaciones, presentando a la solidaridad como un principio básico para la redistribución de la riqueza nacional. De ello se destaca el nuevo papel del Estado interviniendo directamente en el proceso de acumulación a través de la gestión monetaria y fiscal, la construcción de un sistema de crédito público, la regulación del comercio y la producción directa de bienes y servicios, así como su demanda.<sup>84</sup>

No obstante el crecimiento que ofreció el capitalismo industrializado, así como la expansión de la productividad, a finales de los años setenta se presentan indicios de los límites de la expansión económica, donde se muestra el deterioro de los elementos del modelo de desarrollo cuestionándose la vigencia del Estado Benefactor. Los problemas que presentó el petróleo a principios de los años setenta hace más grave la viabilidad del Estado benefactor y lo coloca en una etapa de crisis escalafonaria que se componía por la convergencia de dos fenómenos: uno el descenso gradual de las tasas de crecimiento, y otro, el alza gradual de la tasa de inflación.

## 2.1. FIN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Con el agotamiento del Estado Benefactor, los países capitalistas desarrollados sufrieron más la crisis económica. Ello favoreció las agudas críticas al Estado en contra del benefactor, principalmente por parte de los neoliberales, quienes lo consideraban como el creador de males como la burocracia, la inflación, el incremento de empresas estatales que atraían un buen número de obreros, el creciente poder de la burocracia sindical, de generar mayores prestaciones y apoyos a sectores sociales, los cuales originaban un gasto excesivo del Estado y su consecuente desequilibrio, entre otros.

---

<sup>84</sup> Cfr. Bowles, S. y H. Gintis, H., *The crisis of liberal democratic capitalism: The case of the United States*, *Politics and Society*, vol 1, núm 1, pp. 51-93, citado por Paganini Mario O., *Las Políticas de Previsión y el Estado benefactor, en la seguridad social y el Estado moderno*, compilada por José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS y Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 20.

Los efectos de ese desequilibrio económico provocaron una crisis que se reflejó en el incremento del desempleo, el alza en la tasa de inflación, el aumento de precios y salarios, la recesión y el estancamiento. Estos efectos demostraron sin duda el fracaso de la política keynesiana que en ese entonces era la base de expansión de la economía capitalista. Una consecuencia también dramática, es la crisis al interior del sector político de los Estados a los que se les había apoyado internacionalmente para aplicar dicha política económica de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>85</sup>

La crisis económica del Estado benefactor se acentúa debido a que se venía gastando en los sectores sociales y militares más de lo que se ingresaba a las arcas nacionales por cuestiones de impuestos. Esta situación caótica interna, se da también en el plano internacional. En esta línea, se ve la evolución económica de Estados Unidos de Norteamérica a través de hondas transformaciones; donde en 1973 se transita de un régimen de tipo de cambio fijo a un régimen de cambio flotante, derivado de la declaración del fin del sistema de Bretton Woods de 1971. Otros cambios sustanciales están relacionados con el despliegue de la internacionalización de la banca y los cambios de precio de los energéticos en 1973-1974 y 1979-1980.<sup>86</sup>

Ante la crisis imperante los países desarrollados se alejaron del Estado de bienestar y decidieron adoptar las políticas liberales bajo otro proyecto económico con el propósito de revertir los efectos de la crisis. Para ello decidieron, Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos de Norteamérica, reestructurar el sistema capitalista poniendo en práctica programas alternativos para superar la crisis y de paso desacreditar el sistema socialista y procurar su caída.<sup>87</sup>

La reestructuración del capitalismo consistía en renovar el sistema para no desaparecer, cambiando las estructuras vigentes en materia económica y social siempre dentro del sistema capitalista. A través del cambio se pretendía esencialmente mantener la supremacía de las naciones capitalistas desarrolladas en todos los ámbitos y al mismo tiempo se procura la imposición de este nuevo

---

<sup>85</sup> Cfr. Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando, *Transformaciones de lo Político*, versión Española de Bernardo Moreno, Madrid, Editorial Alianza, 1992, p. 19.

<sup>86</sup> Cfr. Dehesa Dávila, Mario, *La Economía Estadounidense en los ochenta*, Investigación Económica, México, Facultad de Economía, UNAM, núm. 169, 1984, p. 286.

<sup>87</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *El impacto del modelo Neoliberal en los sindicatos en México*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 156.

proyecto económico como solución a la demás naciones que compartían la crisis.<sup>88</sup>

A través de la progresiva implantación de las políticas económicas neoliberales en las naciones del mundo se verá el desmantelamiento del Estado de bienestar junto con la reestructuración capitalista. Así, con la aplicación generalizada del neoliberalismo en la década de los ochenta se presentaba la interrogante de quién debía sostener el peso directo de la reestructuración capitalista, a lo que Albarracín, señala:

La economía liberal se presenta como la única capaz de que se remonte la crisis, por lo que los trabajadores deben permitir la reducción de sus salarios, el retroceso del “Estado de Bienestar” y el deterioro de sus condiciones de vida y laborales si quieren salir de ella. El resultado es que, desde el punto de vista ideológico, la economía de mercado aparece triunfante a pesar de los destrozos que está ocasionando.<sup>89</sup>

Es así como contra todas las advertencias y en detrimento de la economía de los trabajadores de países subdesarrollados se aplicó el neoliberalismo.

### 3. NEOLIBERALISMO

#### 3.1 CONCEPTO Y PRINCIPIOS

Para efectos ésta investigación se toma como concepto del neoliberalismo aquel que apunta “la corriente del pensamiento económico partidaria de la mínima intervención del Estado en la economía y de la máxima libertad para los agentes económicos”.<sup>90</sup>

Es así como el neoliberalismo retoma ideas y principios derivados del liberalismo clásico<sup>91</sup> que enarboló Adam Smith entre los que se encuentran:

---

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> Albarracín Jesús, Economía de Mercado, 2ª ed., Madrid, Trotta, 1994, p. 12.

<sup>90</sup> Diccionario enciclopédico de economía Planeta, Barcelona, España, Planeta, 1980, p. 156.

<sup>91</sup> Ciertamente los principios del liberalismo del siglo XVIII son retomados por los neoliberales; sin embargo, existen diferencias entre una y otra postura. Para los primeros, “la sociedad civil existe independientemente del mercado, y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes. El mercado es un elemento más de lo social, el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social, que es el derecho... el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo... los neoliberales, en cambio, hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado está solo restringida a los mercados de los sectores financiero y bursátil, el cual es el eje

1. La preponderancia del individuo y su interés personal.
2. La libertad individual.
3. La libertad de mercado y consumo.
4. La libertad de competencia.
5. La abstención del Estado en las actividades económicas.
6. El libre cambismo.

Los postulados que se mencionan son indispensables en la nueva ideología económica, la cual los desarrolla y aplica sin ninguna restricción y sensibilidad social.

La atención a estos principios es sin duda importante para esta tesis, por su impacto no solo en las relaciones laborales, sino también porque con esa exaltación individual que pregona queda vacía de sentido cuando se relaciona con los sindicatos, temas que son puntos antagónicos en la nueva ideología económica y que, sin embargo, algunos argumentos de la misma corriente económica confirman la necesaria existencia de los sindicatos, a los que repudia para lograr sus fines económicos.

Con el propósito de dejar aún más clara la postura neoliberal, se refieren los principios en los que se fundamenta señalados por José María Zufiaur:

- a) La lucha contra la inflación en un primer orden oponiéndola a la creación del empleo y crecimiento económico.
- b) Favorecimiento del incremento de los beneficios en detrimento de los salarios, haciendo más regresiva la distribución que se realiza vía impuestos y gasto público.
- c) Se crea toda una ideología de denostación de todo lo público con preferencia al beneficio privado llevándolo a cabo a través de una cultura que muestre lo negativo de las prestaciones y servicios públicos, la regulación estatal y la participación del sector público en la economía, con la cual se identifican las privatizaciones y la extensión del mercado como elementos progresistas.
- d) Obliga a un cambio en el equilibrio de los poderes dentro de la sociedad, debilitando a los sindicatos en particular, y en general, a las organizaciones sociales cuya existencia hace contrapeso al funcionamiento del mercado y el poder

---

de toda su concepción y de toda su orientación sociopolítica. En torno a ellos giran los mercados de bienes y servicios al que acuden los agentes económicos". Witker, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 4ª ed., México, UNAM-McGraw-Hill, 1999, pp. 74 y 75

de los grupos que lo controlan.<sup>92</sup>

Sobre el primer punto referente a la inflación que convierte a la política monetaria en el objetivo central de la política económica neoliberal, los seguidores de esta corriente, al considerar a la inflación como lo primordial en su programa, dejan de lado otros factores que igualmente tienen que ver en los desequilibrios, como es el desempleo. En algunos países se ha logrado disminuir la inflación; en cambio el desempleo ha aumentado. Asimismo, la estabilidad de los precios juega un papel importante en esta política. Una de las consecuencias del control de la inflación ha sido la prolongación de los periodos en los tipos de intereses, elevados, por cierto, con negativos resultados para el desarrollo productivo, en especial de las industrias. También se establece que la expansión de los mercados monetarios internacionales ha provocado una creciente inestabilidad económica mundial que se aprecia en las amenazas cada vez más frecuentes de *crash* financieros en la incapacidad de los Estados para controlar los movimientos especulativos internacionales. El “ajuste permanente” como se le conoce a la política económica del control de la inflación y de las políticas restrictivas ha tenido efectos negativos sobre el crecimiento económico. Al limitarlo, ha reducido la capacidad de creación de empleo y ha modificado la asignación de recursos en la economía productiva.<sup>93</sup>

El segundo principio establece el interés neoliberal por modificar la inversión de las condiciones de reparto y redistribución de la renta. El ámbito de la distribución significa el reparto de la renta entre los factores capital y trabajo en el mismo proceso productivo, y cuya intención es aminorar lo más posible el crecimiento de los salarios. En este sentido, el aminorar los costes laborales es indispensable para que aumenten los beneficios empresariales, las inversiones y el empleo. Independientemente de lo anterior, los recursos no aplicados al sector productivo se han dirigido hacia las altas rentabilidades financieras, y en esa codicia el sistema neoliberal genera sus propios yerros, ya que la inestabilidad de dichos mercados hace igualmente inciertas las ganancias. El ahorro salarial que se había convertido en inversión sustitutiva de trabajo y la insuficiente moderación salarial impedían una reducción mayor del desempleo. La participación de los salarios en la renta se ha reducido en la mayoría, si no es que en la totalidad de los países, incrementándose por lo tanto los beneficios de empresarios.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Cfr. Zúñiga, José María, *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*, 2a. ed., Madrid, España, Instituto Sindical de estudios ICARIA, 64, 1994, p. 8.

<sup>93</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.* p. 160.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 161.

El tercer principio se refiere a la preferencia del funcionamiento del libre mercado sin regulación. No obstante este argumento, se hace hincapié en el hecho de que el supuesto libre mercado no es tal, dado que éste es el campo donde perfectamente se aprecia la discrecionalidad de los grupos de poder que lo controlan. De ello resulta idóneo el razonamiento de González Calvet cuando dice “los argumentos de los políticos neoliberales carecen de fundamento, dado que los resultados del modelo teórico de competencia pura no son trasladables a los sistemas económicos reales”.<sup>95</sup>

En esa línea de pensamiento, se plantea también la situación de que el postulado de “desregulación” no es tan afortunado en una sociedad, porque ésta siempre necesitará de ordenamientos jurídicos que “vertebren” a la misma, y que limiten el poder del mercado y los intereses económicos que se encuentren tras él; en otras palabras siempre se necesitará de reglas para un eficaz funcionamiento de la sociedad y del mercado. Asimismo, se trata de favorecer las privatizaciones bajo la experiencia de la mala administración de las empresas públicas muy competitivas y aun así son vendidas. De ello resulta que falta hablar con la verdad, ya que la existencia de un mercado libre supone, teóricamente hablando, la ausencia de empresas públicas, y esa condición no se menciona. En suma, se busca la sustitución de monopolios públicos por privados donde tenga la primacía el interés económico.<sup>96</sup>

El cuarto principio en el que se sustenta el neoliberalismo es en el consenso contra los sindicatos. Se señala como rasgo característico de las políticas neoliberales el enfrentamiento con los sindicatos, así como el intrínseco antagonismo con la concertación y el consenso social. Este punto es muy importante, porque a partir de tal aseveración se declara tajantemente el rechazo a la organización profesional de trabajadores y su poder de pactar con los empresarios para lograr mejoras económicas para sus agremiados. En esa perspectiva, para los neoliberales es inaceptable el poder de negociación sindical, sobre todo si se toma en cuenta que lo importante para los empresarios es la obtención de mayores ganancias, y para lo cual influyen en la convergencia de varios factores entre los que se mencionan: disminuir la planta productiva acusando diversas condiciones de costeabilidad; disminución de salarios y el debilitamiento de la fuerza de los sindicatos a través de políticas institucionales disfrazadas bajo el título de “neoliberalismo social”. Ante esta actitud José María Zufiaur expresa: “el meollo de las políticas neoliberales: (es) reducir los salarios,

---

<sup>95</sup> González Calvet, Josep, *Prestaciones sociales, eficiencia y equidad, análisis del gasto de protección social en España 1982-1992*, en *La Larga noche neoliberal. Políticas Económicas de los 80*, 2ª ed., Madrid, Instituto Sindical de Estudios ICARIA, 1994, p. 233.

<sup>96</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.* p. 161.

eliminar reglas y derechos sociales, recortar el peso de los trabajadores y de los sindicatos”.<sup>97</sup>

Así el pensamiento neoliberal considera a los sindicatos como intermediarios, posición que viene a interferir en las libres fuerzas del mercado. En ese sentido, son considerados además como monopolios, argumento, no muy aceptado, ya que en la teoría liberal, con la expansión comercial, fomenta, prepara y construye verdaderos monopolios comerciales y soslayan, sin duda, los beneficios que también corresponden a los trabajadores, quienes hacen posible esas expansiones y ganancias.

En cuanto al tipo de gobierno que apoya las políticas económicas neoliberales, no tiene ninguna especificación; es decir, al caer el bloque socialista los países capitalistas industrializados ya no encontraron sombra que empañara la aplicación e sus políticas económicas y sin ningún obstáculo las imponen a todo el orbe a través de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Incluso los gobiernos de tendencia socialista, como lo fue en España, aplicaron sin misericordia dicha política económica.<sup>98</sup>

### 3.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Los principios que se desprenden de la conjugación de la Nueva Gestión Pública, (referido a la aplicación de procedimientos y técnicas del sector privado a la Administración Pública y la Posburocracia), que habla de una administración por resultados orientada a la productividad y al cliente son:

1. *Descentralización y especialización:* Refiere al menor tamaño de las organizaciones públicas para hacerlas cada vez más expertas y eficientes en su cometido, logrando con ello mayor accesibilidad a los ciudadanos y flexibilidad a sus necesidades.
2. *Desregulación de amplios sectores de actividad:* Se trata de introducir el concepto de competencia mediante las figuras de licitación e invitación restringida. De esta manera se pretende evitar el gasto innecesario en recursos de planeación, hechura de actividades y productos que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos, así como eficientar los costos y resultados en función de los recursos empleados.

<sup>97</sup> Zufiaur, José María, *op. cit.* p. 16.

<sup>98</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.* p. 162.

3. *Desburocratización*: Se refiere al establecimiento de vínculos contractuales con agencias bajo criterios de racionalidad económica para atender actividades operativas que no van acorde a los objetivos generales de las organizaciones públicas; concretamente hace referencia al famoso modelo llamado *outsourcing*.
4. *Estandarización de los procesos*: Se refiere a la administración de procesos, basado en la movilidad de personal en función de las necesidades de la organización, con el objeto de depurar al factor humano ineficiente.
5. *Calidad total*: "un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización, para proporcionar productos y servicios a niveles que permitan la satisfacción del cliente."<sup>99</sup>
6. *Orientación al cliente*: Basado en el principio de calidad total, pretende dirigir los resultados planteados a la satisfacción del cliente y a la calidad de los servicios prestados o de los bienes otorgados.
7. *Cambio en la cultura organizativa*: La importancia del desempeño de los servidores públicos debe radicar en la producción.
8. *Normas ISO 9000*: Se refiere a los modelos de gestión de calidad organizacional en el que se establecen requisitos genéricos y aplicables a cualquier sector económico e industrial. Lo concerniente al sector público son los modelos de gestión de calidad de los servicios públicos (ISO 9004-2).

Estos principios, constituyen el punto de partida de las nuevas posturas de la Administración Pública, cuyos medios de control, como veremos más adelante, también influyen en la vida sindical de nuestro país, ya que lo que se pretende con esta nueva estructura de la Administración Pública *ad hoc* al neoliberalismo es, según Olías de Lima, "la incorporación al sector público de las técnicas y métodos propios del sector privado que pretenden mejorar los procedimientos administrativos."<sup>100</sup>

El estudio de estos procedimientos es fundamental, en tanto que también son aplicados al Sindicato Mexicano como mecanismos de control social que

---

<sup>99</sup> González, Ma. Concepción (coord.), *La acción y los retos del sector público. Una aproximación*, Madrid, DELTA, 2005

<sup>100</sup> Olías de Lima, Gete, "La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública", en Olías de Lima, Gete, *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, p.3.

representan una clara transgresión a su actividad y principalmente a su autonomía, ya que por medio de éstos el Estado interviene en su funcionamiento al obligarlo a cumplir con una serie de requisitos para el otorgamiento de su registro ante la Secretaría del Trabajo (Artículos 364 y 365 de la Ley Federal del Trabajo), ya que se establece un mínimo de 20 trabajadores para su constitución, no obstante de que en la actualidad existen pequeñas empresas que tienen un número menor de trabajadores por lo que tal requisito limita la libertad de los mismos para formar una organización sindical en defensa de sus intereses específicos, por lo que se ven en la necesidad de afiliarse a un sindicato ya existente que solo intenta defender sus derechos en forma general. Asimismo, la Ley Laboral los obliga en su artículo 377 a rendir informes respecto de los cambios en sus estatutos y órganos de dirección, así como rendir cuentas en relación con su patrimonio, situación que vulnera el derecho a la libre asociación y la facultad de autodeterminarse que les fueron otorgados tanto a la propia organización sindical como a sus agremiados mediante nuestra Ley Fundamental, impidiéndole, así, actuar libremente en el ámbito político, jurídico y social.

### **3.3 COMPONENTES DE UNA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SUSTENTADA EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (MÉTODOS ADMINISTRATIVOS)**

Barzelay expone que, el paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. En la actualidad, los administradores públicos informados entienden y aprecian los conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos y negociar mandatos.<sup>101</sup>

Antonio Quintin señala que “la reforma de naturaleza gerencial debe diseñar una estrategia dirigida a generar condiciones jurídicas, técnicas y culturales que permitan desarrollar, de manera progresiva, los siguientes cinco procesos básicos.”<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. Barzelay, Michael, *op cit*, p. 195

<sup>102</sup> Quintin, Antonio, *op cit*.

## a) INDICADORES DE GESTIÓN

Según el autor en cita:

Los indicadores de gestión se construyen en el marco de un proceso de planificación estratégica institucional. Constituyen el punto de partida de la reforma gerencial, y consisten en la expresión cuantitativa de los resultados más significativos que se espera alcance un determinado programa, proyecto o servicio público en un periodo, ya sea en términos de mejoras relativas o de operación regular. Los indicadores de gestión seleccionados deben permitir evaluar del desempeño de la actividad, unidad o actor involucrados al contrastar lo planificado con lo realizado; evaluación que, a su vez, servirá de sustento para la implantación de los incentivos institucionales e individuales. En concreto, estos indicadores tienen como objetivo “la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión de programas, proyectos y servicios públicos, de forma que permitan:

1. Proporcionar información regular a los ministerios, al parlamento y al público en general sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios, sentando las bases para la transparencia de la administración y la rendición de cuentas.
2. Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria, racionalizando la asignación de los recursos públicos.
3. Generar bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios organismos públicos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.<sup>103</sup>

Asimismo señala que:

Los indicadores que con mayor frecuencia se emplean para evaluar la gestión pública son los de: *cobertura* (identifican el número de usuarios atendidos o prestaciones entregadas), *oportunidad del servicio* (miden el tiempo requerido para entregar determinado servicio al usuario), *eficiencia* (miden la relación entre los bienes públicos producidos o suministrados y los insumos requeridos para ello), *eficacia* (miden el grado de cumplimiento de los planes y programas), *efectividad* (miden el grado de satisfacción de la demanda) y de *autofinanciamiento* (miden la capacidad de los servicios

---

<sup>103</sup> *Idem.*

públicos para generar sus propios recursos que les permita financiar su actividad, reduciendo su dependencia de los aportes fiscales). Aunado a lo anterior, la construcción de los indicadores de gestión debe cumplir con un conjunto de requisitos con el fin de garantizar el éxito en su aplicación, entre los cuales se destacan: *los de pertinencia, independencia, economía, confiabilidad, publicidad, elaboración participativa, simplicidad y comprensión*; sin embargo el requisito más importante es *la capacidad técnica de los funcionarios y la disposición de la gerencia pública para llevar adelante y sostener un proceso de planificación estratégica, así como para la construcción de los respectivos indicadores.*<sup>104</sup>

## b) COMPROMISOS DE RESULTADOS

Quintín refiere que:

Son contratos elaborados entre los órganos responsables de formular políticas públicas y asignar recursos financieros, y las entidades responsables de producir o suministrar un servicio público, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y que requieran de financiamiento estatal total o parcial. En dichos contratos se establecen Derechos y responsabilidades recíprocas entre las partes. Por su parte, el gobierno central asigna o transfiere recursos financieros a los entes ejecutores en función del rendimiento y cumplimiento de objetivos y metas. Cabe señalar que estos compromisos o contratos pueden asumir la forma de acuerdos marco, acuerdos de desempeño organizacional, acuerdos de financiamiento, de provisión de servicios, de desempeño intergubernamental, y en general, en cualquier aspecto que comprometa un propósito de política pública.<sup>105</sup>

## c) EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Al respecto Quintín expresa que:

Es un proceso sistemático de análisis de los objetivos y resultados alcanzados en un periodo por un programa, proyecto o servicio público, considerando los propósitos y objetivos que los justifican, el grado de cobertura, la eficiencia, la oportunidad y el autofinanciamiento, según sean

---

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> *Idem.*

las características de cada servicio, programa o proyecto y el tipo de indicadores de gestión empleados. Dicha evaluación debe cumplir por lo menos con las siguientes características:

1. *Flexibilidad*: Debe ajustarse a las capacidades institucionales y a la naturaleza de los programas y servicios considerados.
2. *Eficiencia*: El costo de realización de la evaluación debe tener relación con los beneficios que se esperan de ésta.
3. *Independencia*: Los resultados de las evaluaciones deben ser objetivos y no estar afectados por intereses corporativos, económicos e institucionales ajenos a los del Estado en su conjunto.
4. *Transparencia*: Los objetivos, procedimientos y resultados de las evaluaciones deben ser de conocimiento público y constituir instrumentos de base para el ejercicio del control ciudadano sobre la Administración Pública.<sup>106</sup>

La evaluación del desempeño puede generar variados productos como:

1. Identificación precisa de los objetivos explícitos e implícitos del programa, proyecto o servicio.
2. Análisis referido a la justificación y supuestos del programa, proyecto o servicio.
3. Análisis detallado del cumplimiento de las metas de cada programa, en función de sus objetivos declarados e implícitos.
4. Conclusiones en torno a la cobertura, eficiencia, oportunidad, autofinanciamiento o cualquier otro indicador que refleje los resultados de cada programa o servicio.
5. Conclusiones y recomendaciones finales (priorizadas) en cuanto a la gestión y vigencia de los programas, proyectos o servicios evaluados.<sup>107</sup>

#### d) INCENTIVOS

Siguiendo a Antonio Quintin, los incentivos se orientan a:

El otorgamiento de estímulos monetarios al buen desempeño, ya sea individual o institucional, como resultado del proceso de evaluación del desempeño. Los incentivos asignados a cada institución deben ser previstos en función de las metas anuales a lograr, las que a su vez deben

---

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> *Cfr. Idem.*

corresponder a un programa de gestión de mediano y largo plazo. La forma de cálculo del incentivo, así como los plazos y los criterios de evaluación, se deben establecer y concertar, con suficiente anticipación, en los respectivos compromisos de resultados celebrados entre las autoridades del gobierno central y la de los ministerios o entidades autónomas responsables del programa, proyecto o servicio público.<sup>108</sup>

En la práctica estos incentivos son determinados por los titulares de las diferentes entidades públicas con base en los resultados obtenidos en el periodo trazado.

#### e) RENDICIÓN DE CUENTAS

El mismo autor señala que:

Los resultados de la evaluación del desempeño serán informados por parte del órgano rector del sistema tanto a los miembros de los poderes Ejecutivo y legislativo como a los ciudadanos, sin perjuicio de ejercicio de las formas clásicas o tradicionales de rendición de cuentas. En relación con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, existen diferentes vías para proporcionar información entre los que destacan los medios masivos de comunicación social.<sup>109</sup>

Con la finalidad de hacer más responsable y transparente el ejercicio de la Administración Pública, Quintin indica que “podrán adoptarse otras modalidades de rendición de cuentas como: la contraloría social, a inclusión de organizaciones comunitarias, la consulta de los usuarios a los servicios, la carta de los Derechos del ciudadano, una defensoría del usuario, entre otras.”<sup>110</sup>

En cualquier caso, las distintas modalidades para la rendición de cuentas deberán estar previstas en las normas que sustenten los diferentes componentes de esta forma de gestión pública.

En resumen, la Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los

---

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Idem.*

procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. Asimismo, pugna por la utilización de técnicas privadas en el ámbito público, lo cual supone el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y consecuentemente un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos. Dentro de éstos ha adquirido especial relevancia, la ampliación de los tradicionales procedimientos de verificación desarrollados en el ámbito de la información financiera hacia las auditorías operativas y el complemento de las tradicionales técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informativas de ayuda a la toma de decisiones como los indicadores de gestión.

Estos cinco procesos descritos constituyen una importante referencia para determinar las aproximaciones de la reforma administrativa al modelo posburocrático de la Nueva Gestión Pública, tanto en su expresión normativa como práctica. Asimismo, se traducen en mecanismos administrativos de control que tienen como fin crear un verdadero compromiso por parte de los prestadores del servicio público, evaluar mediante diversos indicadores los resultados de los programas de acción y proporcionar transparencia a los usuarios y al mismo Estado de la aplicación de los recursos públicos en el ejercicio de la administración.

#### **4. LOS GOBIERNOS MEXICANOS NEOLIBERALES Y SUS POLÍTICAS LABORALES**

##### **4.1 MIGUEL DE LA MADRID**

Al poder Miguel de la Madrid, el país comienza a sufrir cambios en la manera de conducirse, en la forma de intervención del Estado que afectaron de manera considerable la relación que hasta entonces el Estado y el Sindicalismo habían mantenido. Durante su sexenio, estaba claro que los gastos gubernamentales tendrían que racionalizarse por la gravedad de la crisis económica que vivía el país en ese entonces. Esto significaba transformaciones importantes de la función del Estado en la economía, por tanto el gobierno adoptó la posición de hacer más eficiente su intervención a través de una serie de políticas de corte neoliberal que estimularan el capital privado tanto nacional como internacional.

Esto trajo como consecuencia la reducción y racionalización de subsidios. Para ello era necesario reducir el excesivo proteccionismo, abrir el país al exterior, para que con el estímulo de la competencia internacional, de acuerdo con el gobierno y con su proyecto de Reforma del Estado, la estructura gubernamental y la industria nacional, se volvieran más eficientes.

El cambio del modelo de desarrollo económico sugerido por el gobierno de De la Madrid fue definido como meta prioritaria en la política económica nacional. El sector industrial, en particular, se determinó como pieza fundamental para lograr el crecimiento económico del país. Se plantearon objetivos de una política industrial orientada a promover modificaciones fundamentales en la estructura productiva que posibilitaran el desarrollo equilibrado y auto-sostenido de la industria y su creciente competitividad en el contexto internacional.<sup>111</sup>

En este sentido, se establecen como vertientes principales de la Reforma del Estado la racionalización, modernización y reconversión de la industria nacional.

El resultado de la política de austeridad aplicada por el gobierno de De la Madrid fue, al igual que sus sucesores, el considerar que la restricción salarial constituye uno de los pilares de la lucha contra la inflación. Con el fin de llevar a cabo la restricción salarial se realizó un cambio en los mecanismos de regulación del mercado laboral. Es decir, hasta 1982 los aumentos salariales se fijaron siempre con base en la pérdida de poder adquisitivo padecida en el periodo anterior. De esa forma las negociaciones salariales dependían del incremento de los precios y los salarios en el periodo cuya pérdida se pretendía compensar.<sup>112</sup>

Es a partir de 1983 cuando se cambian los mecanismos de regulación salarial. En lugar de compensación basada en ajustes retrospectivos, las revisiones salariales se realizarían con un enfoque a futuro en función de la inflación esperada, en esa perspectiva, la clase trabajadora siempre se ha visto perjudicada, dado que la inflación calculada siempre ha sido rebasada por la inflación efectiva.<sup>113</sup>

La respuesta del fenómeno sindical ante esta situación de reforma encabezada por el Estado, entre junio y julio de 1983 significó uno de los movimientos huelguísticos más importantes que se generó para obtener un aumento salarial de emergencia. Centenares de huelgas estallaron incluso cuando las dirigencias nacionales habían dispuesto posponerlas o cancelarlas. El gobierno mantuvo un trato distante con las dirigencias nacionales, sin reconocer su representatividad y respecto de los asalariados, conservó una política económica dura, inflexible, que sacrificó niveles de bienestar en aras de la severidad financiera. Por lo que el

---

<sup>111</sup> María y Campos, Mauricio De “La política de cambio estructural”, en *El Cotidiano*, núm. 21, enero-febrero, 1988, México, UAM-Azcapotzalco, p. 16.

<sup>112</sup> Cfr. Guillén Romo, Héctor, *De la crisis Financiera a la austeridad hayekiana en México*, en Gutiérrez Garza, Esthela (Coord), *Austeridad y Reconversión, Testimonios de la Crisis*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1988, p. 45.

<sup>113</sup> *Idem.*

sindicalismo se vio en la necesidad de mantenerse, en términos generales, en una tensa inmovilidad durante los años siguientes.<sup>114</sup>

La importancia del movimiento huelguístico radica en que la CTM, representante fiel del sindicalismo corporativo, funcional a sus intereses, puso a prueba la fortaleza de un gobierno y de un proyecto modernizador que atentaba primordialmente contra los privilegios corporativos de la más importante central obrera del país.

En este escenario sin alternativa para los trabajadores, dos elementos determinarían la respuesta obrera: 1) el abandono por parte del sector obrero oficial de la lucha por el salario directo a cambio de la promesa de participar en la gestión económica del Estado y; 2) la profundización del proceso de reestructuración productiva, en su etapa de desarticulación de la rigidez contractual y del desmantelamiento de la protección laboral al trabajo, en especial, la protección al empleo.

Después de las derrotas obreras de 1983 y del avance del proceso de reestructuración capitalista en la industria nacional de punta, el sector obrero mexicano organizado en sindicatos oficiales se ve obligado a adaptarse a las nuevas condiciones para sobrevivir, lo cual hace evidente una vez más la vulneración a los principios de autonomía y libertad sindicales por parte del Gobierno del Estado que afectó en forma directa a los intereses del sector obrero del país.

Miguel de la Madrid en los discursos públicos, reiteraba su alianza con el sector obrero pero, en la práctica, su política salarial y laboral indicó que, más que aliados, en los trabajadores y en sus líderes encontraba impedimentos para la Reforma del Estado. Tenía la idea de que la figura sindical representaba un obstáculo para su gobierno y su modernización, es por ello que durante su mandato se encargó de debilitarlo y de constreñirlo para que sus políticas marcharan sin premuras y en busca de los objetivos planteados.

Sin embargo, las políticas de austeridad de Miguel de la Madrid se constituyeron en un rotundo fracaso, lo cual generó un fuerte impacto en los trabajadores y sus sindicatos, además de sabidos efectos secundarios como depresión económica, dolarización de la economía en su modalidad de fuga de capitales, disminución de

---

<sup>114</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del Sindicalismo en México (1976-1988)*, 1990, México, Siglo XXI editores, UNAM, p. 27.

salarios reales, desempleo en aumento y creciente desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>115</sup>

Al finalizar el régimen de De la Madrid, el proyecto estatal de reestructuración capitalista se imponía y algunos de sus instrumentos, como la flexibilidad laboral, se hacían realidad al menos en las empresas de punta del aparato productivo nacional, poniendo en entredicho la resistencia y fortaleza del sindicalismo oficial.

Los intentos del sindicalismo mexicano por revivir el histórico pacto con el Estado que permitió sus privilegios corporativos, fue dejando en su camino, contratos colectivos, demandas no escuchadas, opciones desfasadas, promesas incumplidas y una idea clara de que la realidad laboral mexicana había cambiado y con ello que la relación entre el sindicalismo y el Estado no volvería al pasado.

#### **4.2 CARLOS SALINAS DE GORTARI**

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por impulsar una de las reformas económicas más importantes para México, con lo cual se hizo constar la plena adhesión de nuestro país al plano neoliberal capitalista monopolista e implantado desde los años setenta a todos los países del mundo. La referida política se dirigió a “adelgazar al Estado”, quitándole actividades que no le eran prioritarias, entre las que se encontraban las correspondientes a subsidios. Igualmente, aceleró la privatización de empresas públicas, tarea iniciada por Miguel de la Madrid; modernizó la economía e incorporó al país al bloque económico de América del Norte mejor conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La modernización económica del país se convirtió, en la política de Salinas de Gortari, en uno de los factores importantes de su fuerza, para lo cual implementó acuerdos políticos entre la tecnocracia y la iniciativa privada. El sector empresarial en este periodo constituía un bastión importante en el desarrollo de dicha política económica.

La reforma económica de la política de Salinas de Gortari se basó en tres pilares: en la apertura productiva, comercial y de los mercados de dinero y capital. Bajo

---

<sup>115</sup> En efecto, la tasa de crecimiento porcentual anual promedio del PIB entre 1983 y 1988 fue de 0.1. Este crecimiento cero se da en el marco de una disminución drástica de la inversión, sobre todo pública. Esta última tuvo un decrecimiento anual promedio del 10.7 frente a un decrecimiento de 0.5 de la inversión privada Guillén Romo, Héctor, “El sexenio de crecimiento cero: México, 1982-1988”, 1990, México, Era, p. 82.

esta línea, la iniciativa privada a través de las exportaciones, retomó el camino en el proceso de desarrollo económico.<sup>116</sup>

La Alianza Estratégica, llevada a cabo por Salinas constituyó uno de los instrumentos económicos a través de los cuales emprendió las tareas de modernización, productividad y competitividad. En ese tenor se crean las llamadas empresas integradoras, grandes empresas especializadas que asociaban tanto a personas físicas y morales como de unidades productivas a escala micro, pequeña y mediana, y cuyo objetivo consistía en:

- a) “Eleva la competitividad de las empresas micro, pequeñas y medianas asociadas.
- b) Inducir a especialización de las empresas en algunas de las diferentes etapas del proceso productivo.
- c) Consolidar la presencia de la empresa micro, pequeña y mediana en el mercado interno e incrementar su participación en el de exportación.”<sup>117</sup>

Por lo que hace a la cuestión laboral, el gobierno referido hace suyo el esquema de los pactos económicos como una forma de controlar los incrementos en los precios y el salario. De esa manera la burocracia sindical participaría de modo conveniente para convalidar los pactos y situarse como parte importante de la política económica.

El sindicalismo, hasta entonces pilar principal de la fuerza política del partido oficial y del gobierno, por ende, se vería envuelto en una serie de cambios, que desde la óptica de Salinas de Gortari se concretaba en la llamada corriente neo corporativista, representada por la Federación de Sindicatos de Benes y Servicios (FSEBES). Así, el “nuevo sindicalismo” podía seguir favoreciendo la añeja alianza con el Estado y asegurar la aplicación del neoliberalismo en México, tal como lo exponía Enrique de la Garza: “...el nuevo sindicalismo, además de aliado del Estado en la cruzada neoliberal, podría ofrecer a los trabajadores ganancias salariales pero en función de la productividad”.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.* p. 198.

<sup>117</sup> Cfr. Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, pequeña y Mediana, 1991-1994, publicado en el *DOF*, del 11 de abril de 1991. Decreto que promueve la organización de Empresas Integradoras, publicado en el *DOF*, del 07 de mayo de 1993.

<sup>118</sup> Garza Toledo, Enrique de la, *Los foristas y la refundación del movimiento obrero en México*, Trabajo, núm. 13, Centro de Análisis del Trabajo, A.C., 1997, p. 11.

### 4.3 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

Durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo la política económica tiene un signo de continuidad, es decir, el nuevo presidente pertenecía al mismo partido político que su antecesor, lo cual garantizaba seguir en la misma línea política económica neoliberal privatizadora de ajustes cíclicos y de reducción de subsidios. La implementación de políticas se llevó como en los gobiernos anteriores. Así, el presidente Zedillo presenta el 08 de mayo de 1996, en Aguascalientes, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior tratando de dar respuesta a los retos que imponía tanto una globalización acelerada como la creciente competencia económica; todo ello en aras de brindar apoyo a los sectores productivos del país. Tal programa tenía como objetivo principal “conformar, a través de una acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico”.<sup>119</sup>

En un balance de la economía mexicana durante el gobierno del presidente Zedillo, se puede mencionar, en primer lugar, que el elemento determinante para frenar la crisis económica ya mostrada en 1995, con el error de diciembre, se encontraba en la política económica aplicada a los programas gubernamentales que permitían el crecimiento del Producto Interno Bruto. El contenido de dicha política se podía sintetizar en los siguientes objetivos:

- a) “Minimizar el desempleo,
- b) Controlar la inflación;
- c) Mantener el equilibrio en las finanzas públicas”.<sup>120</sup>

En los dos últimos años de gobierno del presidente Zedillo se planteó continuar con la recuperación económica y se estableció que la producción industrial era la base para tal fortalecimiento y crecimiento. A pesar de dichos propósitos la escasa fuerza política del presidente saliente se hacía notar en un estancamiento de la economía.

En cuanto al tema laboral, no obstante el repunte de la economía, la política económica repercutió de forma negativa en el mercado laboral con el cierre de empresas y despidos masivos de trabajadores; paradójicamente, al mismo tiempo se creaban empleos gracias a los programas de expansión de grandes empresas durante 1997. Como ejemplo de estos sucesos se encuentra, por una parte, la telefonía de larga distancia, y, por la otra, las AFORES (Administradoras de

<sup>119</sup> *El Mercado de Valores*, México, núm. 6, junio de 1996, p. 3.

<sup>120</sup> *Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, op. cit. p. 202.*

Fondos de Pensión), que contratan mayor personal para atender diversas actividades , y que en conjunto ayudan un poco a la recuperación del empleo.

Durante esta administración, el movimiento obrero y el sindicalismo dan un giro muy importante, tendiente a su independencia. Hay que recordar que al término del gobierno de Salinas de Gortari y sin lograr reformar el sindicalismo, cual era su propósito sí se observaron visos de democratización interna en algunos sindicatos oficialistas y en la independencia de otros tantos. Sin embargo, prácticamente "...la estructura del corporativismo laboral estaba casi intacta, las organizaciones oficialistas fueron capaces de sobrevivir y maniobraron de manera exitosa para apuntarse institucionalmente".<sup>121</sup>

La decadencia del sistema corporativo mexicano en el sexenio de Zedillo fue una consecuencia natural a la que contribuyeron la democratización, la disminución de representantes electos de los sectores corporativos, así como el poco aprecio a las organizaciones sindicales iniciada por Salinas.

Como es sabido, el Congreso del Trabajo (CT) es un portavoz importante del movimiento obrero. También es verdad que este organismo a nivel nacional ha llegado a concretar negociaciones laborales en ese mismo radio de acción, sin embargo, otras organizaciones sindicales pequeñas, que igualmente formaban parte de las organizaciones oficialistas, no participaban en dichas negociaciones, por lo que Salinas de Gortari, durante su gobierno, trató de acometer para lograr una verdadera democratización bajo el concepto del "nuevo sindicalismo" y al no lograrse en su momento, tales organizaciones se concretaron, como la FSEBES, a seguir perteneciendo al CT. Ya en la administración de Zedillo, poco a poco se va vislumbrando un desapego a las líneas tradicionales del partido oficial y, por ende, con las organizaciones sindicales corporativas. Es durante este gobierno que la FSEBES vira hacia otras organizaciones de trabajadores para conformar alianzas. Así como a pesar de las políticas "seudodemocráticas" del CT, la FSEBES en 1995, logra unir a otras organizaciones sindicales que a la postre se le denominaría el "foro: el sindicalismo ante la nación", como un interlocutor más del sector laboral. La molestia del CT por estas reuniones no fue cosa menor, ya que congregaba a sindicatos importantes, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), e Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y la Confederación Obrera Revolucionaria (COR) cuya línea de acción se centraba en la búsqueda de democracia intersindical, en la autonomía frente al Estado y los

---

<sup>121</sup> Samstad, James G., *El movimiento obrero mexicano después de Fidel Velázquez: la erosión del corporativismo en el sexenio de Zedillo*, Nueva Antropología, México, vol. XVIII, núm. 59, 2001, p. 39.

partidos políticos, así como el rechazo y enfrentamiento a las políticas económicas del gobierno. Estas últimas, sobre todo, constituyeron la bandera de protesta del 01 de mayo de 1997.<sup>122</sup>

En el mismo año de 1997, los foristas dan a conocer la intención de dejar definitivamente al CT y pasar a formar una nueva central de trabajadores que rompiera con el corporativismo. La decisión sindical de los foristas se v definida con la muerte de Fidel Velázquez. Además el grupo dirigido por Hernández Juárez, líder sindical de los telefonistas resuelve la salida de éstos del CT; el otro grupo de foristas es comandado por Elba Esther Gordillo, lideresa de os trabajadores de la educación que ya de suyo constituía el 84% de la membrecía del foro, y manejaba el postulado de unidad laboral, por lo que decide mantenerse dentro del CT, junto con la COR y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).<sup>123</sup>

No obstante que Elba Esther Gordillo ayudó a mantener la unidad del movimiento obrero al permanecer dentro del CT, ello no fue una garantía de consenso, ya que al interior de las organizaciones que salieron del foro e integraban la mesa sindical ocasionaban permanentes divisiones, al grado de presionar al CT para que adoptara e instituyera el voto directo y secreto para la siguiente elección de presidente de dicho organismo, en agosto de 1997 la creación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), como ponente del CT es quizá hasta ahora la gran sacudida del sistema corporativa de la organización profesional de trabajadores. Dicha unión ha manejado una filosofía que pretende materializar la democracia al interior de las organizaciones sindicales y su independencia frente al Estado y grupos oficialistas.<sup>124</sup>

El surgimiento de la nueva organización sindical, no fue tomado con displicencia por parte del CT; más bien ha constituido una gran preocupación, ya que aquella cuenta con los trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Yerro, Acero, Conexos y Similares (STIMHACS) y con los trabajadores rurales asociados a la Central Independiente de Obreros, Agrícolas y Campesinos (CIDAC). En cuanto a la CIDAC James Samstad afirma que esta central incluye a la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Central Campesina Cardenista (CCC), la Unión Nacional de Organizaciones Nacionales Campesinas Autónomas (UNORCA) la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) y la Unión General Campesina Obrera y Popular (UGOCP) además de la inclusión del Frente Auténtico del Trabajo conocido como FAT.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Cfr. Macías Vázquez, María Carmen, *op. cit.* p. 204.

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> Samstad, James G., *op. cit.* p. 43.

Cabe recordar que en su momento también cobijó a los trabajadores de la extinta empresa automotriz DINA.

Debe aclararse que no se sabe exactamente cuántos han llegado a ser los miembros de la Unión Nacional de Trabajadores, sin embargo, se ha indicado el número de 1.5 millones.<sup>126</sup>

La UNT al igual que los foristas, se proclaman por abatir el corporativismo político en el PRI, por la defensa de la autonomía sindical y de los derechos de los trabajadores, además de la renegociación del Tratado de Libre Comercio.

El tema de la reforma laboral, tanto en el gobierno de Salinas como de Zedillo, fue de calurosos y divididos debates; hubo oposición férrea por parte del sector oficialista integrante del mismo PRI, y, en cambio, se logró el apoyo en la participación de las discusiones por los dirigentes en la UNT, concretamente con Hernández Juárez, quien argumentaba que la participación del movimiento obrero en una reforma laboral era indispensable, ya que de lo contrario se exponían a no ser tomados en cuenta en la elaboración de las reformas.

#### **4.4 VICENTE FOX QUEZADA**

El gobierno de Vicente Fox mostró la continuidad del modelo neoliberal, continuando con los topes salariales e insistió en reformar la Ley Federal del Trabajo. Fomentó desde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social un nuevo sindicalismo que privilegiara la concertación y dejara atrás la lucha de clases. Sin embargo, los problemas financieros en México y los Estados Unidos dejaron, en el primer trimestre del año 2001, cerca de 250,000 desempleados, principalmente de la industria automotriz, autopartes, maquiladoras, industria textil y hulera.

En el año 2001 se firmó el “Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos”, donde se acordaban no solamente los porcentajes de aumento a los salarios, sino toda una serie de medidas y políticas a seguir en materia laboral. La única diferencia es que hubo dos nuevos firmantes, la UNT y la Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI), en representación de los llamados sindicatos blancos.

Este tipo de pacto es parte de los objetivos de la Reforma del Estado, propuesta por el nuevo gobierno que buscó, la concertación de un nuevo acuerdo social entre los empleadores, los trabajadores y el Estado. Se trató de crear un sistema laboral y productivo que fuera competitivo, que fomentara la productividad y la

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 42.

inversión en la capacitación de los recursos humanos, lo cual favorece enormemente a las empresas, más que a los trabajadores.

Se buscaron procesos políticos y legislativos que contribuyeran a llevar a cabo la reforma de la Ley Federal del Trabajo y en su caso la del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr “mayores condiciones de flexibilidad en las relaciones obrero-patronales que favorecieran la productividad de las empresas, lo cual siempre ha beneficiado a los empleadores en detrimento de los trabajadores.”<sup>127</sup>

El gobierno foxista impulsó y promovió un nuevo sindicalismo, cuyo marco ideológico y proyecto no era otro que la “Nueva cultura laboral”, documento firmado en 1995 por la CTM y por el entonces Secretario del Trabajo, Carlos Abascal, quien representaba a la cúpula empresarial, como presidente de la COPARMEX.

Por otro lado, algunos sectores del movimiento sindical se encontraban ya en un proceso de recomposición que mostró una nueva dinámica y nuevas posibilidades de influencia. Los conflictos generados en el estado de Oaxaca, la disputa en la empresa Euzkadi y el caso del líder sindical Napoleón Gómez Urrutia revelan una reorientación de algunos sectores del movimiento sindical: en el primer caso, la demanda apuntó al fin de los contratos laborales temporales y a un aumento salarial según el costo de la vida en Oaxaca; en el segundo, se trató de la defensa de los contratos colectivos y la resistencia contra la política del despido y el cierre de fábricas; y en el tercero, el conflicto giró alrededor de la autonomía sindical.

El conflicto en Oaxaca, que se inició en mayo de 2006 y se mantiene hasta hoy, fue desencadenado por la demanda del sindicato local de maestros, que exigía regularizar los contratos laborales temporales y aumentar los sueldos según el verdadero costo de vida en el estado, un destino turístico con precios elevados. El segundo caso es el de la demanda del sindicato de la empresa Ilantera Euzkadi, que pertenecía al consorcio alemán Continental, que reabrió la planta cerrada desde diciembre de 2001 sin el aviso que, por ley, debía dar a los trabajadores. Este caso refleja la lucha por contratos colectivos y condiciones laborales contra una empresa multinacional. Finalmente, la deposición oficial de Napoleón Gómez Urrutia como secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (STMMRM) por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social desató una campaña conjunta de

---

<sup>127</sup> Trabajo y Democracia Hoy, “Reforma del Estado. Revaloración del Trabajo”, en *Trabajo y Democracia Hoy*, núm. 60, año 11, marzo-abril, 2001, México, pp. 32-35

distintas federaciones<sup>128</sup> que rechazaban la intervención del Estado en asuntos internos de los sindicatos. Esta alianza, sin embargo, se disolvió debido a desacuerdos políticos en ocasión de las elecciones presidenciales de 2006.

Aunque diferentes, los tres conflictos señalados coinciden en la búsqueda de mejores condiciones laborales y de vida y en el reclamo de que se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores.

Finalmente, el sindicato local de maestros obtuvo la promesa de aumentos salariales y otras conquistas, pero muy poco de este acuerdo se ha hecho realidad.

En el conflicto de Oaxaca, el poderoso gremio nacional de los maestros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), con casi un millón y medio de afiliados –lo que lo convierte en el sindicato más grande de América Latina–, no se solidarizó con sus compañeros

En la Ciudad de México, el SNTE ha demostrado cercanía con el gobierno federal en el afán de preservar ciertos mecanismos de control.

En febrero de 2006, 65 trabajadores murieron por la explosión de una mina en el estado de Coahuila. El motivo fue la falta de seguridad en la mina, privatizada a principios de los 90. Dos días antes del accidente, la Secretaría del Trabajo había recibido una carta firmada por un pequeño grupo de trabajadores en la que éstos exigían la deposición de Gómez Urrutia a causa de un desfalco de 55 millones de dólares. Este monto tendría su origen en un fideicomiso que la empresa Grupo México debía pagar a los trabajadores como indemnización a principios de los 90. La Secretaría aceptó la solicitud y designó, mediante el procedimiento denominado «toma de nota» (decreto), a Elías Morales Hernández, quien había sido expulsado del sindicato, en reemplazo de Gómez Urrutia. Desde entonces, Gómez Urrutia se encuentra prófugo, pero la mayoría de los trabajadores y los sindicalistas exigen su regreso.

Se mezclan aquí dos problemas. Por un lado, el escándalo de corrupción y, por otro, la intervención del gobierno en asuntos internos de los sindicatos. Los casos

---

<sup>128</sup>La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), afiliada a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT); la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), afiliada a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); el Frente Sindical Mexicano (FSM) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), afiliada a la ORIT.

de corrupción no son raros en México, por lo que vale hacerse la pregunta: ¿por qué se escogió precisamente a Gómez Urrutia?<sup>129</sup> El depuesto secretario se había convertido en un sindicalista incómodo para los empresarios por sus denuncias acerca de la fallas en la seguridad (si bien éstas fueron formuladas solo después del accidente). Gómez Urrutia llegó a acusar a los responsables de asesinato industrial. Luchó por mejores condiciones laborales y logró un aumento de sueldos de 8%; se opuso a la subcontratación y a una reforma del derecho laboral flexibilizadora. Además, mantuvo una posición independiente ante sus antiguos aliados en el órgano tradicional de coordinación, el Congreso del Trabajo (CT), en el que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) ejerce mucha influencia. En 2005 y 2006, Gómez Urrutia había intentado sin éxito obtener la presidencia del CT, oponiéndose al presidente en funciones, el cuestionado secretario general del sindicato ferrocarrilero, Víctor Flores, cuya reelección recibió el apoyo de la CTM.

Desde entonces, las federaciones corporativistas –aquellas que tradicionalmente representaban a los sindicatos controlados por el Estado– se encuentran enfrentadas a Gómez Urrutia. El esfuerzo conjunto de la Secretaría del Trabajo, las empresas y la CTM para desplazarlo de su puesto no debería sorprender.

El caso revela asimismo algunos puntos débiles de la consolidación democrática en México. El gobierno sigue interviniendo en la libertad y la autonomía sindicales, permitiendo que sus intereses políticos y económicos influyan en los asuntos internos de las organizaciones de trabajadores. La «toma de nota», el mecanismo utilizado para desplazar a Gómez Urrutia, podría interpretarse como un procedimiento administrativo, como el simple registro público de un sindicato. En realidad, se trata de una autorización gubernamental que, en la mayoría de los casos, constituye un proceso largo, burocrático y político, decidido por el gobierno del estado o el federal. Mientras que las empresas, por ejemplo, pueden registrar su organización en forma autónoma, solo con la participación obligada de un notario, los sindicatos dependen del Estado.

Las viejas prácticas del corporativismo sindical, como la ausencia de transparencia, la sumisión frente al Estado y el clientelismo, no han desaparecido, aunque perviven en un nuevo contexto político y con otros significados. No es mi intención analizar aquí la historia del corporativismo en México. Sin embargo, para entender

---

<sup>129</sup> Alcalde, Arturo: *Balance sindical del gobierno de transición: promesas incumplidas en Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.

el papel actual de los sindicatos mexicanos, es importante ver hasta qué punto la transición hacia la democracia y el fin del dominio del partido único han cambiado dicho sistema.

La transformación tiene su origen en el modelo económico neoliberal instalado tras la crisis económica de 1982. La nueva política económica apostó a la reducción de los subsidios, la privatización de empresas públicas, el retraimiento del Estado y la liberalización del comercio. Esto rompió radicalmente con la política de integración y compromiso social tradicional. Entre los símbolos persistentes de esta ruptura podemos mencionar la abolición en 1992 de la inalienabilidad constitucional del ejido –las tierras del Estado federal trabajadas por los campesinos– y las políticas de liberalización del comercio y apertura externa que culminaron con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Esta política generó consecuencias en el mercado laboral: se ajustó la producción en aras de la competitividad, los contratos colectivos se flexibilizaron y la posición de los sindicatos se debilitó. Desde entonces, el sector informal –y, consecuentemente, los puestos de trabajo precarios sin representación sindical– ha crecido vertiginosamente. El hecho de que las tradicionales federaciones sindicales corporativistas no hayan encontrado respuestas adecuadas a estos cambios revela su ineficacia para adaptarse a una economía crecientemente globalizada. Como apéndice del Estado, los sindicatos corporativistas funcionaron siempre como protectores del gobernante de turno, en lugar de actuar como defensores de los intereses auténticos de los trabajadores.

Sin embargo, hoy, en lugar de una relación independiente con el Estado, persiste la tradición de los sindicatos corporativistas con un papel sumiso, sobre todo en los casos del CT y la CTM. Y en vez de una cooperación entre las diferentes centrales sindicales, entre las federaciones corporativistas y las independientes, para enfrentar cuestiones como la reforma del derecho laboral y los impactos de las políticas económicas neoliberales en los trabajadores, el escenario aparece aún más fragmentado que antes de 2000.

A todo esto se suma la lucha por abolir los «contratos de protección», un vestigio del México antidemocrático. Muy usuales en los sindicatos corporativistas y blancos, son contratos colectivos simulados, pactados a puertas cerradas entre un patrón, un pseudo-dirigente sindical y un abogado laboralista. Sirven exclusivamente a los intereses del patrón ya que, con el aval de la Secretaría del Trabajo, evitan que un sindicato auténtico exija la representación de los derechos de los trabajadores. Muchas veces, los trabajadores ni siquiera saben que disponen de un contrato colectivo. En cierta forma, estos contratos reflejan una cultura muy presente en la actualidad, en la cual el secretario general o «líder» del

sindicato juega un papel central, mientras que los trabajadores asumen sus decisiones sin mayores críticas.<sup>130</sup>

Aunque no existe un tipo único de contrato de protección, todos comparten tres características: se firman entre representantes sindicales y patronales sin que la mayoría de los trabajadores intervenga; son suscriptos por sindicatos no elegidos democráticamente y se administran y revisan sin consultar a los trabajadores. Para constituir «contratos de protección» no tienen que cumplir necesariamente con las tres características, pero en todos los casos revelan la falta de libertad y autonomía sindicales, las prácticas internas sindicales antidemocráticas y la ausencia de una conciencia de responsabilidad social por parte de las empresas. Hoy, en México, estos contratos representan cerca de 80% de la totalidad de los contratos colectivos.<sup>131</sup>

Se sabe que, las mujeres generalmente ganan menos que los hombres por el mismo trabajo. Además, tienen mayor presencia en ciertos sectores industriales (como la maquila o el trabajo en casa) en los cuales casi no existe representación sindical. Los sindicatos no logran atraer a las mujeres porque no suelen abordar sus intereses específicos, como la remuneración desigual, la discriminación sexual y la compatibilidad entre la profesión y la familia. Aunque en casi todas las organizaciones existen comités y programas de capacitación para mujeres, que son importantes porque brindan un espacio de reflexión para sus intereses específicos, en general las trabajadoras carecen de oportunidades de alcanzar posiciones de liderazgo en estructuras dominadas por hombres. Si los sindicatos logran convertirse en grupos de interés más auténticos, enfocados en los asuntos de las trabajadoras, podrán atraer a nuevas afiliadas que trabajan en sectores estratégicos y, además, ganar una mayor legitimidad e influencia política.

Los puntos anteriores comprueban las afirmaciones que se han venido sosteniendo en la presente investigación y que consisten en que el Estado, haciendo uso de su poder y de los medios de control formales contenidos en la ley, e informales que representan los procedimientos burocráticos que tiene bajo su dirección, han debilitado en gran manera la figura sindical en México, la cual, originalmente fue constituida como una forma libre y autónoma de defensa de los intereses de la clase obrera, principalmente, y que a través del tiempo y como consecuencia de los cambios políticos y económicos que se han dado en la

---

<sup>130</sup> V. *Contratación colectiva de protección en México*, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), 2007; Inés González Nicolás (ed.): *Auge y perspectivas de los contratos de protección: ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.

<sup>131</sup> Los «contratos de protección» son una práctica muy común entre los sindicatos corporativistas afiliados a CTM, CROC, COR y CROM, así como entre los sindicatos blancos. V. *Contratación colectiva de protección en México*, González Nicolás, *op cit*.

administración pública se ha convertido en un ente controlado tanto política como jurídicamente que se ha visto en la necesidad de ajustarse a las condiciones que le son impuestas por el gobierno con el fin de lograr su propia sobrevivencia y beneficiar los intereses individuales de sus dirigentes, dejando de lado la idea de mejorar las condiciones laborales en las que actualmente los trabajadores mexicanos prestan sus servicios, favoreciéndose con ello a sólo una parte de la población que representa el sector capitalista del país.

En el siguiente cuadro se aprecian las características principales de los gobiernos descritos, así como la situación política y social que enfrentó el sindicalismo mexicano y que, como se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente investigación violentan su actividad y su autonomía a raíz de las posturas neoliberales.

| MIGUEL DE LA MADRID  | CARLOS SALINAS DE GORTARI  | ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN   | VICENTE FOX QUEZADA  |
|--|--|---|--|
| <p><b>CARACTERÍSTICAS DE GOBIERNO</b></p> <p>Su reforma estuvo encaminada a la racionalización, modernización y reconversión de la industria nacional.</p>   | <p><b>CARACTERÍSTICAS DE GOBIERNO</b></p> <p>Busca la privatización de las grandes empresas paraestatales, trascender los límites territoriales para incorporar a la nación mexicana a un mundo cambiante, globalizado, caracterizado por la interrelación y la interdependencia de los países, así como la aguda competencia entre ellos para ganar espacios en los mercados internacionales.</p> | <p><b>CARACTERÍSTICAS DE GOBIERNO</b></p> <p>Siguió una estrategia de corte neoliberal: privatización del aparato público, incentivos a la inversión extranjera y apertura al comercio exterior.</p>                                    | <p><b>CARACTERÍSTICAS DE GOBIERNO</b></p> <p>Se buscaron procesos políticos y legislativos que contribuyeran a la reforma de la Ley Federal del Trabajo y al artículo 123 Constitucional para lograr mayores condiciones de flexibilidad en las relaciones obrero-patronales que favorecieran la productividad de las empresas, lo cual siempre ha beneficiado a los empleadores en detrimento de los trabajadores</p> |
| <p><b>SITUACIÓN DEL SINDICALISMO</b></p> <p>La figura sindical representaba un obstáculo para su gobierno y su modernización, durante su mandato se encargó de debilitarlo y de constreñirlo para que sus políticas marcharan sin premuras y en busca de los objetivos planteados.</p> | <p><b>SITUACIÓN DEL SINDICALISMO</b></p> <p>La relación sindical es que ésta contribuya al incremento de la producción en el trabajo. Se propone una nueva cultura laboral, con tal de consolidar un futuro de unidad, eliminando la lucha antagónica entre el capital y los trabajadores.</p>   | <p><b>SITUACIÓN DEL SINDICALISMO</b></p> <p>Se continuó con un proceso de privatizaciones donde se pasaron por alto las dirigencias sindicales correspondientes y no se les tomó en cuenta para su participación en estos procesos.</p> | <p><b>SITUACIÓN DEL SINDICALISMO</b></p> <p>El gobierno foxista impulsa y promueve un nuevo sindicalismo, cuyo marco ideológico y proyecto no es otro que la "Nueva cultura laboral"</p>   |

#### 4.5 FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>132</sup> fija como premisa fundamental la búsqueda del desarrollo humano sustentable, cuyo contenido está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.<sup>133</sup>

Dentro del eje rector “2. Economía competitiva y generadora de empleos” se ubica el objetivo temático “2.4. Promoción del empleo y paz laboral”, el cual comprende, a su vez, el objetivo y las estrategias siguientes:

Objetivo 4. “Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.”<sup>134</sup>

Estrategia 4.1. “Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.”<sup>135</sup>

Estrategia 4.2. “Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.”<sup>136</sup>

Estrategia 4.3. “Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.”<sup>137</sup>

Estrategia 4.4. “Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.”<sup>138</sup>

Estrategia 4.5. “Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores, promover y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral e

<sup>132</sup> <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> *Idem.*

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Idem.*

impulsar su actualización a fin de promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta de empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, señaladamente el de la contratación colectiva del trabajo, la autonomía y libertad sindical y el derecho de huelga.”<sup>139</sup>

Para reforzar y encauzar la instrumentación de los objetivos y estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, a nivel de la autoridad laboral se emitió el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012,<sup>140</sup> mismo que prevé diez objetivos sectoriales, a saber:

1. Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral.
2. Asegurar y fortalecer el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical.
3. Promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
4. Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.
5. Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores.
6. Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo.
7. Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias.
8. Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y cálida.
9. Promover la equidad y la inclusión laboral.
10. Facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.

En este contexto, los tres ejes rectores de la política laboral de Felipe Calderón son la promoción, la conciliación y la legalidad. Sin embargo durante su gobierno se han dado acontecimientos que dejan ver la clara postura privatizadora y neoliberal de este mandatario, principalmente en la reciente disolución del

---

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social ha sido elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo, así como los resultados de una amplia consulta con actores relevantes del sector que han aportado elementos de diagnóstico y de acción. En él se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen a este sector. Fragmento de las palabras de presentación el 28 de noviembre de 2007 a cargo del presidente de la República, Licenciado Felipe Calderón Hinojosa. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

organismo público descentralizado denominado Luz y Fuerza del Centro, misma que fue ordenada por el ejecutivo por decreto del 11 de octubre del 2009, decisión que, si bien es cierto no desaparece al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), sí lo debilita en gran manera ya que ostentaba la representación de más de cuarenta mil trabajadores que prestaban sus servicios a dicho organismo.

Asimismo tenemos el conflicto dado con el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM) cuya sección 65 se puso en huelga general en el año 2007 con la finalidad de mejorar las medidas de seguridad en la mina y la protección del líder Napoleón Gómez Urrutia, quien se encontraba en Canadá huyendo de las autoridades Mexicanas.

Se sabe que en el 2010, elementos federales tomaron por la fuerza el control de las instalaciones de Mexicana de Cananea S.A. de C.V. tras desalojar a los trabajadores de la Sección 65 del Sindicato Minero quienes llevaban casi tres años en poder de ellas con un paro de labores. Las autoridades federales invitaron a los ahora ex mineros a comenzar un proceso de liquidación (y contratación de algunos de ellos bajo otro contrato laboral), equivalente a 6 veces mayor a lo estipulado por la ley y según a su antiguo contrato laboral. La intención era reestructurar la Mina y aumentar la producción anual de 180,000 toneladas a 460,000.

Actualmente Cananea sigue siendo el Centro Minero más importante de México, sus producciones de Cobre siguen siendo enormes y se sigue explotando el mineral en los Tajos. La Compañía sigue siendo la fuente de trabajo principal del municipio, sin embargo el municipio de Cananea ha crecido mucho en estos últimos años y la mina ya no da tantas fuentes de trabajo, lo que ha provocado que la gente emigre hacia ciudades aledañas o incluso a los Estados Unidos.

Por otro lado, en marzo del 2010 se da la **INICIATIVA DE REFORMA LABORAL** presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a la Cámara de Senadores, la cual propone en términos generales y en relación con el funcionamiento de las organizaciones sindicales, lo siguiente:

- a) Que las directivas de los sindicatos den mayor publicidad a la rendición de sus cuentas, a través de establecer la obligación para las mismas de difundir ampliamente entre los trabajadores miembros del sindicato, las cuentas de la administración del patrimonio sindical, por cualquier medio al alcance de la agrupación y de los propios trabajadores, así como las sanciones específicas a sus directivos en caso de incumplimiento.

- b) Utilización de herramientas electrónicas, para proporcionar informes, notificar cambios de directiva y modificaciones estatutarias, así como las altas y bajas de sus miembros ante las autoridades registradoras.<sup>141</sup>
- c) Disposiciones expresas para considerar como información pública la relacionada con los registros de las organizaciones sindicales, los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo depositados ante las autoridades laborales.<sup>142</sup>

De manera específica que analizan las siguientes propuestas de modificación a los preceptos contenidos en la Ley Federal del Trabajo:

1. **Cuotas Sindicales.** El pago de las cuotas sindicales deja de ser obligatorio, es decir, el patrón ya no tendría la obligación de descontarlas por nómina, ni el trabajador de soportar tal descuento en su salario.<sup>143</sup> Esta medida afecta significativamente a la organización sindical en virtud de que congela sus recursos económicos y sus cuentas bancarias. Si tomamos en cuenta que en la actualidad, sólo el 6% de los trabajadores está sindicalizado, y que la mayoría tienen el sello de sindicatos blancos o de protección, esta reforma equivale al sacrificio del interés colectivo ante el interés individual de cada trabajador, desatando una contradicción entre los trabajadores y sus sindicatos cuyo fin es lograr su desintegración. Los sindicatos requieren estabilidad y permanencia, que entre otros aspectos exige indispensablemente una entrada también estable de recursos.
2. **Arbitraje obligatorio de las huelgas.**<sup>144</sup> Concretamente señala que si la huelga dura más de 60 días, el patrón o los terceros con interés, en cualquier momento podrán solicitar a la Junta defina a quien es imputable la huelga, poniéndose fin a ésta. Se suprimió la referencia de que si éstos no solicitaban el arbitraje de la huelga, la Junta podría hacerlo de oficio e iniciar el arbitraje correspondiente. Sin embargo para compensar esta supresión, esta Iniciativa ya no fija un término a los patrones y terceros para el ejercicio “de su nuevo derecho”, sino que lo podrán hacer cuando quieran. De manera que la estrategia en el manejo de tiempo como esencia de la huelga, pasa de los trabajadores a la patronal, lo cual es absolutamente violatorio de las garantías constitucionales de legalidad y seguridad

---

<sup>141</sup> *Idem.*

<sup>142</sup> *Idem.*

<sup>143</sup> Artículo 110 Fracción V, en relación con el artículo 132 Fracción XXII de la Iniciativa de Reforma.

<sup>144</sup> Artículos 469y 937 de la Iniciativa de Reforma.

jurídica ya que con dicha modificación se otorga a los patrones cierta facultad de control respecto de la temporalidad de la huelga debilitando significativamente este medio legal de presión y expresión para obtener mejores condiciones de trabajo.

3. **Firma de un contrato colectivo.**<sup>145</sup> Establece que para la celebración o firma de un contrato colectivo, el sindicato deberá anexar: constancias vigentes o copias certificadas sobre la inscripción de: directiva del sindicato; los estatutos en su parte relativa a su objeto; el padrón de los agremiados del sindicato que laboren en la empresa o establecimiento. Es decir, se obliga al sindicato a presentar una serie de constancias de casi imposible obtención, como requisito de procedibilidad para la firma del contrato colectivo. De igual manera señala que, si se emplaza a huelga por violaciones al contrato colectivo o ley, se deben precisar las violaciones a tal contrato y la forma y términos de repararlas. Esto sin duda transgrede la actividad sindical y deja ver los medios de control con los cuales el gobierno pretende limitar la suscripción de contratos colectivos de trabajo. Asimismo el artículo 459, establece como causa de inexistencia de la huelga el no cumplir con los requisitos señalados al efecto en los estatutos, lo que además de injerencia en la autonomía sindical, representa una violación constitucional ya que los estatutos no deben contener más requisitos que los marcados por la Ley Federal del Trabajo y el artículo 123 Constitucional, dejando al arbitrio de las Juntas de Conciliación la interpretación de estas disposiciones.
4. **Contratos colectivos gremiales.**<sup>146</sup> Si ya está celebrado un contrato colectivo de trabajo que aglutine a todas las profesiones y oficios de los trabajadores de la empresa o establecimiento, no se podrán celebrar contratos colectivos por gremio, pues la titularidad corresponde a la mayoría de los trabajadores. Con esto se busca la extinción de los sindicatos democráticos. Es una abierta violación a la autonomía y libertad sindical.
5. **Allanamiento del patrón.**<sup>147</sup> Si el patrón se allana a la pretensión de los huelguistas, se observarán las disposiciones sobre huelga inexistente, es decir, se les concede a los trabajadores 24 horas para regresar a laborar, de lo contrario se dan por terminadas las relaciones de trabajo y queda el patrón en libertad de contratar a otros trabajadores, finalmente la Junta dicta las medidas convenientes para que pueda reanudarse el trabajo. Este planteamiento es claramente contradictorio en virtud de que al se confunde un acto de voluntad unilateral (allanamiento) con una determinación de autoridad (huelga inexistente), toda vez

<sup>145</sup> Artículo 920 de la Iniciativa de Reforma.

<sup>146</sup> Artículo 388 de la Iniciativa de Reforma.

<sup>147</sup> Artículo 937 Bis de la Iniciativa de Reforma.

que el patrón al allanarse al pliego de peticiones con que se inicio el procedimiento de huelga está aceptando lo que se pidió y reconoce la razón de la contraparte, por lo que no se puede relacionar con una “inexistencia legal de la huelga” que debe ser declarado por la autoridad laboral ya que al allanarse el patrón a las peticiones de los trabajadores quiere decir que la huelga si existió y al tratarse jurídicamente como una huelga inexistente no se garantizaría a la parte obrera el cumplimiento de las mejoras exigidas en el procedimiento de huelga respecto de sus condiciones laborales.

6. **Conflictos colectivos de Naturaleza Económica.** Artículo 448, se deroga y, 902 se reforma. Sólo la huelga estallada, suspenderá la tramitación de los conflictos colectivos de naturaleza económica, actualmente basta con la presentación del emplazamiento a huelga. Esto significa que en tanto la huelga no estalle se puede anular vía los conflictos colectivos de naturaleza económica, y ya estallada por medio de las opciones ya antes precisadas. En suma la huelga es cercada, para que sólo quede como curiosidad histórica.
  
7. **Demanda de titularidad o administración de un contrato colectivo de trabajo.**<sup>148</sup> En este sentido el sindicato que quiera demandar la titularidad de un contrato colectivo de trabajo, deberá anexar al escrito de demanda: constancia certificada del registro del sindicato y de su representante legal, y de los estatutos o de la parte en que conste su objeto, sin embargo la fracción III del artículo 899-A, exige también la presentación de una relación firmada por los trabajadores que presten sus servicios a la empresa, afiliados, con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda, al sindicato que demanda la titularidad. Con esto se evidencia a los trabajadores “revoltosos”, tanto para la empresa como para el sindicato demandado, que pueden ser víctimas de todo tipo de represiones y maltratos, incluido el despido y el ser puestos “en el índice” del patrón. Peor aún, la fracción IV exige se exhiba una certificación de la autoridad registradora correspondiente de que los trabajadores afiliados al sindicato demandante, se encuentran en el padrón, así como la fecha de su anotación. Esto evidentemente equivale a otro registro sindical, ya que debe ser entregada por la misma autoridad que otorga el registro o toma de nota. Por lo que la certificación nunca se dará. Con mayor razón a nivel local, en que el registro se otorga por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en la cual participa la central sindical superior a la que el sindicato demandante le pelea la titularidad. Es decir, se imponen requisitos de procedibilidad, tan difíciles de cumplir, que en adelante sería casi imposible cambiar de sindicato a favor de su democratización, violando de manera flagrante a la Constitución y el Convenio 87 de la OIT. Si no se cubren estos requisitos de

---

<sup>148</sup> Artículos 899-A, 899-B, 899-C de la Iniciativa de Reforma.

procedibilidad, simplemente no se dará trámite a la demanda. Es obvio, que ante la parcialidad de la autoridad registradora, bastará señalar que no se cubren los requisitos y al rechazar la demanda, dará tiempo a la contraparte a disolver el esfuerzo de democratización de los trabajadores. En suma, esto es equivalente a un precalificación de la huelga en materia de contratación colectiva, por lo que también es anticonstitucional, desde el momento en que los trabajadores son privados de su derecho a cambiar de sindicato sin previo juicio.

8. **Cláusulas de exclusión.**<sup>149</sup> Se mantiene en sus términos la cláusula de exclusión por admisión; en cuanto a la cláusula de exclusión por separación es suprimida.
9. **Rendición de cuentas.**<sup>150</sup> Los sindicatos deberán rendir cuentas a la asamblea cada seis meses, por lo menos del patrimonio sindical. Si el sindicato tiene más de 150 miembros, los resultados de la administración de este patrimonio deberá ser auditada por un auditor externo, los resultados serán difundidos ampliamente entre los miembros del sindicato, esta obligación no es dispensable. Disposición que también quebranta los el principio de autonomía sindical ya que los sindicatos no manejan recursos públicos para que se les obligue a una auditoría externa, en todo caso debería quedar como un derecho. Esto salvo los escasos sindicatos que reciben transferencias de recursos económicos del Estado.

La propuesta de reforma laboral, respecto de la actividad sindical, sin duda debilita y desconoce los principios de libertad y autonomía sindicales, contratación colectiva y derecho de huelga de los sindicatos del país, regulados por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la relación colectiva que los trabajadores tendrán que enfrentar con la parte patronal, se encuentra limitada por una serie de requisitos y medidas de control que lo único que pretenden es seguir poniendo trabas al desarrollo de la acción sindical en la lucha por defender los intereses de sus agremiados.

Al mismo tiempo, se ponen mayores obstáculos para el reconocimiento y registro de los nuevos sindicatos de trabajadores, sin importar la naturaleza y fines de la organización, ni la defensa de sus intereses laborales, se les exige para su registro observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía y democracia sindical, como si se tratara de un partido político o más aún, de una institución del Estado.

---

<sup>149</sup> Artículo 395 de la Iniciativa de Reforma.

<sup>150</sup> Artículo 373 de la Iniciativa de Reforma.

En atención a lo anterior, resulta importante y necesaria una reforma laboral en la que se respeten y garanticen los principios de libertad y autonomía sindicales, así como los demás derechos que implica la actividad sindical, pero que también se ajuste a las nuevas condiciones de trabajo que exigen las formas de comercio y las políticas monetarias actuales con el fin de obtener el equilibrio entre los sujetos de la producción. Sin embargo las propuestas legislativas que se han dado hasta el momento, respecto de este tema, se encuentran muy alejadas de las necesidades que hoy en día reclama el movimiento sindical, ya que continúa pretendiendo el ejercicio de mayores mecanismos de control tendientes a la desaparición total de este tipo de organizaciones, con lo cual los trabajadores quedarán desprotegidos, social y jurídicamente ante la clase económicamente fuerte.

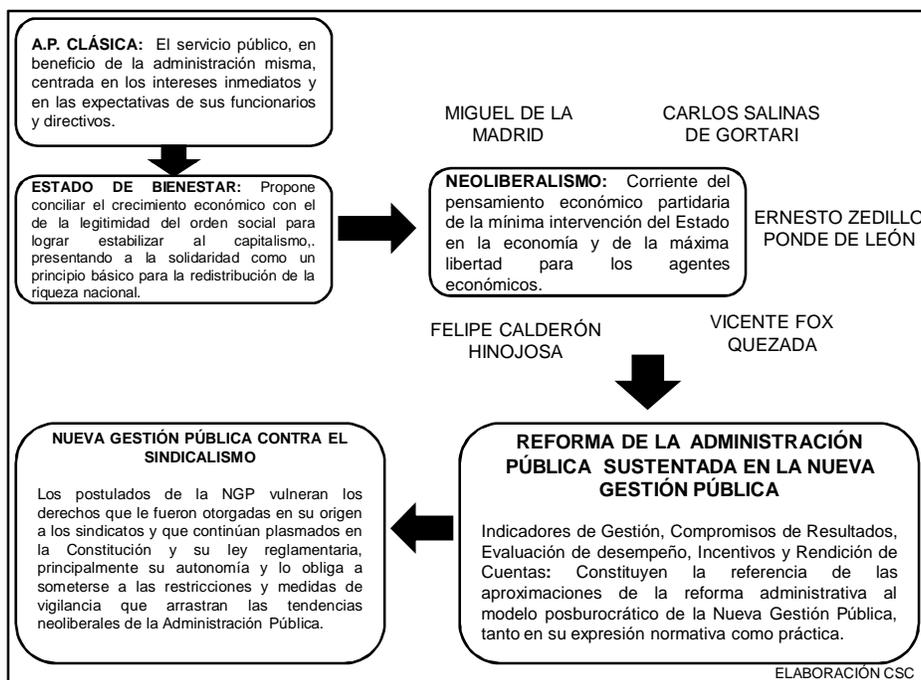
La construcción de la gobernabilidad democrática requiere de la reforma en el ámbito laboral y de un cambio en su cultura y sus prácticas. Si no hay apoyo para los procesos democráticos en las empresas y para la ampliación de la autonomía sindical, el gobierno corre el riesgo de perder una oportunidad única para apuntalar la transparencia y las posibilidades de participación en los sindicatos, una forma de proteger a los más débiles sin afectar la productividad. Aunque algunos sindicatos vienen defendiendo estas banderas desde hace años, la mayoría deberá redefinir sus objetivos y sus costumbres, de manera de demostrar que no solo constituyen un actor social y político constructivo, que puede recuperar la influencia perdida, sino que además son capaces de actuar con mayor legitimidad y fuerza en los ámbitos regional e internacional.

De lo anterior, podemos comentar que el Derecho Sindical ha llegado a convertirse en un elemento importante de presión y de promoción profesional capaz de operar mutaciones decisivas en las estructuras económico políticas, porque en virtud de su aspecto social, es un elemento modificador de la sociedad de explotación, con miras a la liberación económica del proletariado y a la supresión de la injusticia y la sociedad de explotación. Sin embargo, no obstante que el sindicalismo en México, en su origen y de acuerdo a la ley, es un instrumento de clase dotado de autonomía, en la realidad social se ha deslizado por los causes jurídicos, de tal manera, que la fuerza social que podrían representar las organizaciones sindicales se diluye en los mecanismos burocráticos, administrativos y jurisdiccionales. En la parte superior de las organizaciones Estado-Sindicatos, el sindicalismo se integra dócilmente en los organismos tripartitas y actúa, en cierta medida, como elemento amortiguador de las convulsiones sociales, pero a su vez, se ajusta a las condiciones de control impuestas por el Estado para lograr su supervivencia, lo cual vulnera los derechos que le fueron otorgadas en su origen y que continúan plasmados en la

Constitución y su ley reglamentaria, principalmente su autonomía y lo obliga a someterse a las restricciones y medidas de vigilancia que arrastran las tendencias neoliberales de la Administración Pública.

En el siguiente cuadro se sintetizan los temas tratados en el presente capítulo y la relación que guardan con la tesis que se plantea.

CUADRO 2. ADMINISTRACIÓN NEOLIBERAL CONTRA EL SINDICALISMO



Como se puede observar en el modelo anterior se presenta la comparación entre los principios de la Administración Pública Clásica, el Estado benefactor y los cambios que sufren dichos sistemas con la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública en el contexto neoliberal, los cuales vulneran la autonomía sindical, obligando a las organizaciones de trabajadores a someterse a restricciones y medidas de vigilancia específicas para lograr su supervivencia.

En el siguiente capítulo abordo el marco jurídico del sindicalismo tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo se realiza un análisis de los preceptos que lo regulan y se resaltan las transgresiones que sufre dicha figura en su autonomía en la realidad social y que afectan directamente al sector obrero del país.

## **CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO DEL SINDICALISMO**

### **INTRODUCCIÓN**

Para abordar este capítulo es importante tomar en consideración que en México, los derechos sociales se instituyen a partir del reconocimiento de las desigualdades entre los seres humanos a causa de sus condiciones reales de existencia, por lo que uno de sus objetivos primordiales es proteger a un grupo social identificado por sus intereses comunes, lo cual, significa también el reconocimiento de la lucha de clases como realidad social y como consecuencia de las condiciones económicas del país.<sup>151</sup>

En este apartado se refiere, en primer lugar, el marco jurídico del sindicalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagrado en los artículos 9°, 115, 116 y 123 con el fin de destacar: el derecho de reunión y asociación profesional, la facultad de los Estados y Municipios para emitir leyes que regulen las relaciones laborales con sus trabajadores y los principios de libertad y autonomía sindicales.

En segundo lugar, se describe el sistema normativo internacional del sindicalismo, mismo que está consagrado, principalmente en el convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo y que se encuentra ratificado por México, documento del cual se desprenden los principios de libertad sindical, independencia, democratividad, autonomía sindical y derecho a la estabilidad.

En tercer lugar se señalan los derechos otorgados a los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo de 1931 respecto de sus relaciones colectivas de trabajo y su evolución en la Ley Federal del Trabajo de 1970 que actualmente nos rige.

### **1. EL SINDICALISMO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

#### **1.1 ARTÍCULO 9°**

El artículo 9° constitucional en su primer párrafo refiere:

No se podrá coartar el Derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

---

<sup>151</sup> Cfr. Del Palacio Díaz, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, UAM, p. 125.

Este precepto consagra, tanto la libertad de asociación como la de reunión. Por *libertad de asociación*, entenderemos el derecho que posee toda persona de asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la *libertad de reunión*, la comprenderemos como aquel derecho que tiene el individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica.<sup>152</sup>

El Derecho de libre asociación, al igual que muchos Derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio del Derecho de asociación se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de sus actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

Así, vemos que han surgido agrupaciones y partidos políticos, sindicatos obreros, asociaciones y colegios profesionales, sociedades civiles y mercantiles, fundaciones culturales de beneficio y de ayuda mutua, comités de lucha y defensa, centros y clubes deportivos, etcétera.

En relación al Derecho de asociación, Mario de la Cueva señala:

El artículo noveno constitucional tiene un doble significado: a) un sentido amplísimo, sinónimo del Derecho universal de asociación; y b) un Derecho limitado: Derecho de asociación frente al Estado. Este último aspecto y el Derecho de asociación profesional, que son parientes colaterales, se reunirían en el primero de los conceptos. El Derecho del Trabajo tiene orientación social, pues procura mayor protección a los trabajadores; su orientación proteccionista se encuentra establecida en el artículo 123 apartado "A" Constitucional, el de asociación profesional en la fracción XVI, este constituye un Derecho absoluto, y procura la defensa de sus respectivos intereses.<sup>153</sup>

De lo que se obtienen 2 denotaciones del derecho de asociación, uno fuerte para las relaciones horizontales y otro débil para las relaciones verticales.

Por lo que respecta a la libertad sindical, que es la que nos interesa en la presente tesis, en tanto derecho fundamental de todo ser humano, individualmente considerado, se encuentra igualmente protegida por el artículo 9º

<sup>152</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1802/15.pdf>.

<sup>153</sup> De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, México, Porrúa, 1954, p. 325.

constitucional. Sin embargo como ocurre con todos los demás derechos constitucionalmente consagrados, el derecho de libre asociación no es absoluto e ilimitado, sino que lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan el ejercicio de este Derecho a la preservación del interés público. Entre las restricciones más comunes y generales a las que se subordina el ejercicio del derecho de asociación, se encuentran las que conciernen al objeto y finalidades que persiguen a los diferentes tipos de asociaciones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.<sup>154</sup>

### **1.2 ARTÍCULO 115 FRACCIÓN VIII**

El artículo 115° constitucional en el segundo párrafo de su fracción VIII preceptúa:

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

El mandato constitucional determina que las legislaturas de los estados estarán facultadas para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. En este sentido, los principios establecidos en la constitución general quedarían establecidos en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como premisas básicas la garantía de los Derechos mínimos de sus servidores públicos, la implantación de sistemas del servicio público de carrera estatal y municipal, así como los niveles de estabilidad laboral en el empleo.

No obstante son pocas las entidades federativas que se han reformado para incluir los principios laborales aludidos a pesar de que en las épocas de crisis, la clase trabajadora es la que más sufre las consecuencias y hace que el Derecho Laboral se convierta en el escudo principal en contra de las arbitrariedades en las relaciones laborales.

### **1.3 ARTÍCULO 116 FRACCIÓN VI**

El artículo 116° constitucional en su fracción VI establece:

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el

---

<sup>154</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1802/15.pdf>.

artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Este precepto recoge la reforma de 1983 establecida inicialmente en el artículo 115, relativa a la regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas, otorgando a éstas la facultad de regular tanto en sus constituciones como en sus leyes las relaciones de trabajo que las une con sus servidores públicos.

#### **1.4 ARTÍCULO 123 APARTADO “A” FRACCIÓN XVI Y APARTADO “B” FRACCIÓN X**

Antes de abordar estos preceptos es necesario tomar en cuenta que México fue el primer país en el mundo que elevó a rango constitucional el derecho de los trabajadores en su Constitución de 1917, específicamente en su artículo 123, apartado “A”, en el cual se consagró, entre otros, el derecho de asociación profesional. En su evolución y transformación dicho precepto sufrió una modificación sustancial en 1960, durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, quien le adiciona un apartado “B”, en el que se obstaculiza el ejercicio del derecho de huelga y de contratación colectiva a los trabajadores al servicio del Estado, aunque reconoce el de asociación profesional para la defensa de sus intereses comunes.

En relación con este tema, el artículo 123 establece:

*APARTADO “A” FRACCIÓN XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán Derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.*

*APARTADO “B” FRACCIÓN X.- Los trabajadores tendrán Derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.*

Del primer apartado se desprende que el derecho de asociarse corresponde tanto a los trabajadores como a los empresarios, lo cual no sucede con el apartado “B”, que sólo reconoce ese derecho a los trabajadores en virtud de que la función de patrón la cumple el Estado.

Por otra parte la fracción X del apartado “B” consigna el derecho de asociación profesional en razón de que los Poderes de la Unión al constituir una estructura jurídica y social poseen también la condición de empleadores, debiendo otorgar a

sus trabajadores en su relación laboral con éstos, salarios y condiciones de trabajo justas.

Por otro lado, y relacionando las ideas consagradas tanto en el artículo 9° como en el 123 apartados “A” y “B” de la Constitución, el derecho de asociación se ejerce para equilibrar las relaciones de los individuos y el Estado y el de asociación profesional para equilibrar las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Al respecto Mario de la Cueva advierte las diferencias entre éstos derechos diciendo:

a) El artículo 9° consigna el derecho general de asociación, el artículo 123 es una aplicación de la regla general a una de las especies del género de asociación: b) El artículo 9° corresponde a las garantías individuales, en tanto que el artículo 123 corresponde a las garantías sociales.<sup>155</sup>.

En consecuencia, la única garantía individual que protege a la figura sindical es la que se encuentra consagrada en el artículo que se cita, el cual consagra el derecho de asociación, el cual es trasladado al Derecho Colectivo del Trabajo.

El derecho de asociación profesional en sus variables, coalición, sindicatos, federaciones y confederaciones tiene fines de mejorías para trabajadores y empleadores, aunque se observa que este derecho lo ejercen con mayor frecuencia los primeros en razón de las injusticias, la explotación y lamentables acontecimientos que hoy en día se siguen dando para la clase trabajadora y la sociedad en general.<sup>156</sup>

En resumen, los derechos que se destacan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 son: el derecho de reunión y asociación profesional, la facultad de los Estados y Municipios para emitir leyes que regulen las relaciones laborales con sus trabajadores y los principios de libertad y autonomía sindicales.

---

<sup>155</sup> De la Cueva, Mario, *op cit*, p. 320.

<sup>156</sup> *Cfr. Ibidem*, p.325.

## 2. SISTEMA NORMATIVO DEL SINDICALISMO A NIVEL INTERNACIONAL

### 2.1 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Esta organización fue creada en 1919 por la Conferencia de Paz de Versalles, como una institución autónoma vinculada a la Sociedad de Naciones, cuya constitución entró en vigencia el 11 de abril de 1919. En el tratado de Versalles se contiene, en la parte XIII, del 28 de junio del mismo año, “El derecho de asociación para todos los objetivos no contrario a las leyes, tanto para los asalariados como para los patrones.”<sup>157</sup>

En 1946, la OIT se asoció con las Naciones Unidas como una entidad especializada, conservando jurisdicción en el área social y del trabajo.<sup>158</sup>

Las normas internacionales del Trabajo emanadas de la OIT son fundamentalmente dos: los *Convenios* y las *Recomendaciones*. Los primeros son los instrumentos internacionales de naturaleza laboral por excelencia. Las *Recomendaciones*, a diferencia de los Convenios cuya finalidad es obligar a los Estados signatarios, tienen un fin orientador, es decir, proponen a los miembros la adopción de ciertas medidas internas en materia de política social, es decir, son lineamientos de apoyo y auxilio de la política laboral de los países miembros y por lo regular se les vincula como complemento de los convenios internacionales, por lo que su función es limitada en cuanto a que no puede exigirse su cumplimiento, sin embargo, los países que la suscriben lo hacen por considerarlas adecuadas y útiles para su política social.

Los convenios internacionales para Scelle “constituyen acuerdos de voluntades múltiples que fijan normas subjetivas aplicables a diversas colectividades estatales; por lo tanto son verdaderas leyes internacionales”.<sup>159</sup>

Para la producción de sus efectos jurídicos éstos convenios deben ser ratificados y el Estado que lo haga se “compromete a cumplir determinadas obligaciones

<sup>157</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Internacional Social*, México, Porrúa 1979, pp. 61 y 62.

<sup>158</sup> Cfr. Devalí, Mario L., *Derecho Sindical y de Previsión Social*, 3ª. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1957, p. 37.

<sup>159</sup> Potobsky, Vol Geraldo, *Normas Internacionales del Trabajo, Libertad Sindical y Derecho Colectivo del Trabajo*, en Devalí Mario L., *Tratado de Derecho del Trabajo*, t. V, La Ley, Buenos Aires, 1972, p. 846.

jurídicas y la manera en que las cumple está sujeta a una vigilancia internacional regular”.<sup>160</sup>

### 2.1.1 PRINCIPIOS DE LA OIT

En 1944, en la Declaración de Filadelfia la Organización adoptó una serie de principios que reafirmaron sus fines y objetivos:

1. El trabajo no es una mercancía.
2. La libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso constante.
3. La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes.
4. La lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los gobiernos participen en discusiones libres y en discusiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común.<sup>161</sup>

Estos principios evidencian que la OIT es un organismo internacional de corte eminentemente humanista, de ahí que, como dice la maestra Carolina Ortiz, sus objetivos sobrepasan la materia laboral.<sup>162</sup> De la misma manera, apunta el Doctor Néstor de Buen: “...la cuestión principal parece que ya no es el trabajo, sino la justicia social.”<sup>163</sup>

### 2.1.2 ÓRGANOS PRINCIPALES DE LA OIT

La OIT posee una estructura compuesta por autoridades con funciones específicas, las cuales deben ser consideradas como fundamentales: La Conferencia General, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia General, es la autoridad suprema de la OIT. Su función principal es adoptar normas mínimas internacionales de política social, que en algunos casos se llaman convenciones internacionales del trabajo, y en otros,

---

<sup>160</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Las Normas Internacionales del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, p. 25.

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> Ortiz Porras Carolina, *El Derecho Cooperativo en el sistema jurídico mexicano*, Tesis doctoral, México, UNAM, 1998, p. 205

<sup>163</sup> De Buen Lozano Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1974, t.I, p. 386.

recomendaciones, o bien, puede ser que se trate de decisiones, en cuyo caso se llaman resoluciones. Asimismo, cumple funciones referentes a la elección del Consejo de Administración, aprobación del presupuesto de la OIT, financiamiento por contribuciones de los Estados miembros, la presentación, discusión y aprobación de normas internacionales del trabajo, la emisión de resoluciones que señalan pautas a la política general y las actividades futuras de la OIT, la aprobación sobre la admisión de nuevos Estados miembros y el ofrecimiento de un foro mundial en el que se debaten problemas sociales y laborales.<sup>164</sup> Los Estados miembros, de acuerdo con la constitución de la organización, tienen el deber de someter los convenios adoptados por la Conferencia al Poder Legislativo del país respectivo con miras a una posible ratificación. Ratificado el convenio, el Estado contrae la obligación de cumplirlo.

El Consejo de Administración, es el órgano ejecutivo de la OIT, desempeña una función importante en el control de la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, así como para la protección de los derechos sindicales en particular. Sus órganos de gobierno son: La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya función principal es controlar la aplicación de los convenios ratificados y recomendaciones adoptadas por la organización; la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical,<sup>165</sup> cuyas funciones se centran en el estudio de casos referentes a los principios sindicales y temas sobre la huelga y la negociación colectiva. Su actuación se materializa en resoluciones jurídicas, cuya fuerza de observancia se equipara a la jurisprudencia de sistemas jurídicos nacionales.

Al comprobarse la violación de algún convenio el Comité exige su observancia a través de las siguientes acciones:

- a. Dirige un llamamiento especial de cumplimiento.
- b. Con motivo de la Conferencia Internacional del Trabajo, el presidente discute con los delegados del Gobierno las razones de la demanda.
- c. Si persiste el incumplimiento se da mayor publicidad a la queja y se remite el caso a la Comisión de Expertos y aplicación de Convenios y Recomendaciones.

La Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, es la secretaría permanente de la OIT y cumple funciones consistentes en la preparación de los documentos e informes para las conferencias y reuniones de la Organización, el

<sup>164</sup> Cfr. Oficina Internacional del Trabajo, *La Normas Internacionales del Trabajo*, cuarta edición, Alfaomega, Ginebra, 2000, p. 10.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 12.

despliegue de actividades de investigación y educación, la recopilación de información y estadísticas de todo el mundo sobre la totalidad de los temas relativos a la esfera laboral, así como la realización de estudios, investigaciones, encuestas y análisis y la publicación de una amplia gama de obras y revistas especializadas referentes a problemas laborales y sociales.

Los Convenios, por ejemplo, son resultado de la actividad legislativa de la Conferencia Internacional del Trabajo y constituyen parte del Derecho Internacional del Trabajo.

## **2.2. JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la jerarquía de las leyes en México al establecer que:

“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, serán Ley Suprema de toda la Unión.”<sup>166</sup>

A partir del artículo 133, se reconoce constitucionalmente a los tratados internacionales como la única fuente de Derecho Internacional, y por ese hecho el Constituyente Mexicano adopta la incorporación de las normas contenidas en los tratados al sistema jurídico nacional y las hace vigentes.

Cabe mencionar que existen dos tesis jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la jerarquía de las leyes y los tratados internacionales, como resultado de impugnaciones sobre la supremacía de las leyes siendo éstas las que a continuación que citan:

**LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.** De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ellas, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía, el

---

<sup>166</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, Secretaría General, 1994, p. 142.

tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley y viceversa...

Tesis de Pleno C/92, Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 60, diciembre 1992, p. 27. Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares Lara.

Esta interpretación se sostuvo bajo el criterio de considerar a los tratados internacionales como normas supremas con el mismo rango de validez jurídica al de las leyes federales ocupando el lugar inmediatamente inferior a la Constitución.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto de la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes, lisa y llana, con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local, esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como

representante de la voluntad de las entidades federativas, y por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerara la jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la república y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales, se encuentran reservadas a los Estados”. No se pierda de vista que en su anterior información, este Máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, N° 60, correspondiente al mes de diciembre de 1992, p. 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES, TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA;” sin embargo este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”

Tesis aislada del Pleno de la SCJN. No. LCCVII/1999, Tomo X, noviembre de 1999, p. 46. Materia: Constitucional. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Amparo en revisión 14/7598. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Range.

Básicamente este segundo criterio sobre la jerarquía superior de los tratados, incluso frente al derecho federal en la interpretación que hace la SCJN al artículo 133 constitucional finca su decisión en los siguientes argumentos:

- a) La Constitución es la única Ley Suprema de la nación.
- b) Los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediato debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local.

- c) No existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas.
- d) El derecho federal y local se encuentran en una misma jerarquía y en un tercer plano descendente respecto de la Constitución.

El enfoque que adopta la SCJN en esta interpretación del artículo 133 constitucional se sustenta en el hecho de que todas las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por el Congreso de la Unión, y en consecuencia, los tratados internacionales celebrados y que se celebren deben estar acordes con la Ley Fundamental. Asimismo, se deriva de un nuevo concepto que es considerado y que se refiere a los compromisos internacionales como aquellos asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y que lo comprometen frente a la comunidad internacional. Por ello se dice que al asumir tal responsabilidad el constituyente faculta al presidente de la República al suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado, de igual manera el Senado al ratificarlos, asume la corresponsabilidad como representante de la voluntad de los habitantes de las entidades federativas.

En resumen, si bien es cierto que el artículo 133 constitucional señala la supremacía de los tratados internacionales, también lo es que la SCJN, máximo tribunal en nuestro país, ha tenido que intervenir emitiendo criterio al respecto, y es por ello que en México se aplica un criterio mixto.

Por lo que hace a la materia laboral, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado 174 convenios, de los cuales México ha ratificado 75 y permanecen en vigor 68.<sup>167</sup>

A continuación, se estudian los convenios que, en materia de sindicalismo ha emitido la OIT, de los cuales, el convenio número 87 es el único ratificado por México.

### **2.3. CONVENIO NÚMERO 87 SUSCRITO ANTE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN MATERIA DE SINDICALISMO Y SUS VIOLACIONES EN MÉXICO**

La actuación de México en el plano internacional laboral ha sido destacada; su ingreso a la OIT fue motivo de complacencia por Canadá, Gran Bretaña y Francia.<sup>168</sup> Así pues, en nuestro país, constituyen parte del Derecho Laboral vigente los convenios ratificados ante la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>167</sup> Cfr. Charis Gómez Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1994, pp. 55 y 56.

<sup>168</sup> Cfr. Barroso Figueroa José, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1987, p. 391.

Este Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicación, fue adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1948. Consta de 21 artículos dividido en cuatro partes denominadas en su orden progresivo: libertad sindical, protección del Derecho de sindicación, disposiciones diversas y disposiciones finales.

Su estudio es parte importante para esta investigación en virtud de que contiene el principio de libertad sindical, su razón jurídica y sus alcances. México, como Estado miembro de la OIT, aprobó y ratificó tal convenio, sin embargo se encuentra en una posición muy dudosa respecto de su cumplimiento, tan es así que la Ley Federal del Trabajo impone limitaciones a la libertad de sindicación, como lo especificaré más adelante.

Los principios que contiene en materia sindical son: libertad sindical, independencia, democratividad, autonomía sindical y derecho a la estabilidad y se encuentran ubicados en la primera parte en los artículos 2°, 3°, 4° y 5° que a continuación se exponen.

El artículo 2° establece: “Los trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.<sup>169</sup>

En este precepto se observan los principios de libertad sindical en sus dos orientaciones para los individuos y para los sindicatos, asimismo se contempla el derecho de afiliación y otros principios, como el de independencia y de exclusividad; en tal virtud el derecho a formar sindicatos se orienta a los trabajadores y a los empleadores, cada uno de estos realizan actividades sin injerencias recíprocas. De igual manera, se reconoce y garantiza el derecho humano de asociación en su vertiente profesional, para formar las coaliciones o constituir sindicatos de los tipos reconocidos universalmente: gremiales, de empresa, de industria y de oficios varios. También reconoce el derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones; así como el ejercicio del derecho de afiliación en su sentido positivo, es decir, formar, dejar de formar, o no formar parte de estas instituciones.

Asimismo, se observan varios supuestos que han dado lugar a diversas controversias por las interpretaciones diversas que se les han dado, éstos son: “sin ninguna distinción”, “sin autorización previa”, “organizaciones que estimen convenientes” y el de “afiliarse a estas organizaciones”.

---

<sup>169</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y Recomendaciones 1919-1966*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966, pp. 707-708.

En razón de lo anterior y toda vez que dichos supuestos han motivado a diversas polémicas en torno a la disminución, restricción o negación por parte de las autoridades legislativas, ejecutivas o judiciales es importante resaltar las opiniones que al respecto sostiene el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración:

“La expresión ‘sin ninguna distinción’ que contiene este artículo significa que se reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., no sólo los trabajadores del sector privado de la economía, sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general”.<sup>170</sup>

Esta resolución contempla la forma amplia del principio de libertad sindical, que se extiende a los funcionarios y servidores públicos lo que no acontece en México, pues en sus leyes reglamentarias del artículo 123 apartado “B” como en los regímenes especiales excluye a los trabajadores del servicio exterior y hasta los que prestan sus servicios en el Poder Judicial Federal.

Por lo que se refiere al derecho a constituir asociaciones profesionales “sin autorización previa”, el Comité considera:

Si bien los fundadores de un sindicatos tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que puedan regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa, ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple. Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los Derechos básicos para poder “fomentar y defender los intereses de sus miembros”, el mero hecho de que en tales casos la autoridad encargada de la investigación goce del Derecho discrecional de denegarla conduce a una situación que apenas diferirá de aquéllas en que se exija una autorización previa.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, *La Libertad Sindical*, segunda edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976, p. 5.

<sup>171</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *La Normas Internacionales del Trabajo*, tercera edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992, p. 25.

En cuanto a la expresión “organización que estime convenientes” el Comité tuvo en cuenta que en cierto número de países existen varias organizaciones de empleadores y trabajadores, y los interesados pueden elegir pertenecer a una o a otra de ellas, por razones de orden profesional, religioso o político, sin pronunciarse sobre saber si, para los trabajadores y los empleadores, la unidad en la organización sindical es o no preferible al pluralismo sindical. Pero la Conferencia también reconoció en esta forma el derecho a todo grupo de trabajadores (o de empleadores) a constituir una asociación fuera de la organización ya existente si considera preferible esta solución para la defensa de sus intereses materiales o morales.<sup>172</sup>

Respecto al “derecho de afiliarse a estas organizaciones” sostiene:

El Comité ha señalado que cuando un trabajador puede legalmente adherirse a otro sindicato pero sigue estando obligado por la Ley a adherirse a determinado sindicato si desea conservar su empleo, esta exigencia parece ser incompatible con su derecho de adherirse a la organización que estime conveniente.<sup>173</sup>

El artículo 3° del convenio que nos ocupa indica:

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.<sup>174</sup>

Este artículo contempla los principios de independencia, democracia y autonomía sindical y contiene los siguientes presupuestos: “derecho de redactar sus estatutos y reglamentos”, “elegir libremente a sus representantes” y “derecho a organizar su administración y formular su programa de acción”.

En relación con el primer supuesto, “el derecho de las organizaciones sindicales a redactar sus estatutos”, el Comité de Libertad Sindical ha opinado:

---

<sup>172</sup> Cfr. Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, segunda edición, *op cit*, p. 10.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>174</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y Recomendaciones 1919-1966*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966, p. 708.

La negativa de un gobierno de reconocer los estatutos adoptados por el Congreso de un sindicato no está en conformidad con el principio de que las organizaciones de trabajadores y empleadores deben tener el Derecho de redactar sus estatutos y reglamentos sin intervención de las autoridades públicas, asimismo las enmiendas a los estatutos sindicales deben ser sometidas a debate y adoptadas por los propios miembros del sindicato.<sup>175</sup>

Por otro lado, se ha considerado que el contenido de los estatutos debe ser conforme a los derechos sindicales y no con referencia a otros intereses privados o públicos en los que se considera al gobierno; al respecto el Comité ha señalado:

Una cierta subordinación en los sindicatos a la política económica del gobierno no es compatible con los principios generalmente aceptados de que las organizaciones de trabajadores deben tener el Derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, organizar libremente sus actividades y formular sus programas, y que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este Derecho o a entorpecer su ejercicio legal, y que la legislación nacional no debería menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe el efectivo disfrute de tal Derecho.<sup>176</sup>

Por lo que respecta a la “elección libre de sus representantes”, el Comité ha considerado que los trabajadores y sus organizaciones deben contar con el derecho de elegirlos en plena libertad, sin injerencia externa, por lo que ha sugerido:

Que todos los puestos directivos de los consejos de trabajadores, sin excepción, sean ocupados por personas elegidas libremente por todos los trabajadores sin inhabilitación alguna basada en su participación o actitud en acontecimientos pasados.<sup>177</sup>

Concluye en otra resolución que:

El derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes constituye una condición

<sup>175</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, *La Libertad Sindical*, tercera edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1985, p. 62.

<sup>176</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, segunda edición, *op cit*, p. 31.

<sup>177</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, tercera edición, *op cit*, p. 34.

indispensable para que puedan actuar efectivamente con toda independencia y promover con eficacia los intereses de sus afiliados. Para que se reconozca plenamente este Derecho, es menester que las autoridades públicas se abstengan de intervenciones que puedan entorpecer el ejercicio de ese Derecho, ya sea en la fijación de las condiciones de elegibilidad de los dirigentes o en el desarrollo de las elecciones mismas.<sup>178</sup>

Sobre el “alcance de su libertad de organización y gestión”, el Comité considera dos aspectos fundamentales: la facultad de administrar a las organizaciones así como la que se refiere a sus actividades y programas de acción. Por cuanto a la primera establece:

Una legislación que se aplique de suerte que se impida a las organizaciones sindicales utilizar los servicios de expertos que no sean necesariamente los dirigentes electos, como por ejemplo peritos en cuestiones industriales, abogados o procuradores que puedan representarlas en cuestiones de trámite judicial o administrativo, suscitaría una grave cuestión de compatibilidad entre dichas disposiciones y el artículo 3° del convenio N° 87 según el cual las organizaciones sindicales tienen, entre otros, el derecho de organizar su administración y sus actividades.<sup>179</sup>

Por cuanto a la segunda señala:

La restricción por la ley de la suma que una federación puede percibir de los sindicatos afiliados parece contraria al principio generalmente aceptado según el cual las organizaciones de trabajadores deben tener el Derecho de organizar su gestión y actividades y las de las federaciones que constituyan.<sup>180</sup>

La constitución y actuación de los sindicatos de trabajadores y empleadores, se ven frecuentemente afectados por las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, particularmente en lo que se refiere a su registro, razón por la cual la Conferencia de la OIT incluyó en el convenio N° 87 el principio de abstención de la autoridad estatal de entorpecer el ejercicio de constitución y actuación de la vida sindical, es decir, no debe intervenir en su vida interna.

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>179</sup> *Idem*.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 69.

Así lo concibe el Comité de Libertad Sindical al señalar:

Una legislación que otorga al ministro el Derecho de investigar los asuntos internos de un sindicato a su total discreción, por el mero hecho de que lo considere necesario desde el punto de vista del interés público, no es conforme a los principios por los que las organizaciones de trabajadores deberían tener el Derecho de garantizar su administración y sus actividades, debiendo las autoridades públicas abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este Derecho o a entorpecer su ejercicio legal.<sup>181</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que este artículo establece los principios de independencia, democracia y autonomía sindical al otorgar a los sindicatos el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción sin la intervención de las autoridades públicas, también lo es que estos derechos son quebrantados por la legislación mexicana en virtud de que existe una notoria intervención del gobierno en el funcionamiento de los sindicatos la cual se encuentra permitida por la Ley Federal del Trabajo al conceder a la Secretaría del Trabajo la facultad de otorgar o no el registro de un sindicato (Artículo 365), de igual forma, impone los requisitos para obtener tal registro así como aquellos que deben contener los estatutos que rijan a la organización sindical (Artículos 365 y 371), con lo cual de manera formal se le imponen al sindicato los lineamientos bajo los que debe gobernarse, así como sus obligaciones y prohibiciones (Artículos 377 y 378), transgrediéndose con ello los principios protegidos por la OIT en este precepto.

El artículo 4° establece: “La Organizaciones de trabajadores y empleados no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.<sup>182</sup>

La libertad sindical consignada en esta disposición posee una expresión hacia la estabilidad, la independencia, y la autonomía sindical. La vida de los sindicatos no debe estar sujeta a un poder administrativo, sino hacia al Derecho en su función jurisdiccional.

Sobre este particular el Comité de Libertad Sindical ha sostenido que:

La disolución pronunciada por el poder ejecutivo en virtud de una ley de plenos poderes en ejercicio de funciones

<sup>181</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, segunda edición, *op cit*, p. 49.

<sup>182</sup> Organización Internacional del Trabajo, *op cit*, p. 708.

legislativas, del mismo modo que una disolución por vía administrativa no permite asegurar los Derechos de defensa que sólo pueden ser garantizados por un procedimiento judicial normal, procedimiento que el Comité considera esencial.<sup>183</sup>

También ha señalado:

La cancelación por el registrador de sindicato del registro de una organización equivale a su suspensión o disolución por vía administrativa”<sup>184</sup>

El artículo 5° del convenio establece:

La Organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el Derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tienen el Derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores.<sup>185</sup>

El derecho de asociación de los sindicatos, para constituir y afiliarse a las federaciones y confederaciones nacionales e internacionales ha sido motivo también de resoluciones por parte del Comité de Libertad Sindical en los siguientes términos:

“El Comité recordó la importancia que debe atribuirse al principio enunciado en el artículo 2° del Convenio N° 87, en virtud del cual los trabajadores deben tener derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas, principio que, para las organizaciones mismas, implica el derecho de constituir las federaciones y confederaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas”.<sup>186</sup>

Al respecto el Comité subrayó “la importancia que atribuye al hecho de que no se ponga obstáculo alguno a la libre afiliación de las organizaciones de trabajadores a una organización internacional de trabajadores de su elección”.<sup>187</sup>

<sup>183</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, segunda edición, *op cit*, p. 59.

<sup>184</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, tercera edición, *op cit*, p. 96.

<sup>185</sup> Organización Internacional del Trabajo, *op cit*, p. 708.

<sup>186</sup> Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, segunda edición, *op cit*, p. 23.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 102.

Por otra parte, si bien es cierto que los artículos cuarto y quinto contienen los principios de libertad sindical y derecho a la estabilidad, al disponer que las organizaciones de trabajadores y empleadores no estarán sujetas a suspensión o disolución por la vía administrativa y que concede a los sindicatos el derecho a formar federaciones y confederaciones, así como de afiliarse a organizaciones internacionales sin autorización previa, también lo es que en México se vulneran tales principios en razón de que el convenio de referencia delega a la función jurisdiccional la facultad para resolver sobre la disolución de un sindicato, función que en nuestro país, por lo menos en materia laboral es ejercida, en primera instancia, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales son dependientes del poder ejecutivo y en consecuencia se encuentran subordinadas a los intereses de este poder. A mayor abundamiento de que, con el surgimiento del modelo neoliberal, los titulares del poder ejecutivo han pugnado por la privatización y desarticulación de diversas empresas públicas con el fin de desaparecer a las organizaciones sindicales que las respaldaban y que significaban un peligro para la consecución de sus fines, por lo que de alguna manera el ejecutivo ha disuelto en forma unilateral a los sindicatos que considera le estorban en su actividad desapareciendo a la empresa y a los trabajadores que le dieron origen y que lo sostenían.

### **3. EL SINDICALISMO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

#### **3.1 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931**

Esta ley reconoce el Derecho de los trabajadores y patrones para formar sindicatos sin necesidad de autorización previa; define a éstos en su artículo 232 como: “la asociación de trabajadores o patrones de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”<sup>188</sup>, clasificándolos en gremiales, de empresa, industriales y de oficios varios.

Asimismo, garantiza el Derecho de afiliación cuando establece: “a nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él”; sancionando tal circunstancia en su artículo 235 al decir que: “cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el artículo anterior, se tendrá por no puesta”.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Ley Federal del Trabajo de 1931 en *Orígenes y Repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, STPS, 1981, p. 273.

<sup>189</sup> *Idem*.

De igual forma, hay que resaltar que esta ley incurre en la excepción del derecho de sindicación en el sentido positivo y negativo, pues desde entonces, se estableció que: “los sindicatos de trabajadores tienen Derecho de pedir y obtener del patrón, la separación del trabajo, de sus miembros que renuncien o sean despedidos del sindicato”.<sup>190</sup>

Otros aspectos sobresalientes en la ley de 1931 son: la exigencia del número 20 de trabajadores y 3 patrones como mínimo para la constitución de un sindicato; que los extranjeros no podrán desempeñar puestos en la directiva de la agrupación; que el registro sindical se hará ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y ante el Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; que la cancelación del registro será por disolución del sindicato y por dejar de tener los requisitos que la ley señala; que el estatuto sindical deberá contener: denominación, domicilio, objeto, obligaciones y Derechos de los agremiados, nombramiento de la directiva, admisión de miembros, motivos y procedimientos de expulsión, en el que se exige la aprobación de las dos terceras partes de los miembros que la integran.

Por último, esta ley garantiza a los sindicatos el Derecho a formar federaciones, confederaciones. Señala que éstas deberán solicitar su registro ante el Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.<sup>191</sup>

En virtud de lo anterior, las prerrogativas que se resaltan en la Ley Federal del Trabajo de 1931 son:

- El Derecho de los trabajadores y patrones para formar sindicatos sin necesidad de autorización previa;
- Garantiza el Derecho de afiliación;
- La exigencia del número 20 de trabajadores y 3 patrones como mínimo para la constitución de un sindicato, y;
- El Derecho a formar federaciones, confederaciones.

### **3.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 (VIGENTE)**

La Ley Federal del Trabajo vigente en nuestro país, reconoce en sus artículos 354 y 355 la libertad de coalición de trabajadores y patrones y define a la coalición como “el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes.”

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 272-274.

<sup>191</sup> *Ibidem*, pp. 273-277.

Por otro lado, en su Artículo 356 define al sindicato como “*la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses*”, asimismo sigue respetando el principio de libertad sindical al señalar que los trabajadores y los patronos tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa y que a nadie puede obligarse a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él, sancionando tal circunstancia en el sentido de tener por no puesta cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato.

Por otra parte dispone en su Artículo 359 que los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y a formular su programa de acción.

De igual manera, en su Artículo 360 realiza una clasificación de los sindicatos de trabajadores en: gremiales, de empresa, industriales, nacionales de industria y de oficios varios. Por cuanto hace a los sindicatos de patronos establece en su Artículo 361 que éstos pueden ser: los formados por patronos de una o varias ramas de actividades y los nacionales, formados por patronos de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas.

Por lo que respecta a su constitución y registro, la Ley en mención establece en sus Artículos 364 y 365 los requisitos de fondo y forma para tal efecto, así como para la cancelación y disolución del sindicato. La Ley en cuestión indica que los sindicatos de trabajadores deberán constituirse con un número de 20 en servicio activo como mínimo (artículo 364), resultando necesario aclarar que esos 20 trabajadores no necesariamente tienen que ser de una misma empresa, pues si se trata de un sindicato industrial puede estar constituido por 20 trabajadores que presten sus servicios a distintas empresas. Asimismo pueden afiliarse al sindicato los trabajadores mayores de 14 años (artículo 362), aunque no podrán formar parte de la directiva los trabajadores menores de 16 años, ni los extranjeros (artículo 372). De igual forma, establece que no pueden ingresar a un sindicato los trabajadores de confianza (artículo 363) y que si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 366 de la ley en cuestión, esto es el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses respectivos, podrá ser causa de la negativa de su registro (artículo 366 fracción I).<sup>192</sup>

Los requisitos de forma comprenden las formalidades que la ley señala para otorgar reconocimiento de la personalidad jurídica del sindicato. Estos requisitos se encuentran en el artículo 365 de la Ley Federal del Trabajo dispone:

---

<sup>192</sup> Climent Beltrán, Juan B., *Derecho Sindical*, México, Esfinge, 1999, p. 71.

Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado:

I.- Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva;

II.- Una lista con el número, nombres y domicilio de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos en los que prestan los servicios;

III.- Copia autorizada de los estatutos; y

IV.- Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido a la directiva.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizadas por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los estatutos.

Ha sido motivo de controversia el requisito del registro del sindicato, por considerar que contraviene el artículo 359 de la Ley Laboral el cual señala:

Los sindicatos tienen Derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción.

Sin embargo, el requisito del registro es inherente a su carácter de persona moral para acreditar su personalidad jurídica ante terceros, del mismo modo que una sociedad civil o mercantil se inscribe en el Registro Público de Comercio, sin que el Estado intervenga en la organización interna de esa sociedad.

Ahora bien, el artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo enumera los requisitos para el registro de los sindicatos y esta enumeración es limitativa, es decir, no pueden exigirse otros, a saber:

El registro podrá negarse únicamente:

I.- Si el sindicato no se propone la finalidad prevista por el artículo 356;

II.- Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364;

III.- Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo. Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

Respecto de este precepto legal Climent Beltran afirma que:

“El último párrafo de la fracción III del artículo 366, ha motivado dudas acerca de la posibilidad de que exista un registro automático del sindicato cuando la autoridad ante la que se presentó la solicitud no resuelve dentro de un término de sesenta días; pero eso no produce el efecto de tener por hecho el registro, sino que los solicitantes tienen que requerir a dicha autoridad para que dicte la resolución, y si es omisa en hacerlo dentro de los tres días siguientes a la presentación de ese requerimiento, entonces se tendrá por hecho el registro, quedando obligada la autoridad a expedir la constancia respectiva dentro de los tres días siguientes”.<sup>193</sup>

En consecuencia, una vez efectuado el registro del sindicato y su directiva ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, según se trate de un sindicato federal o local, el sindicato tendrá acreditada su personalidad jurídica ante todas las autoridades conforme al artículo 368 de la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto hace a la cancelación del registro del sindicato, se produce solamente en los casos previstos en el artículo 369 de la Ley Federal del Trabajo, a saber:

El registro del sindicato podrá cancelarse únicamente:

- I.- En caso de disolución; y
  - II.- Por dejar de tener los requisitos legales.
- La Junta de Conciliación y Arbitraje resolverá acerca de la cancelación del registro.

---

<sup>193</sup> Climent Beltrán, Juan B., *Derecho Sindical*, México, Esfinge, 1999, p. 73.

Asimismo el artículo 370 de dicho ordenamiento agrega:

Los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro, por vía administrativa.

Estos preceptos tienden a dar seguridad jurídica a los sindicatos; de manera que para cancelar su registro es menester promover juicio ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, donde después de ser oído y vencido, la Junta dictará resolución.

A su vez y en cuanto hace a la disolución del sindicato, el artículo 379 de la ley invocada, prescribe:

Los sindicatos se disolverán:

- I.- Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integran; y
- II.- Por transcurrir el término fijado en los estatutos.

La fracción I se refiere a la disolución voluntaria del sindicato, o sea a la autodisolución, por la voluntad mayoritaria de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, como una expresión de la autonomía sindical.

La ley vigente también señala que los sindicatos tienen derecho a elegir libremente sus directivas, a redactar sus estatutos, a administrar su patrimonio y a representar a sus miembros ante cualquier autoridad, pero les está prohibido intervenir en asuntos religiosos y ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro. Se les obliga a proporcionar informes, comunicar altas y bajas, así como cambio de su directiva.

Algunos otros lineamientos que se contemplan se relacionan con los trabajadores extranjeros, quienes no podrán formar parte de la directiva. Precisa, además los casos de cancelación, que puede ser por disolución y por dejar de tener los requisitos legales. Contempla también al registro automático, motivando a la autoridad registradora a resolver en forma pronta. Por último, el Derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones también es considerado.

En resumen, los derechos que se destacan en la Ley Federal del Trabajo de 1970 para las organizaciones sindicales son:

- La libertad de coalición de trabajadores y patrones (art. 354);
- Respeto el principio de libertad sindical (art. 357);

- Otorga el Derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y a formular su programa de acción (art. 359);
- Establece los requisitos de fondo y forma para el registro, cancelación y disolución del sindicato (arts. 364, 365, 369 y 379);
- Permite la afiliación de trabajadores mayores de 14 años al sindicato (art. 362);
- Prohíbe el ingreso de los trabajadores de confianza y extranjeros (art. 363);
- Prohíbe intervenir en asuntos religiosos, ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro y la participación en partidos políticos (art. 378);
- Contempla al registro automático (art. 366);
- Establece el Derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones (art. 381);
- Señala como fines del sindicato el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses (art. 356);
- Establece el Derecho a la negociación colectiva y de huelga (art. 387).

Es menester señalar que la institución sindical conforme a la ley laboral posee fines, que deben traducirse en bienestar salarial, prestaciones y condiciones de trabajo para los trabajadores, así como mayor productividad en el caso de los patronos. De igual forma, los preceptos constitucionales, internacionales y leyes secundarias, señalan con precisión que la pretensión sindical es lograr el equilibrio y la justicia social entre los factores de la producción. En consecuencia, los sindicatos deben realizar sus fines, mejorando las condiciones de sus miembros a través de estrategias o métodos legales. Para ello deben contar con derecho a la negociación colectiva y de huelga, procurando no obstaculizar la producción como medida de presión. No deben formar parte de partidos políticos, mucho menos subordinarse a los intereses de éstos, en todo caso pueden estar vinculados en niveles de coordinación y apoyo pero no de obediencia ciega. Sin embargo, vemos que en nuestro país carecemos de una auténtica actuación sindical, debido entre otros factores, a la baja preparación cultural y académica de los trabajadores, de sus líderes, que subordinados al poder gubernamental obedecen indicaciones de carácter político y económico, participando en procesos electorales con aportación de sufragios y, en otros casos aceptando los porcentajes que el gobierno señala para sus negociaciones colectivas.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Cfr. Charis Gómez, Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 2000, p. 176.

### 3.2.1 LA AUTONOMÍA SINDICAL EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Para Eduardo García Máynez, una noción legal del término *autonomía* es "la capacidad de una persona (individual o colectiva) de darse leyes que han de regir sus actos...".<sup>195</sup> En otras palabras, es la posibilidad que un ente jurídico tiene de autodeterminarse.

La Ley Federal del Trabajo en México, en su artículo 359, expresa que "Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular sus programas de acción".<sup>196</sup> Sin embargo, estos derechos están limitados por la propia legislación, como lo veremos más adelante.

Es clara la vinculación estrecha de los organismos sindicales y el Estado, por lo que resulta difícil "aceptar una supuesta autonomía que esté subordinada a las consignas que el partido o los propios detentadores del poder lanzan a los sindicatos leales".<sup>197</sup>

En cuanto a la autonomía jurídica, podemos decir que el artículo 123, apartado "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XVI, expresa la posibilidad y la libertad de que "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para colegiarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera". Como puede verse, esta disposición constitucional no invoca condiciones, sin embargo, ley reglamentaria sí es limitativa. Veamos algunos ejemplos:

a) El artículo 365 obliga a los sindicatos a registrarse ante la autoridad. Sin la constancia correspondiente, los representantes sindicales no pueden actuar. (artículo 692, fracción IV: "Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de haber quedado registrada la directiva del sindicato").

b) En cuanto a la facultad interna de redactar sus estatutos, también está restringida por la Ley, pues el artículo 371 establece qué es lo que deben contener los estatutos, al señalar: "Los estatutos de los sindicatos contendrán...", y enseguida enuncia quince fracciones dicho contenido. Por lo que algunas veces hay quienes se sorprenden al no encontrar diferencias

<sup>195</sup> García Máynez, Eduardo, "*Autonomía, investigación y docencia*", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, núm. 114, 1979, p. 798.

<sup>196</sup> Artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

<sup>197</sup> De Buen, Néstor, *Organización y funcionamiento de los sindicatos*, México, Porrúa, 1983, p. 20.

en el contenido y forma entre las disposiciones estatutarias de un sindicato y otro, pues resultan análogas.

c) La obligación que tienen las directivas sindicales de rendir cuentas cada seis meses, por lo menos, de la administración del patrimonio sindical (artículo 373).

d) Los sindicatos deben informar a las autoridades del trabajo, todo aquello que éstas requieran y comunicar a la autoridad regional, dentro de los diez días siguientes al nombramiento, los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos. Por lo menos cada tres meses deben dar aviso de las altas y bajas de sus afiliados (artículo 377).

e) Por último, en el artículo 378 se prohíbe a los sindicatos intervenir en asuntos religiosos y ejercer el comercio con ánimo de lucro. Ambas disposiciones son letra muerta, pues en la práctica no se respetan.

Es necesario hacer notar que existe una evidente desvinculación en este sentido, entre el mandamiento constitucional y la ley reglamentaria. Baste releer el artículo 123, después del preámbulo, en el segundo párrafo, que ordena al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el trabajo "sin contravenir a las bases siguientes".<sup>198</sup> Es claro que el legislador ha hecho caso omiso de nuestra norma fundamental.

Por ello, Mario de la Cueva ha dicho, con justa razón, que en algunas ocasiones las disposiciones legales "enclaustran la libertad", cuando más se reglamenten los derechos, más se restringen o limitan.

La autonomía, referida a los sindicatos, representa, sin más, esa libertad de movimientos o de acción que es consecuencia del ejercicio de derechos subjetivos de índole social.

La actividad jurídica sindical se produce mediante una dosis no pequeña de normatividad. El alcance de los estatutos sindicales determina la vida interna del sindicato y sus miembros; es lo que algunos autores llaman "acción democrática interna y externa". Constituirse, redactar estatutos y reglamentos administrativos son los primeros actos democráticos de un sindicato. También debiera serlo elegir libremente a sus representantes. En cuanto a la acción sindical externa, podemos mencionar la participación que éstos tienen en la vida pública de cada país. Los problemas nacionales no pueden ni deben ser ajenos a la clase trabajadora. En algunos casos la acción sindical externa influye en el ánimo de los gobiernos,

---

<sup>198</sup> Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sobre todo el Poder Legislativo, para que esas aspiraciones queden plasmadas en el Derecho Positivo.

Cuando las agrupaciones sindicales tienen una participación social relevante, pueden contribuir "al mejoramiento de la política económica y social del Estado".<sup>199</sup>

La organización de la profesión así como la ordenación de las relaciones entre sus miembros y aún la distribución a éstos de Derechos y obligaciones de naturaleza sindical constituyen una consecuencia de la previa atribución de autonomía al sindicato. Por ello se ha dicho que la autonomía sindical es, en una primera aproximación, "el poder de autodeterminación de los sindicatos".<sup>200</sup>

Algunos autores, como Miguel Hernaiz Márquez, prefieren referirse a la *independencia sindical* y no a la *autonomía* o a la *autarquía*, hay quienes hablan de *soberanía*.

En el caso de la ley mexicana, algunos autores prefieren hablar de libertad; entre ellos De Buen, quien, al referirse a este punto, indica que "la ley mexicana no es muy precisa en la expresión de la autonomía, no obstante ser clara la intención, prefiere hablar de libertad",<sup>201</sup> pues en el artículo 359 se expresa esta idea.

En el caso de México, mientras el sistema político continúa utilizando y manipulando al sindicalismo, como lo han venido haciendo a través del corporativismo, no podemos hablar de autonomía sindical, en el sentido amplio y correcto en que debe ser entendida. El sometimiento y la postura claudicante, abyecta y corrupta de los líderes han convertido nuestras organizaciones en "*comparsas* que legitiman a un sistema decadente, que ya no satisface las aspiraciones del pueblo mexicano".<sup>202</sup>

Los derechos que, en materia de autonomía, han sido otorgados a los sindicatos en la Ley Federal del Trabajo vigente, han sido lastimados por el Estado a través de los diversos procesos de control social formal que aplica en el ejercicio de sus funciones, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional y que ya han sido mencionados con antelación.

---

<sup>199</sup> Hori Robaina, Guillermo, *La libertad sindical y la acción democrática*, Revista de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado de México, núm. 3, 1986, p. 26.

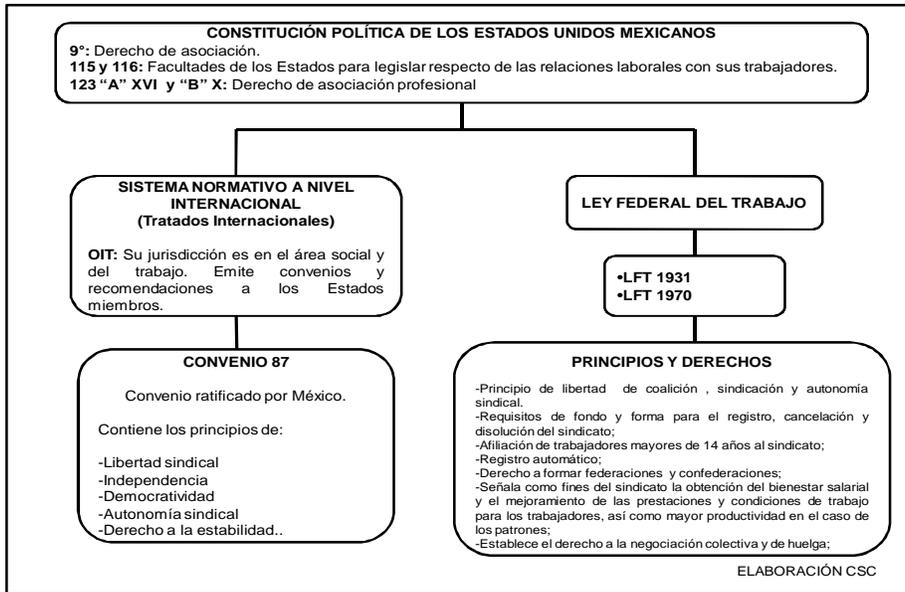
<sup>200</sup> García Abellán, Juan, *op. cit.*, p. 105.

<sup>201</sup> Buen, Néstor de, *op cit*, p. 16.

<sup>202</sup> *Idem*.

Asimismo, es importante resaltar que de las premisas contenidas en el convenio número 87, ratificado por México ante la Organización Internacional del Trabajo, se desprenden como garantías al derecho de libertad sindical la de ‘impedir toda injerencia de organizaciones extrañas’, así como ‘la instauración de medidas para promover y desarrollar la negociación colectiva’, las cuales son totalmente ignoradas por nuestro país, en virtud de que precisamente el paradigma posburocrático que actualmente se desarrolla en su administración, tiende a tener aun más intervención y control sobre las organizaciones sindicales existentes y en lugar de promover y desarrollar la negociación colectiva pugna por su extinción, a pesar de las máscaras políticas y jurídicas con las que pretende justificarse.

CUADRO 3. MARCO JURÍDICO DEL SINDICALISMO



En el cuadro anterior se resumen de manera concreta los temas abordados en el presente capítulo, permitiéndonos observar que tanto en nuestra Constitución Política como en el convenio internacional numero 87, ratificado por México, y la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, se encuentran reconocidos y plasmados los derechos de las organizaciones sindicales para la realización de su fin consistente en el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus agremiados, derechos que, a partir de la entrada del sistema neoliberal a nuestro país, han sido ignorados en la práctica, anteponiendo los intereses económicos, así como la productividad y competitividad como fines primordiales de los últimos cinco gobiernos y dejando con ello al sector obrero en absoluto estado de indefensión.

A continuación se desarrolla el último capítulo de esta investigación en el que se entrelazan y discuten los temas tratados en los capítulos anteriores permitiéndonos apreciar el impacto que han tenido las prácticas de control social neoliberal en el sindicalismo mexicano y que han traído como resultado el debilitamiento de la figura sindical, así como la falta de protección de los derechos de la clase trabajadora de nuestro país.

## **CAPÍTULO IV: EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL NEOLIBERAL EN EL SINDICALISMO MEXICANO**

### **INTRODUCCIÓN**

Con el fin de abordar el último capítulo de esta investigación es importante trasladar algunas ideas que fueron desarrolladas en los capítulos anteriores a efecto de analizar cómo los principios del Estado Neoliberal vulneran los derechos laborales y muy en especial el Derecho Colectivo a través de diversos mecanismos de control que debilitaron y siguen debilitando la figura sindical obstaculizando su funcionamiento y trayendo como consecuencia el total estado de indefensión del sector obrero en México.

En primer lugar veremos que, a diferencia del Estado neoliberal, el patrón, seguido por el modelo del Estado benefactor, permitió la conjunción de elementos consistentes en: modos de producción (división del trabajo), industrialización y ahorro interno, control del Estado sobre la Economía, aumento de empresas estatales y burocratismo, corporativismo y clientelismo sindical. En cuanto hace a la política laboral, la estrategia se centró en lograr el pleno empleo, salarios remuneradores, asegurar el bienestar y protección de la clase trabajadora y sus familias; también, se logró consolidar la organización obrera y sindical a los propósitos políticos del entonces partido oficial en el gobierno, así como la normatividad en una serie de principios y conquistas relacionadas a una ideología ligada a la revolución mexicana.

El modelo económico neoliberal partió de la idea de que resultaba imprescindible que el Estado se dedicara estrictamente a la administración, dejando de lado las labores empresariales, por lo que su papel se constriñó, al de un simple policía.

Así, la privatización, liberar las fuerzas del mercado, abrir las fronteras a los capitales extranjeros, la internacionalización de las empresas multinacionales, la desregulación, las inversiones de capitales fugaces en las casas de bolsa, entre otros, conformaron el panorama económico que pretendía extenderse a nivel mundial para lograr la muy traída y llevada globalización.

En cuanto a las políticas laborales de este tipo de gobierno y a partir de la gestión de Miguel de la Madrid hasta nuestros días, se adoptan e implementan las políticas económicas dictadas por los organismos financieros internacionales con claras repercusiones en la política laboral desde entonces, reflejándose sobre todo en prácticas laborales que se alejan de la normatividad, trastocando severamente los principios laborales en los que se funda el Derecho del Trabajo y que son principalmente la estabilidad laboral y la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, ya que las reglas del neoliberalismo cuestionan que las relaciones de

trabajo estén reglamentadas jurídicamente pues las leyes del mercado, donde también ubican al trabajo, deben regirse por las leyes de la oferta y la demanda así como cualquier disposición que venga a entorpecer dicho mecanismo se califica como contrario a sus principios y culpable por entorpecer el progreso económico. Más aún, dadas las condiciones económicas en que vive el país, y el mundo en general, se incrimina a los ordenamientos jurídicos que amparan a los trabajadores por lo que se argumenta que es necesario entrar al proceso de desregulación.

En este capítulo, se expone la manera en que las condiciones económicas que se han dado en México y el mundo a raíz de la corriente del neoliberalismo han ido moldeando las relaciones de trabajo bajo la idea de lograr una mayor productividad, por lo que el cambio en las condiciones generales de trabajo ha ido en detrimento de la clase obrera y en beneficio de los empresarios, trayendo consigo una “nueva cultura laboral” tendiente a modificarlas. Asimismo se exponen los efectos que el modelo neoliberal generó en el movimiento sindical provocando su debilitamiento y posible extinción, así como la visualización del futuro de este fenómeno que necesariamente tiene que adaptarse a la modernidad, así como a las nuevas condiciones económicas y políticas, buscando su constante participación con el fin de obtener mejoras a las circunstancias laborales de su agremiados.

## 1. NEOLIBERALISMO Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

En primer lugar, se puntualiza que para efectos de ésta investigación, se tomó como concepto del neoliberalismo aquel que apunta “la corriente del pensamiento económico partidaria de la mínima intervención del Estado en la economía y de la máxima libertad para los agentes económicos”. (Infra ver pág. 45). En razón de este concepto y por lo que hace a la nueva dinámica laboral derivada del neoliberalismo se observan los siguientes factores económicos: flexibilidad, producción, productividad, competitividad y calidad.

La ‘flexibilidad’, entendida como “el conjunto de supuestos en los cuales las funciones realizadas habitualmente por el trabajador se ven modificadas por el patrón en diversa medida, total o parcialmente, de tal forma que el contenido de la actividad desarrollada es variable”,<sup>203</sup> está vinculada al aspecto productivo, aparece como la capacidad de adaptar el Derecho Laboral a las nuevas circunstancias en que

---

<sup>203</sup> Cfr. Román de la Torre, María Dolores, *La movilidad funcional desde la administración bilateral del contrato de trabajo*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, núm 14, 1988, pp. 113-142, citado por Barajas Montes de Oca, Santiago en *La flexibilidad: nuevo elemento de la relación de trabajo*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXIV, núm 70, enero-abril de 1991, p. 21.

se presenta el modo de producción y suele ligarse a las crisis económicas y a los cambios tecnológicos que hacen más vulnerables a las empresas empleadoras. Este concepto aparece así, como un mecanismo que tiene como objeto impedir la pérdida de empleos a cambio de la movilidad geográfica y funcional y de modificaciones sustanciales en el contrato de trabajo, que incluyen horario, jornada, régimen de trabajo en turnos, sistema de remuneración, de trabajo, de rendimiento, etcétera, anulando la injerencia de la autoridad laboral y dejando de lado lo establecido en la ley, por lo que se entra a un proceso de desregulación que pretende que las relaciones de trabajo se rijan por las relaciones económicas privadas y no por lo que establece la Constitución y su ley reglamentaria.

Por su parte, la producción se entiende como “la transformación de una primera materia por el trabajo del hombre a fin de hacerla apta para la satisfacción de necesidades humanas. No es sólo una transformación técnica de determinados bienes en otros distintos, sino una transformación que conduzca a obtener bienes más útiles que aquellos de los que sea parte.”<sup>204</sup>

Como es sabido, la creación de los bienes materiales necesarios para la existencia y desarrollo de la sociedad constituye la actividad económica predominante en todas las etapas históricas, a la vez que una actividad eminentemente social, ya sea desde el punto de vista de la división del trabajo que lleva implícita, así como el objetivo que persigue; cabe agregar que los niveles de producción de una economía se centran en los factores de producción, los cuales generan el avance de la misma.

La producción puede analizarse desde diversas ópticas, y dadas las directrices del desarrollo de este trabajo de investigación, la interpretación, desde el punto de vista social, es entonces la forma en que los hombres transforman la naturaleza, la que a su vez estará determinada por el tipo de relaciones que entre ellos establezcan en el proceso de producción. Es así como la concepción materialista parte del principio de que la producción y el intercambio de sus productos constituyen la base de todo orden social.

En toda sociedad históricamente determinada la distribución de los productos y la articulación social en clases o estamentos se orienta por lo que se produce, así como por el modo en que se intercambia lo producido. Los elementos de la producción son el ‘proceso de trabajo’ que da cuenta de las transformaciones de un objeto determinado en un producto determinado y en las ‘relaciones de producción’ compuestas por las relaciones técnicas y las relaciones sociales de producción.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Martínez Cortiña, Rafael, *Economía Planeta Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Planeta, 1981, t. 5, p. 51.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 53.

La producción no es el único proceso sino uno de los tantos más que tienen como finalidad el consumo. Son, pues, la producción, la distribución, la circulación y el consumo los factores que constituyen los engranajes de una totalidad en dirección a satisfacer necesidades del hombre.

Por lo que hace a la productividad, ésta refiere a la relación que se da entre la producción obtenida por una unidad económica y los recursos utilizados para lograrla. En otras palabras, es “la cantidad de producto generada por una unidad de un factor productivo”.<sup>206</sup>

Es clave importante en la producción la división del trabajo, en la cual la introducción de nuevas técnicas productivas y formas de organización permiten alcanzar la productividad, además, se requiere de la capacitación con el fin de aumentar la habilidad y destreza de los trabajadores, que si bien la han alcanzado dedicándose solo a una parte del proceso de producción, la tendencia actual consiste en que dominen varias funciones; igualmente se pretende un ahorro del tiempo empleado en la realización de las tareas mediante la introducción y desarrollo de máquinas que faciliten y abrevien el trabajo, lo cual implica una capacitación y explotación mayor de los trabajadores al tener que realizar varias tareas al mismo tiempo, trabajo que la empresa tiene que compensar mediante bonos e incentivos que se determinan bajo criterios específicos.

Por otro lado, la competitividad se entiende como “la capacidad de un país de enfrentar la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos como la capacidad de defender su propio mercado doméstico respecto de una excesiva penetración de las importaciones.”<sup>207</sup>

Finalmente, la calidad es concebida como “el conjunto de atributos o propiedades de un objeto que nos permite emitir un juicio de valor acerca de él. En ese sentido se habla de la nula, poca o excelente calidad de un objeto.”<sup>208</sup>

Los procesos de control de calidad pronto serían adoptados y desarrollados en todo el mundo. En la actualidad, dadas las condiciones de la sociedad consumista se hacen exigibles estos procesos para todo lo que se produce y comercializa. Se aplica incluso para determinar elementos vitales para el ser humano, como son el agua y el aire.

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>207</sup> Chesnais, citado por Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando, *Competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas*, Buenos Aires, documento núm. 3, marzo de 1991, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), 1991, p. 11.

<sup>208</sup> Gutiérrez, Mario, *Administrar para la calidad*, México, Limusa, 1989 p. 23.

La participación de los trabajadores en la implantación de programas de control de calidad ha sido importante ya que es precisamente el trabajador en el taller o fábrica quien está en relación directa con todo el proceso de producción. A ellos se deben muchas mejoras en el logro de la calidad. A esta actividad de involucramiento de los trabajadores en el proceso de producción y su calidad en Estados Unidos se le llama: participación en la solución de problemas, mientras que en Japón son llamados “círculos para el control de la calidad.”<sup>209</sup>

El proceso de control de calidad tiene éxito en la medida en que cada uno de los trabajadores por su misma actividad desarrollada los lleva a ser conocedores y expertos. Así, entre más mejora la calidad, más se disminuyen los costos, porque hay menos reprocesos, fallas y desperdicios, con los que se utiliza mejor el tiempo-máquina, la mano de obra, los espacios y los materiales. Ello da lugar a la mejora de la productividad, dando como resultado que la empresa sea más competitiva gracias a la mejor calidad y menor precio y da lugar a su vez a la permanencia del negocio.

Como consecuencia de lo anterior veremos en forma ejemplificada como han influido los procesos de flexibilidad y productividad en los sindicatos mexicanos, así como los sistemas de control político y social que vulneran la figura sindical y su autonomía en el marco neoliberal.

### **1.1 LOS SINDICATOS ANTE LA FLEXIBILIDAD**

La flexibilidad incursionada en las condiciones de trabajo ha incidido en forma directa en los contratos colectivos, cuando éstos existen, y en ese sentido, los sindicatos se han visto involucrados en los efectos de las nuevas relaciones de trabajo. Esto quiere decir que en las modificaciones a las condiciones generales de trabajo relativas a la jornada de trabajo, el lugar de actividades y salario, entre otros, que pretenda hacer el patrón o empresario con miras a una mayor y mejor productividad, deberá tomar en cuenta la opinión de la organización sindical para que lo pactado no vaya en detrimento de los derechos de la clase trabajadora.

El artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, segundo párrafo, establece precisamente las circunstancias en que el patrón podrá solicitar a la junta de conciliación y arbitraje las modificaciones a las condiciones de trabajo cuando concurren circunstancias económicas que la justifiquen. El sindicato, por su parte, tendrá en la modificación a

---

<sup>209</sup> Se debe a Walter A. Shewrt de los Bell Telephone Laboratories la primera aplicación de los métodos estadísticos al problema de control de calidad, en un memorándum escrito el 16 de mayo de 1924 en donde se planteó un diagrama de control. Con la publicación del libro *Economic Control of Quality of Manufactured Product* en Nueva York en 1931 se establecen las bases para la aplicación del método estadístico al control de procesos de fabricación. Cfr. Duncan, Acheson J. *Control de calidad y estadística industrial*, México, Ediciones Alfa Omega, 1989, pp. 1 y 2.

las condiciones de trabajo un actuar importante como representante de sus agremiados, en donde tendrá que rescatar lo más que se pueda para sus representados.

Pero, ¿cómo ha sido la penetración de la flexibilidad en los contratos colectivos? Se puede decir que ésta ha sido en dos vías: La primera, se inicia en la década de los ochenta, con el nacimiento e implantación de empresas con nuevas tecnologías que trabajan con modelos flexibilizados en las condiciones de trabajo. La otra vía, surge cuando existiendo una empresa que tiene celebrado un contrato colectivo y sus relaciones laborales se desarrollan de manera tradicional, con rígida aplicación legal, ven sus trabajadores sindicalizados con reticencia los cambios que se pretenden dar por considerar que merman sus derechos. Modificar este tipo de relaciones laborales es difícil y se lleva tiempo, además de evidenciar tradiciones sindicales corruptas, y el nulo sentido del sindicato de capacitar a sus agremiados, etcétera, que resultan un franco golpe al desarrollo del sindicalismo.

Con lo anterior, no se quiere decir con ello que lo que ahora vende el neoliberalismo con la flexibilidad sea mejor, ya que hay muchas situaciones inquietantes, como la amplia facultad discrecional que se les concede a los empresarios para modificar arbitrariamente las relaciones de trabajo, o cuando las modificaciones se realizan teniendo como finalidad la mayor productividad sin velar por el elemento humano (trabajadores) de la empresa.

A continuación se explica cómo ha influido la flexibilidad en los sindicatos y en los contratos colectivos celebrados por éstos.

Se tiene noticia de que los primeros intentos de flexibilización de los contratos colectivos,<sup>210</sup> como resultado de la implantación del neoliberalismo en México, fue a principios de la década de los ochenta con las nuevas plantas automotrices del norte del país, en Ramos Arizpe, Hermosillo y posteriormente en Chihuahua resultando sus contratos colectivos un modelo a seguir. Influyó a su concreción la escasa tradición sindical y contractual que no ofrecía resistencia alguna. En ese sentido, se ha considerado a esos contratos como los que nacieron flexibles con una nueva fuerza de trabajo. Los problemas se suscitaron cuando se pretendieron flexibilizar los contratos antiguos o mejor conocidos como contratos de la revolución mexicana. Tales fueron los casos de los contratos de DINA en 1982 y el del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Para el de DINA avanzó poco, y en el segundo caso no prosperó.

---

<sup>210</sup> Cfr. Garza, Enrique de la, y Bouzas, José Alfonso, *Cambios en las relaciones laborales, Enfoque sectorial y regional*, México, Frente Auténtico del Trabajo, UAM y UNAM, 1999, pp. 34-37.

Se ha señalado que cuando se hacen esos primeros intentos no estaba tan clara la idea de flexibilización, llegando al punto de que aplicadas como nuevas relaciones laborales no se les conocía en México con ningún nombre.

Es a partir de 1984 cuando se comienzan a dar contratos colectivos flexibles en las empresas de Aeroméxico, Mexicana de Aviación, empresas siderúrgicas, automotrices, Pemex, Telmex, entre otras.

Las flexibilidades se encontraron en desregulaciones y unilateralidades en las decisiones de la producción. El modelo a seguir lo representaba la maquila del norte del país, en donde los contratos son mínimos con amplia discrecionalidad del empresario en las estrategias de la producción y el empleo.

Para 1992, se comenzó a plantear en el gobierno la asignación de un nuevo papel del sindicalismo en el recién adoptado modelo neoliberal. Y a manera de legitimar el actuar del Estado en acatamiento del modelo económico neoliberal propicia la intervención de los sindicatos en los pactos económicos, viéndose la posibilidad de un “sindicalismo neoliberal” o, mejor aún, el “corporativismo neoliberal”.<sup>211</sup> La denominación anterior tenía como base contar con un sindicato como aliado del Estado donde su función sería de responsable del funcionamiento del nuevo modelo económico, además de controlar a los obreros frente a los ajustes económicos relativos a la reducción de salarios para mantener baja la inflación. El acuerdo también determinaba que los aumentos de salarios estarían en adelante en función de la productividad de cada empresa en la que los sindicatos también tendrían participación activa. No obstante que los representantes de las cúpulas sindicales firmaron los pactos de concertación y acuerdos para una Nueva Cultura Laboral, no dejan de ser acuerdos de cúpulas que no convencen a las bases obreras, sindicales y a las gerenciales; la falta de una auténtica representatividad sindical es el eje sobre el que gira la credibilidad, además de que los trabajadores actuales ven perfectamente que se mercedeja con sus necesidades básicas de un empleo y salario.

La reducción de la materia de la contratación colectiva se ve con mayor frecuencia, sobre todo cuando el patrón tiene mayores facultades para contratar trabajadores de confianza sin ajustarse a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo. Ello se extiende a la subcontratación con otras empresas o terceros, los servicios que requieran (limpieza, mantenimiento), con lo que se evade la responsabilidad laboral correspondiente hacia los trabajadores.

La forma de eliminar el poder sindical se presenta en la sustitución de la bilateralidad, elemento esencial en la contratación colectiva, otorgándoles facultades discrecionales

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 35.

amplias a los empresarios para utilizar la fuerza de trabajo según sea necesaria para lograr competitividad económica.

Como muestra de lo expuesto, se presentan a continuación dos ejemplos de contratos colectivos: uno, el de General Electric y el otro el de la química y petroquímica, que ya contienen toda una constitución de programas de consecución para una mayor productividad y calidad en aras de ser competitivos.

- A) General Electric Plastic, S.A. de C.V. Nace el sindicato en 1989. Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato de Trabajadores de la Industria Química, Petroquímica, Carboquímica, Similares y Conexos de la República Mexicana 1997-1999.

El Sindicato es miembro de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

General Electric Unidad Industrial para la elaboración de resinas sintéticas.

Dentro de sus declaraciones se señala el compromiso de la capacitación y el adiestramiento individual y del desarrollo de habilidades para el trabajo en equipos. Asimismo se comprometen a brindar a sus clientes el suministro y mantenimiento de sus operaciones con altos estándares de calidad, costos, productividad, etcétera.

En la cláusula 3 se establece la responsabilidad de las partes para el buen funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, seguridad, higiene y ecología.

En la cláusula 4 señala que la empresa capacitará a todos sus trabajadores en los términos del capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

En la cláusula 5 se señala la jornada semanal de 42 horas.

En la cláusula 6 se indica que tanto la empresa como el sindicato tienen la responsabilidad de ingresar personal con los siguientes requisitos: ser miembro del sindicato, y la escolaridad de preparatoria o equivalente.

Se señala específicamente en el marco filosófico, que tanto la empresa como el sindicato reconocen que la productividad y la competitividad son elementos fundamentales que garantizan la permanencia y el desarrollo de la fuente de trabajo. Para ello establecen sistemas y programas de modernización y competitividad que así lo propicien, siempre en un marco que facilite adecuarse con rapidez a las nuevas condiciones que en el futuro los mercados y el entorno demanden, todo en beneficio de las partes involucradas: trabajadores, técnicos, personal administrativo, empresa y sindicato.

En este mismo apartado se hace una enunciación de valores compartidos en la relación contractual, y son los siguientes:

- 1) Rentabilidad/competitividad
- 2) Calidad/productividad
- 3) Integridad/compromiso
- 4) Seguridad/ecología
- 5) Credibilidad/confianza
- 6) Versatilidad/disciplina
- 7) Participación/trabajo en equipo
- 8) Crecimiento/desarrollo

El sistema de trabajo que sigue esta empresa se basa en sistemas abiertos y estructuras sin fronteras que redundan en un ambiente propicio para el desarrollo profesional. Así, los sistemas eje de la operación de la empresa son:

- 1) Multihabilidades. Para desarrollar capacidades y aptitudes de mantenimiento y desempeñarlas.
- 2) Entrenamiento industrial. Que permiten a los equipos socio técnicos desarrollar sus planes y programas de entrenamiento. Crea el sentido de pertenencia y propiedad.
- 3) Equipos socio técnico multifuncionales. Unidad organizacional, integrada por personal constituido alrededor de una etapa de proceso, interdependiente y relacionados con todas las funciones.
- 4) Calidad/productividad/costos. Los equipos se involucran en proyectos de ahorro y mejora continua usando herramientas de calidad total.
- 5) Comunicación/reconocimiento. La comunicación es un valor compartido. Los eventos están dirigidos a todo el personal para compartir visión, enfocar esfuerzos y proveer reconocimiento.

Los trabajadores gozan de un amplio paquete de prestaciones: aguinaldo, vacaciones, días festivos, permisos con goce de sueldo, despensa, fondo de ahorro, seguro de vida, premio de asistencia, pago de incapacidad por enfermedad general, media hora de bono de productividad, uniformes y lavado de los mismos, alimento cuando hay horas extras, préstamos de emergencia, becas para hijos.

Manejan el modelo de desempeño combinado con valores en matriz de 9 blocks en donde las calificaciones serán de excelente, satisfactorio y requiere mejora.

- B) Sindicato de la Química y Petroquímica (STIQOSCRM). Nace en 1962, pertenece a la CTM. Tiene como principio la defensa de los intereses de los trabajadores a través del Contrato Colectivo de Trabajo.

Tiene militancia política. Sus objetivos se concretan en el crecimiento sustentado en los trabajadores-empresa-sindicato.

Desarrollo integral a través de una capacitación sindical, en el trabajo y para el trabajo, conocimiento en áreas y actividades diferentes.

En la capacitación se establecen capítulos más amplios que la ley, proyectando trabajadores para la industria del futuro.

De 1962 a 1988 no hubo comunicación sindicato-empresa. Las negociaciones eran conflictivas con huelgas y paros frecuentes. Practicaban un esquema de contratación colectiva cerrada sin reconocer necesidades y diferencias de cada empresa. Se sabía y orientaba poco entre las partes hacia la calidad/productividad y seguridad.

A partir de 1989, el sindicato tomó otras actitudes buscando primero consolidar la empresa, desarrollando programas permanentes de capacitación, respuesta adecuada a la evolución de la ciencia y tecnología. La empresa y sindicato mejoraron sus relaciones en otros estadios sin contravenir la ley, y en busca de la competitividad y productividad deciden ayudarse.

Se ideó mejorar los niveles de productividad a través del impulso de la capacitación, el trabajo en quipo y una adecuada organización del trabajo. La contratación colectiva es racional.

Las líneas de acción hacia el trabajador son:

- 1) Mejorar el nivel educativo.
- 2) Desarrollo vía capacitación y participación.
- 3) Operar sistemas de trabajo en equipo y mejorar sus ingresos.
- 4) Mantener productivas las fuentes de trabajo y mejorar sus condiciones laborales.
- 5) Apoyar al trabajador productivo, buscando el liderazgo salarial y de prestaciones.
- 6) Procurar mejoras en la calidad de vida a través de la productividad.
- 7) Buscar mayor participación y democracia sindical.

Se comprometen sindicato y empresa, entre otras cosas, a adecuar la contratación colectiva en función de las necesidades de las operaciones buscando un desarrollo y mejora de la empresa y, en consecuencia, en los ingresos de los trabajadores.

A los trabajadores se les ofrecen mejores remuneraciones de acuerdo con sus habilidades, desempeño individual y de equipo, y a sus aportaciones a la mejora de su trabajo.

Como se puede observar en los ejemplos anteriores, el neoliberalismo implantado en México como política económica ha estado penetrando poco a poco en los sindicatos tradicionales. Su aplicación en nuestro país no ha podido ni podrá evitarse. En tal caso, la nueva cultura laboral, en ausencia de una ley del trabajo, es el conducto idóneo para someter a los sindicatos y las relaciones laborales a las nuevas reglas económicas liberales, lo cual ha ocasionado un desequilibrio entre los factores que soportan la producción generando desempleo y pobreza en el país.

## **1.2 SISTEMAS DE CONTROL POLÍTICO Y SOCIAL CONTRA EL SINDICALISMO Y SU AUTONOMÍA EN EL MARCO NEOLIBERAL**

En la tradición jurídica mexicana, el Derecho Sindical se entiende como el sistema de normas, principios e instituciones que pretenden obtener la justicia social en las relaciones colectivas de trabajo. Sin embargo, como lo sostiene Santos Azuela, los principios fundamentales de esta disciplina se han visto afectados seriamente por la expansión monetarista que ha llegado a calar en la entraña de las organizaciones sindicales democráticas, sembrando confusión y desaliento entre sus líderes y sus agremiados. Por lo mismo, no es extraño que en los cuerpos dirigentes se advierta con gran frecuencia un conformismo enervante que ante los efectos globalizadores aceptan los cambios operados, flexibilizando sus derechos en severo detrimento de los trabajadores. Se ha llegado inclusive al extremo de aceptar como fatales los giros impuestos por el neoliberalismo, renunciando y excluyendo importantes principios tutelares del Derecho Sindical y del Trabajo.<sup>212</sup>

La labor imprescindible de concientización y autodefensa ya no se pondera, sino que se acepta y asume como precio del progreso, la desactivación e ineficacia de principios esenciales como la irrenunciabilidad de los derechos laborales. En este sentido debiera flexibilizarse, también, el carácter irreversible del contrato colectivo, tolerando su rasuramiento o abandonarse, en su caso, la fuerza revolucionaria de la huelga, lo cual conllevaría a la extinción total de la figura sindical. Relacionado con esto, Santos Azuela, estima decadente la movilización del sindicato, e inminente su ocaso y desaparición para ser sustituido por nuevas corporaciones. Y en esta misma tesitura, relajando otros principios medulares, como que el trabajo no es mercancía, habilitándose su abierta especulación en el comercio, como se estimulan las figuras civilistas y las formas de simulación de las relaciones de trabajo.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Cfr. Santos Azuela, Héctor, "Sistema y Genealogía del Derecho Sindical", Revista Jurídica "Boletín Comparado de Derecho Mexicano", México, Número 106, Enero-Abril del 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/art/art5.htm>.

<sup>213</sup> *Idem*.

En esta dinámica se pierde y concentra su estrategia de defensa en la práctica exclusiva de lograr reivindicaciones económicas que no afecten los intereses esenciales de la empresa, el impulso del libre comercio, ni la atracción de inversiones. Por lo tanto, pensar de otra manera o meditar en el rumbo de la justicia social es mera literatura, de cara a las perspectivas del pragmatismo económico y los cambios reales del mundo neoliberal: 'necesario, fatal e inevitable.'<sup>214</sup>

Con el neoliberalismo y las políticas económicas monetaristas en aras de destronar el Derecho Sindical y del Trabajo, se intenta nulificar el derecho de sindicación, violentando los aspectos de la libertad y autonomía sindicales, así como la vida democrática. En ese sentido, al desalentar en los obreros la organización profesional, se pretende desvirtuar el contrato colectivo de trabajo, y sancionar en su caso la resistencia sindical y desde luego la huelga.

Por otra parte, es sabido que, el derecho de huelga se reglamentó dentro de nuestro ordenamiento del trabajo como un derecho sustantivo, junto al sindicato y al contrato colectivo del trabajo. Así, de manera clara, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, de acuerdo con las bases constitucionales del artículo 123 constitucional, se contempló como un derecho sustantivo, hasta su desafortunado encuadramiento como procedimiento especial con las reformas legislativas de 1980. Más para una importante corriente de opinión, la huelga reforma parte del Derecho Procesal, por lo que el Derecho Sindical comprende incluso el estudio de los conflictos colectivos de trabajo y sus formas de composición.<sup>215</sup>

Dentro de nuestro sistema jurídico, a partir de la premisa de que no puede entenderse como un fin en sí misma, sino como un instrumento para la resolución de los conflictos, la huelga se reguló, con propósitos neoliberales, como un procedimiento especial en la Ley Federal del Trabajo. Se le sustrajo, por tanto, de la trilogía estructural de los derechos sindicales, para privarle, sin más, de la condición y fuerza de los derechos sustantivos esenciales de los trabajadores.

De esta suerte, en su impulso flexibilizador, la doctrina neoliberal se ha pronunciado por la tendencia de excluir al derecho constitucional de huelga del marco del Derecho Sindical, pretendiendo trasladarlo, en todo caso, a la problemática toral de las controversias de trabajo; y en este sentido se regula y transforma la eficacia de la huelga en una figura controlada, sin fuerza ni esencia

---

<sup>214</sup> *Idem.*

<sup>215</sup> *Cfr. Mascaro Nascimento, Amauri, Direito sindical, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 4.*

reivindicatoria que se reduce tan sólo a un simple procedimiento, en el Derecho Adjetivo.<sup>216</sup>

La huelga, así trastocada, intentó filtrarse con la injerencia directa de las autoridades laborales para señalar sus objetivos y arrancar a los obreros el poder de interrumpir el proceso productivo. Bajo el signo de la modernidad y el libre cambio, se buscó desintegrar el soporte reivindicatorio del Derecho Sindical y del Trabajo, convirtiendo a la huelga en un proceso, fuera de su marco reivindicatorio en la autodefensa para efectos de control y de consigna pretendiendo aniquilarla. Por lo mismo, se buscó arrancar a la resistencia obrera la potestad tradicional de decidir la interrupción colectiva y concertada del trabajo, como estrategia de choque para conseguir sus objetivos. No siendo ya, los obreros, sino las autoridades, y en el fondo los patronos, los agentes que decretarían la mayor o menor conveniencia de la suspensión de las labores, privando así esta figura de su mejor eficacia: el colapsamiento articulado del proceso productivo. Así se buscó neutralizar su eficacia reivindicatoria, alterando su esencia sustantiva e imponiendo a su ejercicio libre y jurisprudencialmente irrestricto, en un absurdo marco retorcido de formalidades procesales.<sup>217</sup>

En cuanto a la naturaleza jurídica del sindicato, Julián Arturo de Diego afirma que con la crisis actual y las modernas tendencias de la globalización, el Derecho Sindical se ha visto filtrado en su proyección social para convertirse en un marco donde poder controlar la función de autotutela y reivindicación profesional. Por lo mismo, se pretende convertirlo en un ordenamiento jurídico-formal que reconozca y regule el actuar laboral del sindicato al que se le confiera expresamente la personería gremial.<sup>218</sup>

En sus principios "la búsqueda de protagonismo inmediato sobre los instrumentos de la autorregulación ha decantado en tal forma que la representación que ejercían las entidades (cámaras, uniones y asociaciones) ha venido a desplazarse a las empresas".<sup>219</sup> De esta forma, también se habilita, con clara intención neoliberalizadora, que éstas pueden resolver su problemática en forma directa, fuera de organismos o de representaciones, muy a menudo lejanas de sus necesidades e intereses.

---

<sup>216</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>217</sup> *Idem*.

<sup>218</sup> Cfr. Diego, Julián Arturo de, *Manual de Derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, p. 396.

<sup>219</sup> *Idem*.

Los modelos jurídicos neoliberales, abundan en acuñar un ordenamiento sindical privatista de carácter público que aniquile los derechos colectivos. Se procura, por lo mismo, el sometimiento de los sindicatos al Estado, si no de manera explícita, mediante la regulación acentuada y formalista de la libertad sindical y la negociación profesional.

También señala que en su furor utilitario, el impacto neoliberal ahora cuestiona y sataniza el Derecho Social, al Derecho Sindical y del Trabajo como un nuevo ordenamiento destinado a superar el choque de fuerzas político-sociales en una comunidad fuertemente renovada que presagie la participación esencial de los trabajadores en las formas de socialización de la vida económica.<sup>220</sup> Sin embargo, como lo expresa Umberto Romagnoli, los partidarios del monetarismo continúan pensando que el trabajador no utiliza su derechos, ni menos puede ejercerlos sin el visto bueno del patrón, y que incluso mientras muere pide perdón a su dueño por estar agonizando.<sup>221</sup>

En consecuencia, el régimen neoliberal se inclina por la desregulación de los principios protectores de los trabajadores y pretende operar sin que se afecten los derechos o intereses patronales, prohibiéndose a los obreros su derecho de autodefenderse y agruparse para conseguir su beneficio común.

Es por ello que, como lo sostiene, Santos Azuela, es imperioso repensar en la reivindicación del trabajo organizado para nivelar su fuerza y completa dignidad frente al capital globalizado, que, dueño de los mercados, pretende revivir, sin cortapisas, el mercado de trabajo. Por lo que es necesario rescatar el principio de igualdad que compense la vulnerabilidad, la marginación y la pobreza, recurrentes en los asalariados, promoviendo su unidad y autorreivindicación profesional, que han legitimado, pese a todo, la importancia y proyección de los derechos sindicales como instituciones integrantes de los derechos humanos.<sup>222</sup>

Los cambios que el proceso de la globalización ha traído en el ámbito económico y comercial a nuestro país, ha provocado que el sindicato se vea en la necesidad de ajustarse a los nuevos modelos económicos y de mercado, a las nuevas formas de contratación y a las diversas condiciones laborales que han surgido a raíz del avance tecnológico que nos alcanza día a día.

---

<sup>220</sup> Cfr. Baylos, Antonio, *Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto, Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 15, Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, 1999, p. 33.

<sup>221</sup> Romagnoli, Umberto, *El Derecho, el trabajo y la historia*, trad. de Marina Tomadini, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, p. 29

<sup>222</sup> Cfr. Santos Azuela, Héctor, *op cit.*

### 1.3 LOS SINDICATOS ANTE LA PRODUCTIVIDAD

La participación de los sindicatos en la productividad tuvo sus inconvenientes naturales debido a dos situaciones principalmente: una tradicional, y la otra, por cuestiones de poder económico real. En el primer caso, los sindicatos no han sabido ganarse el papel de interlocutor en las cuestiones de productividad; los sindicatos oficiales, por su falta de preparación y apego tradicional de arreglo con las cúpulas estatales en caso de conflicto en las relaciones laborales. Los sindicatos independientes y su poco peso tradicional no tienen un concepto de estrategia viable y de ubicación dual en el terreno posible de huelga. Estos sindicatos tardaron años para comprender que el país estaba en reestructuración, en parte productiva, en parte estatal, situación ignorada por los sindicatos mexicanos. Por lo que hace a los empresarios y su poder económico y organizacional, éstos no llegan a reconocer la necesidad de involucrar a los sindicatos y aceptarlos como interlocutores válidos en el diseño, implementación y evolución de programas de calidad y productividad.<sup>223</sup>

Al respecto se cita lo siguiente:

A pesar de que la doctrina empresarial implantada señala la conveniencia de vincular el salario a la productividad individual, en la práctica industrial mexicana hay una resistencia considerable a pactar con los sindicatos la distribución de los beneficios derivados de los incrementos en México con la bilateralidad en las cuestiones de productividad y calidad.<sup>224</sup>

El sindicalismo en general, atendiendo a la cultura tradicional de protección del Estado había mostrado hasta hace algunos años su incapacidad para participar en las tareas de productividad, al mismo tiempo que el empresario modernizado enjuiciaba esa actitud como opuesta a la productividad. Respecto de los sindicatos independientes, éstos se manifestaban denunciando los efectos negativos de la modernización en los trabajadores.

Dentro de los sindicatos corporativistas, con todo y su tradición, ha habido excepciones. Tales son los casos de los Sindicatos de Trabajadores Telefonistas y el del Sindicato Mexicano de Electricistas, uno menos independiente que el otro. El Sindicato de Telefonistas, con modernización tecnológica más avanzada que en la Compañía de Luz, obligó a la Dirección Sindical a preocuparse desde 1985 por la

---

<sup>223</sup> Cfr. Macías Vázquez, María del Carmen, *El impacto del modelo neoliberal en los sindicatos en México*, México, Porrúa, 2005, p. 245.

<sup>224</sup> Garza Toledo, Enrique de la, y Melgoza Valdivia, Javier, *Sindicatos frente a la productividad: los casos de telefonistas y electricistas*, El Cotidiano, México, año 7, núm. 44, mayo-junio de 1991, p. 14.

adopción de temas modernos de negociación colectiva. Por lo que hace al Sindicato Mexicano de Electricistas, no fue hasta 1989 cuando se decidieron a participar intensamente en los programas de productividad.

Cierta bilateralidad ha sido rescatada por los sindicatos de telefonistas y electricistas por la fuerza que representan de experiencia negociadora. No obstante que en el caso de Telmex la negociación seguía siendo cupular a través del CEN y de una comisión de productividad, que aun no era representativa, por obedecer a sus tradiciones, pero tendía a desarrollar en su interior democracias y a la aceptación de la existencia de su disidencia, por lo cual la comisión de productividad fue electa en asamblea y es plural en su composición.

Tanto el Sindicato Mexicano de Electricistas como el Sindicato de Telefonistas son ejemplos de las experiencias de la intervención del sindicato en la productividad en México; sin embargo, lejos de convertirse en el nuevo modelo sindical alternante del decadente corporativismo, las nuevas relaciones laborales en México estarían marcando tres modelos:

- 1) El modelo sindicato maquilador. Sindicato que acepta la máxima flexibilidad en las relaciones laborales y la mínima bilateralidad.
- 2) Sindicalismo corporativo. Que es aquel que se preocupa por el reparto de puestos de elección popular de mayor importancia en la influencia y el favor en las cúpulas del Estado. Este modelo es propio para los sectores atrasados y no reconvertidos.
- 3) Sindicatos neocorporativistas. Éstos se forman a la manera del sindicato telefonista; es decir, moderno en lo productivo y verticalista mirando al Estado como su gran interlocutor. Este es el tipo de sindicato que requiere el Estado sometido a su voluntad, que no se flexibiliza, a diferencia de las relaciones laborales.<sup>225</sup>

Los efectos negativos del modelo neoliberal en las relaciones de trabajo para la clase trabajadora los encontramos en la reducción del salario real, desempleo, debilitamiento o desarticulación de los contratos colectivos, limitaciones legales o políticas al ejercicio del derecho de huelga, supresión de las relaciones laborales por causa de transformaciones, quiebra o venta de las empresas, cambio de las relaciones laborales con motivo del cierre y reapertura de empresas, reducción de las plazas de base con el aumento de nombramientos de confianza reduciendo con ello la esfera de los trabajadores sindicalizados o de eventuales sin sustento legal, congelación y cancelación de las plazas del sector público, la compactación de puestos y la

---

<sup>225</sup> Cfr. Macías Vázquez, María del Carmen, *op cit.*, pp. 246 y 247.

compresión de los escalafones, ampliación de las cargas de trabajo y la implementación de nuevos mecanismos de vigilancia y control.

Lo anterior nos permite observar cómo la economía neoliberal ha influido en las relaciones de trabajo y, en consecuencia, en las organizaciones de trabajadores, propiciando que las relaciones laborales ya no encuentren de manera formal su correlativa expresión en la ley provocando la pérdida de la legalidad y certidumbre jurídica que debe existir en dichas relaciones dando lugar a una 'nueva cultura laboral' que violenta los derechos de la clase obrera.

## 2. LA NUEVA CULTURA LABORAL

La nueva cultura laboral surge ante la crisis económica persistente y al poco tiempo de presentarse una severa devaluación que repercutió en el sistema financiero de nuestro país.

El documento denominado "Principios de la Nueva Cultura Laboral", refrendado el 13 de agosto de 1996 y elaborado por el gobierno federal, se presenta como un mecanismo más de atracción de los factores de la producción para emprender con éxito los cambios que por razones de globalización e integración económica y el avance tecnológico, el país requería para poder incrustarse en ese escenario económico que se presentaba.<sup>226</sup>

Es en este preámbulo del documento donde se menciona que tanto los trabajadores y patrones, a través del diálogo, se encaminan a una nueva cultura laboral para lograr el cambio de las relaciones y condiciones en la esfera laboral y que requieren su adaptación al entorno productivo y al de la organización del trabajo.

En la misma parte introductoria se manifiestan una serie de buenos pronunciamientos, entre los que se mencionan como ejes centrales la cooperación entre los factores de la producción, los procesos educativos, de capacitación dentro y fuera de los centros de trabajo, valorización del trabajo humano, aumento de la productividad, así como la satisfacción de las necesidades de los trabajadores.<sup>227</sup>

Se hace el señalamiento, en el mismo documento, que la concertación y el consenso son los medios idóneos para resolver cualquier problema que ocurra entre los factores de la producción. En ese sentido, es como se presenta el

<sup>226</sup> Cfr. *Principios de la Nueva Cultura Laboral*, documento mecanografiado, México, 1996, p. 1.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 2.

diálogo entre trabajadores y empresarios en la nueva cultura laboral. Es aquí donde cabría preguntarnos: ¿Cuándo se llevaron a cabo estos consensos? ¿Quién los propuso? ¿Sobre qué bases? ¿Cuándo se votaron?, y otras preguntas más para las que no se tienen respuesta.

Por otra parte, en la sección de los objetivos centrales se comenta que la nueva cultura laboral que “proponen” trabajadores y patrones constituye un conjunto de principios y normas de conducta para las partes que intervienen, y se hace un desglose de las mismas, entre las que se encuentran:

- 1) La revaloración del trabajo humano otorgándole la dignidad que le corresponde como medio para la satisfacción de sus necesidades, además de reconocer que constituye el elemento fundamental en la empresa para lograr niveles superiores de productividad y competitividad.<sup>228</sup>

A este objetivo podemos aducir que la valorización del trabajo humano, lejos de hacerse en razón de dignificar al trabajador, se considera como un medio para lograr productividad y competitividad que permita al país colocarse en el comercio internacional y obtener una balanza comercial favorable. La dignidad del trabajador y el reconocimiento de sus derechos quedan supeditados y condicionados no sólo a su esfuerzo máximo y restricciones salariales, sino a los resultados económicos de la empresa. Triste es el camino que se nos presenta cuando el hombre tiene que satisfacer intereses económicos de terceros a costa de su dignidad, por lo que nuestro trabajo debe ir más allá de externar opiniones. Debemos actuar, “...debemos preservar a toda costa y por encima de cualquier interés el valor supremo del trabajo, la dignidad y el bienestar de quienes entregan el único valor originario y auténtico suyo.”<sup>229</sup>

- 2) La remuneración que se propone al trabajador versa sobre lo justo y equitativo que promuevan un equilibrio armónico entre los factores de la producción. Que fomenten a su vez el desarrollo de la productividad y competitividad, que premien el esfuerzo individual y de grupo. Se agrega además el pronunciamiento de que el trabajo que posibilita la superación personal es garantía de paz social.<sup>230</sup>

Sobre este punto, la remuneración justa y equitativa que se propone es difícil de comprender, ya que se han establecido topes salariales a los aumentos ante

---

<sup>228</sup> *Idem.*

<sup>229</sup> Lastra, Lastra, José Manuel, *La valoración del trabajo ante la ineficacia de la economía*, Laboral, México, año IV, núm. 45, 1996, p. 6.

<sup>230</sup> *Cfr. Principios de la nueva cultura laboral*, op cit., p. 2.

cualquier solicitud sindical, los que van siempre en función de no competir ni desatar la inflación, además de la oposición de las empresas a pagar más en detrimento de sus ganancias. Respecto del salario raquítrico que se paga en México, se cita una declaración de Enrique de la Garza que señala que es el más bajo del mundo, y que si éste llega a aumentarse en 10 o 12% sólo profundizará la pobreza. Expresa el mismo autor que:

Es preocupante que desde 1982 a la fecha se continúe la política tradicional de castigar los salarios en aras de mantener la inflación... cuando un amplio sector de la población se encuentra en condiciones de miseria y sin posibilidades de que haya una recuperación en su ingreso. En el caso del mínimo la pérdida del poder adquisitivo alcanza en promedio 75%, pero también los ingresos en la industria y contractuales han caído.<sup>231</sup>

Agrega que en caso de aplicarse los salarios en los porcentajes mencionados caerá nuevamente el nivel de vida de la mayoría de la población que está constituida por más de un 70% y se agudizará la concertación del ingreso nacional en unas cuantas manos.

- 3) Se pronuncia el impulso a la capacitación de los trabajadores y empresarios como una forma permanente y sistemática. Se plantea también una adaptación al cambio para lograr el desarrollo pleno de capacidades.

Sin duda, los cambios en las formas de producción obligan a los factores de la misma a responder a las transformaciones a través de la adaptación de tales factores; en la mayoría de los casos se requerirá más que experiencia de trabajadores, una capacitación, a veces una tecnificación y siempre una actualización de conocimientos. Lo preocupante en este punto pueden ser las argumentaciones que el empresario plantee no para negar la capacitación y lo demás señalado, sino para deshacerse de trabajadores de manera arbitraria bajo la excusa de no sr aptos a pesar de capacitarse.

- 4) Estimular la creación de empleos y la preservación de los existentes.

Este objetivo es igualmente fácil de comprender porque la tendencia es que el trabajador más apto asuma más de una actividad, y ante la escasez de empleo

---

<sup>231</sup> Cfr. Velasco C. Elizabeth, *El salario mexicano, el más bajo del mundo*, La Jornada, México, 3 de diciembre de 1999, p. 60.

acepte su conversión a polivalente. Bajo esta práctica, ¿cómo podemos pensar en creación de empleos si en la realidad no se conservan los existentes?

- 5) Se señala que el diálogo y la concertación son los métodos idóneos para que las relaciones obrero-patronales se desarrollen en un clima de armonía.

Para ello se enfatiza que el diálogo y la concertación son los mecanismos para lograr la armonía de los factores de la producción a lo que nos preguntamos: ¿Qué no es suficiente cumplir con las leyes laborales para lograr esta armonía? Tal parece que no. Se deja de lado la legalidad, para dar paso a la legitimación, que no tendría nada de malo si de verdad hubiera diálogo o acuerdo, pues bien sabemos el parentesco que existe entre la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el gobierno (principal promotor del documento que se analiza), además de la dudosa representación de los trabajadores, con que se ostenta la Confederación.

- 6) El pleno cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral.

Es muy probable que este objetivo se haya puesto para evitar impresiones negativas; es decir de pensamientos como el nuestro, de creer, que la ley era sustituida por el diálogo y la concertación. Con la inclusión de este apartado sólo se cumple con formalidades.

- 7) Se hace hincapié en que la resolución de las controversias se hará conforme lo señala el artículo 123 constitucional, esto es, por los órganos jurisdiccionales que imparten justicia laboral.

Este apartado es el único que guarda congruencia, aunque con ello no se garantice la plena impartición de justicia.

Algo que llama la atención, es en el punto dos romano, que expone los principios básicos, la mención de que para lograr los objetivos, los factores basen su relación en "principios básicos de equidad". Difícilmente vamos a encontrar en la práctica tal relación de iguales ya que el capital es para bien o para mal, pero es el que rige, dirige, ordena, etcétera, en su empresa, y el trabajador es el que obedece. ¿A qué relaciones de equidad se refieren?

El resto del contenido de este documento es bastante amplio, y en general provee toda una serie de reglas transformadas en buenas intenciones en las que se compromete al trabajador.

José Manuel Lastra comenta sobre los principios de la nueva cultura laboral:

Debemos entender que esta idea entraña la pretensión de modificar las viejas formas, condiciones y características tradicionales en las relaciones de trabajo, para crear, modificar o suprimir, en todo o en parte, antiguas prácticas de comportamiento humano. Pero si en verdad se quiere que la participación sirva para integrar al trabajador en la “nueva cultura”, la empresa tendrá que expulsar su actual falacia economista en pro de una concepción humanista, para satisfacer las necesidades materiales y de espíritu de cuantos trabajan en ella. Solo así el trabajo podrá cumplir una función nueva, una función que lo revele como factor de producción y del lucro empresarial.<sup>232</sup>

Por otro lado, señala que los principios laborales deben limitarse a lo expresado en el artículo 17 de la ley Federal del Trabajo, es decir, que sólo pueden invocarse los principios que deriven de la Constitución, de la ley, los reglamentos y los tratados internacionales, y, por supuesto, los principios generales de justicia social que se inscriben en la Constitución.<sup>233</sup>

Cabe apuntar que en opinión de algunos autores, tanto los acuerdos de productividad como la nueva cultura laboral son sólo un plan de gobierno, en su afán de comparar el ambiente productivo del país con sus socios comerciales del norte sin contar con una estrategia nacional para elevar la productividad a largo plazo y seriamente consensada. El vacío estratégico de este plan se resume en que “no tiene ninguna perspectiva, ni técnica, ni política, ni a nivel micro, ni a nivel macro de aplicación real como instrumento para fortalecer el empleo y el poder adquisitivo del salario real a través de mejorar la productividad y la posición competitiva no de algunas empresas exportadoras, sino de toda la planta productiva nacional.”<sup>234</sup>

En resumen, el documento referido no hace otra cosa que imponer una visión empresarial en todo lo relativo a la relación laboral, ambiente, armonía y revalorización del trabajo para elevar la productividad. Se señalan también una serie de principios éticos a cumplir por los trabajadores en sustitución de su posición de clase para ser leal a la empresa. El acuerdo además, adolece de una definición acerca del concepto de productividad.

<sup>232</sup> Lastra Lastra, José Manuel, *Principios para una nueva cultura: ¿en el viejo mundo del trabajo?*, Laboral, México, año V, núm. 54, 1997, p. 15.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>234</sup> Pacheco Espejel, Arturo A. *Principios sin estrategia, la Jornada laboral*, México, año 6, núm. 68, 26 de septiembre de 1996, pp. 1 y 2.

## 2.1 LOS SINDICATOS Y LA NUEVA CULTURA LABORAL

Como se ha podido observar, las organizaciones sindicales participantes en la celebración de este instrumento político no hicieron más que seguir “línea” para legitimar la visión empresarial sobre lo que deberían versar las nuevas relaciones de trabajo para que en armonía se lograra mayor productividad y competitividad. Estos acuerdos cupulares en apoyo al gobierno, no permiten más que poner en entredicho al sindicalismo, que no adquiere nuevos principios, sino que conforme a su actuar se reafirma como un tentáculo más del gobierno, que perfectamente cumple con su función de controlar a la clase trabajadora.

No sería acertado proponer, en este trabajo y a mi juicio, nuevos principios para una nueva cultura sindical, sino más bien un sindicalismo que reivindique sus principios, y para ello se encuentran los elementos propicios para proponerlo. En este sentido, Sánchez Alvarado afirma: “Los sindicatos deben actuar en un ambiente de libertad y democracia, porque eso constituye la savia que nutre a las organizaciones auténticas.”<sup>235</sup>

Fue claro en la emisión del documento “Principios de la Nueva Cultura Laboral”, que tanto el Estado como los empresarios necesitan del aval de los sindicatos aun cuando esto aparentemente sea formal; ello nos indica que además el Estado no puede hacer a un lado a esa gran masa de trabajadores que siempre le han apoyado. Por ahí se decía que el Estado, en su afán de ser productivo y competitivo necesitaba de un sindicato flexible que se ajustara a los cambios. En esta línea, el panorama para los sindicatos no es nada fácil; sin embargo, son precisamente los acuerdos y pactos económicos los que señalan el camino que debe seguir México y que puede y debe ser aprovechado por los sindicatos a través de una participación real en la que pacten mejoras a sus agremiados en los cambios de las relaciones laborales que se presentan. Sin embargo vemos que en la realidad los sindicatos se han debilitado y han perdido participación en las decisiones en materia de política laboral y su funcionamiento ha sido sometido a diversos medios de control formales (Ley Federal del Trabajo) y administrativos (burocracia aplicada por la Secretaría del Trabajo) que le impiden cumplir con los fines para los que fue creado, afectándose con ello a toda la clase obrera del país al no tener una figura fuerte que defienda sus derechos.

---

<sup>235</sup> Sánchez Alvarado, Alfredo, *El papel de los sindicatos en las economías en crisis, Laboral*, México, año 2, núm 13, octubre de 1993, p. 37

## 2.2 ACTUACIÓN DE LOS SINDICATOS EN LAS NUEVAS RELACIONES LABORALES

Los factores elementales en que se sostienen los cambios referidos en busca de la globalización son iguales en todo el mundo; es decir, se pretende tener a nivel nacional una economía productiva y competitiva para así también tener un lugar a nivel internacional. Los sindicatos saben por su parte que también tienen un reto que afrontar. ¿Cómo pueden los sindicatos hacerle frente a estos cambios?

A esta pregunta puede haber varias respuestas; no obstante, si partimos del hecho de que la productividad es el eje en el que gira la competitividad para llegar a la globalización, es entonces en ese proceso donde los sindicatos deben intervenir. En un primer plano, los miembros del sindicato y sus dirigentes deben ser lo suficientemente aptos y capaces como esencial reto de una nueva actitud sindical para negociar avizorar y planear la capacitación que deben tener sus afiliados. La forma idónea de lograr esto, sin dejar de tomar en cuenta la efectiva aplicación de los principios sindicales, es a través de la contratación colectiva, entendida como el convenio donde se establecen la condiciones en que debe prestarse el trabajo, que además será la norma a cumplir (artículo 386 LFT).

Es en este sentido como la misma fracción VII del artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo señala que los contratos colectivos contendrán las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores. Al respecto, Néstor de Buen acierta cuando señala que: “los trabajadores quieren tener lo suficiente para vivir sin angustias y después ser productivos.”<sup>236</sup>

Los sindicatos deben considerar la capacitación como un principio elemental a analizar y a desarrollar tanto en programas y contratos colectivos que favorezcan el desempeño de las habilidades y actitudes con el fin de presentarse ante el empresario como una alternativa favorable a la productividad. Al respecto se ha expresado:

Lo que se requiere es una estrategia para el mejoramiento simultáneo de la productividad y de las condiciones de trabajo donde el sindicato sea un elemento activo que participe en la elaboración y ejecución de planteamientos y propuestas dentro de la empresa, para lo cual tendrán que abandonarse los estilos tradicionales de negociación cupular a espaldas de las

---

<sup>236</sup> De Buen Lozano, Néstor, *El acuerdo nacional de productividad y calidad*, La Jornada, México, 24 de marzo de 1992.

bases trabajadoras que no pueden ya funcionar en las nuevas condiciones productivas.<sup>237</sup>

Ha habido ya intentos por parte de los sindicatos oficiales para entrar en los caminos de la productividad afrontando los retos que se presentan. El ejemplo lo tenemos cuando surge la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (Fesebes) que intentaba reestructurar el sindicalismo oficial, planteando una actitud propositiva del sindicalismo apoyándose en la movilización de sus bases obreras. La reestructuración tiene como sustento el espíritu de sobrevivencia y lucha transformada en negociación que va actuando al margen del sindicalismo oficial y se significan por luchar para intervenir en las decisiones importantes de la empresa. El cambio de actitud ha sido calificado como “una alianza para la productividad y la calidad, en donde el capital reconoce al sindicato como interlocutor válido en planes de productividad y calidad.”<sup>238</sup>

Estos son los escenarios dentro de los que se encuentra la figura sindical a raíz de los procesos de globalización derivados del neoliberalismo y de la constitución de un mercado mundial con mayores normas de competitividad y rentabilidad, característico del proceso de mundialización.

En conclusión, podemos afirmar el Estado, haciendo uso de su poder y de los medios de control formales contenidos en la ley, e informales que representan los procedimientos burocráticos que tiene bajo su dirección, han debilitado en gran manera la figura sindical en México, la cual, originalmente fue constituida como una forma libre y autónoma de defensa de los intereses de la clase obrera, principalmente, y que a través del tiempo y como consecuencia de los cambios políticos y económicos que se han dado en la administración pública se ha convertido en un ente controlado tanto política como jurídicamente que se ha visto en la necesidad de ajustarse a las condiciones que le son impuestas por el gobierno con el fin de lograr su propia sobrevivencia y beneficiar los intereses individuales de sus dirigentes, dejando de lado la idea de mejorar las condiciones laborales en las que actualmente los trabajadores mexicanos prestan sus servicios, favoreciéndose con ello a sólo una parte de la población que representa el sector capitalista del país.

---

<sup>237</sup> Montalvo Romero, Josefa, *Los dilemas del sindicalismo contemporáneo*, *Laboral*, México, año IV, núm. 45, 1996, p. 25.

<sup>238</sup> Garza Toledo, Enrique de la, *Sindicato y reestructuración productiva en México*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, año LVI, núm. 1, enero-mayo de 1994, p. 11.

### 3. EL FUTURO DEL SINDICALISMO MEXICANO EN EL MARCO NEOLIBERAL

Ante la encarnizada competencia económica y comercial que globalmente se desencadena hoy en el mundo, se requiere mayor productividad y, en consecuencia, establecer nuevas condiciones laborales. Los cambios actuales han puesto de manifiesto la razón de ser y sentir de los trabajadores, independientemente del sistema político, afiliación partidista y la ideología que sostengan, buscan cotidiana y permanentemente mejorar sus condiciones de vida, de salario y condiciones laborales. Es por eso que resulta importante reflexionar sobre el futuro del movimiento obrero internacional, sobre las perspectivas que tiene el movimiento obrero mexicano y cada una de nuestras organizaciones centrales.

Jorge Sánchez García, en su ponencia: *‘Los sindicatos ante el reto de la modernidad y la productividad’* señaló que:

Los cambios económicos, políticos y sociales que el mundo está experimentando, replantean una nueva relación entre los factores de la producción con el fin de consolidar los mercados desde el punto de vista comercial y productivo. Hoy se busca consolidar los mercados, pero ya no como naciones aisladas, sino como grupos de naciones que se conocen y que desean mejorar su competitividad y productividad para ganar los espacios comerciales y tener el predominio sobre sus ámbitos de acción.<sup>239</sup>

La empresa, pública o privada, tiene el compromiso de hacer que los recursos utilizados sean generadores y creadores de satisfactores para la sociedad, pero más compromiso tienen las empresas que cumplen una responsabilidad de carácter social que obliga a impulsar el crecimiento de todos los sectores.

Asimismo, expresa que:

Ante los retos que representa el mundo moderno, debe generarse la modernización y productividad de las empresas y en consecuencia de las organizaciones sindicales tomando en consideración que:

---

<sup>239</sup> Sánchez García Jorge, Secretario General del Sindicato Mexicano de Electricistas, *“Los sindicatos ante el reto de la modernidad y la productividad”*, ponencia presentada en el marco del Encuentro Internacional “Sindicalismo y Democracia”, organizado por el SNTE, [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020111732/1020111732\\_007.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020111732/1020111732_007.pdf).

- a) Se requiere una nueva mentalidad que pugne por el respeto entre patrón y obrero y de éste con el Estado que propicie el desarrollo de una comunicación amplia y transparente.
- b) Debe redefinirse la participación y las formas de vinculación entre la administración y los trabajadores, hacia la configuración de un nuevo perfil de relaciones y compromisos recíprocos.
- c) Deben desarrollarse y promoverse, permanentemente, programas de capacitación que coadyuven al mejoramiento continuo de las funciones de dirección y administración en la empresa y de capacitación a todos los niveles.
- d) Deben impulsarse nuevas formas de diálogo que permitan abordar de manera objetiva el tema de la productividad y examinar en forma conjunta las medidas que convengan adoptar gradualmente para el mejoramiento de la misma.
- e) Es necesario estimular la participación de los trabajadores en el proceso productivo y en las nuevas formas de organización del trabajo. Debe promoverse la superación profesional de los trabajadores y la existencia de canales de promoción adecuados.<sup>240</sup>

En atención a lo anterior, la Reforma del Estado debe garantizar una transición efectiva hacia un periodo de estabilidad, crecimiento económico y gobernabilidad, para ello es necesario abrir cauces de participación social, que incluyan las diferentes manifestaciones del sindicalismo mexicano en su proceso de reformulación. Se necesita por parte del Estado una voluntad de depuración y redefinición de estructuras y prácticas anti-democráticas, de todo el aparato gobernante.

Para que la Reforma del Estado sea algo más que un proyecto gubernamental y contribuya a la reestructuración del país, se requiere involucrar a los sindicatos de tal forma que no queden en las manos casi exclusivas del gobierno. Además, se debe tomar en cuenta que las transformaciones necesarias no consisten nada más en una mayor democracia de tipo electoral que incluya a todos los sectores, si bien es necesaria, no lo es todo. Se necesita de una democratización amplia y verdadera, con alternativa de poder y representaciones efectivas, que busque la distribución de la riqueza, la supresión de la pobreza y el desarrollo del país.

Por tanto, además de democratizar al sistema político y su relación con los sindicatos, también surge la necesidad, debido a los nuevos niveles de competencia y a la apertura comercial con los procesos de globalización mundial, de que los sindicatos sean organismos que promuevan la productividad y la

---

<sup>240</sup> *Idem.*

calidad en las empresas sin descuidar el bienestar de los trabajadores y sin estar supeditados a los intereses del capital. El Estado y el sindicalismo tienen el reto común de enfrentar de manera más eficaz los desafíos de la modernización productiva y las nuevas pautas de competitividad internacional. El Estado tiene, por tanto, que respetar los intereses sociales, económicos y políticos de los sindicatos.

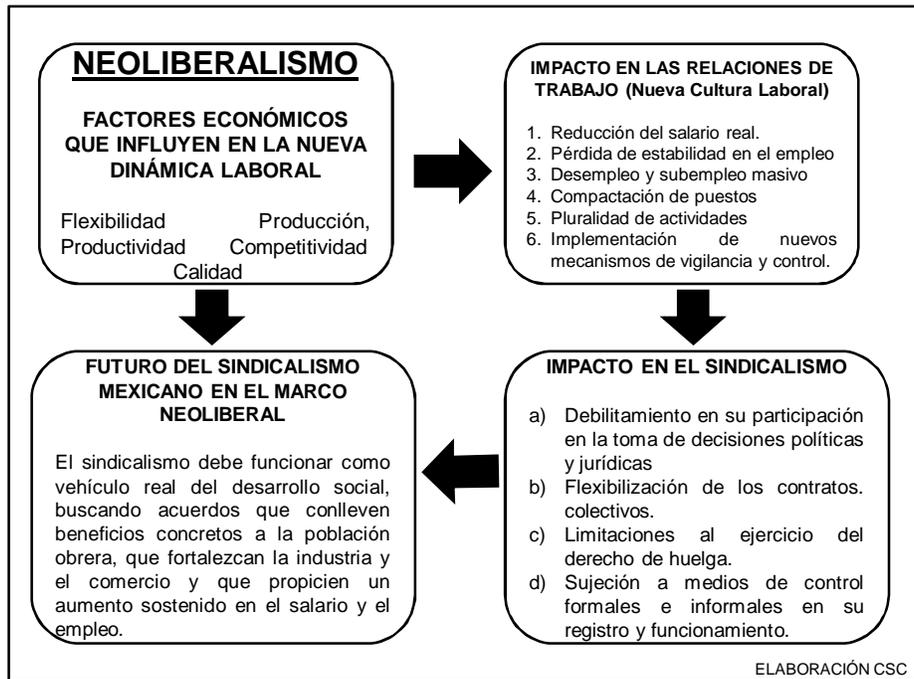
La reforma del Estado debería de acabar con prácticas autoritarias y de imposición de estrategias gubernamentales que los sindicatos por su posición de debilidad y subordinación no han sabido o no han querido enfrentar. Hace falta también que el sindicalismo busque incluirse con una mayor iniciativa y participación en los procesos para la Reforma del Estado, más allá de discursos demagógicos o de acuerdos copulares, los cuales no son suficientes para ir adelante en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.

El sindicalismo mexicano se enfrenta al gran reto de conformar un espacio de participación dentro de la reforma del Estado, en un esquema que le permita poseer una vida representativa de sus agremiados y de sus intereses, que lo saque de la marginación donde se encuentra, y se constituya en un sindicalismo propositivo y con influencia en los hechos y las acciones, más allá de pertenencias de grupos o de posiciones políticas o ideológicas.

El sindicalismo debe funcionar como vehículo real del desarrollo social, buscando acuerdos que conlleven beneficios concretos a la población obrera, que fortalezcan la industria y el comercio y que, además propicien un aumento sostenido en el salario y el empleo.

En el siguiente cuadro se simplifican los temas desarrollados con antelación, permitiéndonos observar en forma concreta cómo es que los factores económicos que se presentan en la nueva dinámica laboral dada en el contexto neoliberal, han influido y modificado las relaciones de trabajo y en consecuencia, han tenido gran impacto en la realidad de las organizaciones sindicales, provocando su debilitamiento y posible extinción de no ajustarse a las políticas económicas tendientes a la productividad y competitividad que gobiernan hoy en día la política económica en nuestro país.

CUADRO 4. EL IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO EN EL SINDICALISMO MEXICANO



## CONCLUSIÓN

Las organizaciones de los trabajadores surgen y se desarrollan al par del sistema de producción y viven una crisis también a la par que el mismo sistema experimenta. El objetivo de este trabajo ha consistido en revisar, tanto en su expresión real como de forma, la evolución sindical en México, sobretodo en su situación actual y futura frente a la determinante influencia económica del neoliberalismo y los procesos de globalización, que exigen, sin duda, la presencia de un sindicalismo con directrices que reivindiquen sus principios y que les permita conformar organismos competitivos, bajo las mismas exigencias requeridas a las empresas para colaborar en el proceso del país.

A la entrada del nuevo milenio el Derecho del Trabajo está sufriendo una serie de cambios muy perceptibles, mutaciones en las relaciones de trabajo y de producción que vienen siendo determinadas por el capital. Es así como la economía construye a través de sus ideólogos, toda una nueva forma de vida de la que no escapa ningún aspecto, y entre éstos se encuentra concretamente la vida sindical de los trabajadores.

La economía ha influido en las relaciones de trabajo y, por ende, en las organizaciones de los trabajadores, por lo que es parte inseparable de las relaciones de producción; sin embargo, lo que si resulta ser un problema es que aquella modifique de hecho las relaciones laborales y no encuentre de manera formal su correlativa expresión en la Ley a manera de legalizar, legitimar y dar certidumbre jurídica a dichas relaciones. El problema va más allá cuando estamos en presencia de organizaciones sindicales y de cuál deba ser su postura ante las demandas de sus agremiados en los despidos masivos, en la incursión de figuras como flexibilidad laboral con todas sus modalidades, la productividad, la competitividad y la calidad, o bien, qué deben hacer los sindicatos ante el rechazo del que son objeto por no ser contemplados dentro de los principios de la nueva corriente económica como elementos indispensables en las nuevas relaciones de producción.

La ideología neoliberal propone todo en su esquema de nuevas relaciones económicas de producción que vienen a repercutir en el orden jurídico. Dentro de sus postulados plantea todo un retroceso al liberalismo clásico el “dejar hacer, dejar pasar” que construyen la ley de la oferta y la demanda, aborreciendo y eliminando todo aquello que vaya en contra de éste principio máximo, enalteciendo nuevamente como en antaño los Derechos individuales, dejando de lado los Derechos de grupo.

El sindicato, como organización de los trabajadores no sólo es repudiado como tal, sino lo es también porque es considerado como un monopolio que puede afectar de varias maneras a aplicación del modelo económico neoliberal. Es decir, se pretende, bajo la tutela del nuevo pensamiento económico una mayor producción, para lo cual aprovecha la situación de los países subdesarrollados en los que existe abundante mano de obra barata, materias primas, una inflación galopante que abate más los salarios, entre otros, para instalar empresas trasnacionales. Todo ello nos hace reflexionar en el sentido de que el pretendido y practicado neoliberalismo no es otra cosa que un neocolonialismo que, vestido de luces de promesas acerca de mejores niveles de vida, beneficios y abundancia, etc., no es más que un modo de vida artificial, el cual resulta provechoso solo para los países desarrollados que cuentan con todos los medios (económicos) necesarios para imponerlo. El colonialismo que renace con toda esa serie de ideas económicas que nos han impuesto es un colonialismo *sui generis*, dado que entre sus principios encontramos el rechazo a los monopolios construidos a la vieja usanza que afectan las leyes de libre mercado, sin embargo, no se prohíben los monopolios que se constituyen bajo la sombra protectora del nuevo liberalismo.

Los sindicatos, bajo la línea que venimos tratando, no son vistos con agrado, ya que adema de ser considerados como monopolios por la posición de defensa y mejoramiento de las condiciones económicas de sus agremiados, vienen a entorpecer las actividades de producción cuando hacen uso del Derecho de huelga; esto sin dejar de mencionar la oposición que pudiesen plantear a las nuevas modalidades de relaciones de trabajo, a los despidos masivos, a la reducción de jornada laboral, a la disposición absoluta que asume el patrón sobre el trabajador basado en un contrato de trabajo, como si lo que presta no es su trabajo sino su persona.

Los sindicatos corporativos resultan ser la forma conveniente para la aplicación del nuevo modelo económico debido a sus múltiples vicios e iguales carencias, ya que sin duda son auténticos sindicatos formales, pero que de hecho no son nada distintos a los clubes políticos que existieron en la época de Juárez y Lerdo de Tejada. Los ejemplos de Chile y Uruguay y México demuestran que la manera idónea para implantar esa nueva economía es partiendo de democracias muy sospechosas emparentadas con autoritarismos y tiranías como garantes de su imposición.

Si bien es cierto que en México la gran fuerza sindical que existe es de tendencia corporativa, también es justo mencionar a la corriente ideología del sindicalismo independiente que había estado durmiendo el sueño de los justos que resurge con bríos de esperanza y nuevas perspectivas, siendo con ellos, quizá, donde

encontremos las bases, defensa y dirección democrática que necesita urgente e imperiosamente el sindicalismo, los sindicatos y con ellos sus agremiados, sobretodo en estos tiempos en que el PRI, en el que se ubica corporativamente e sindicalismo mexicano, ha perdido la dirección política del país e internamente proyecta un resquebrajamiento y dispersión no imaginada.

Todo lo anterior nos permite concluir que el sindicalismo en México, originalmente instituido como el órgano de defensa de los derechos de los trabajadores, se ha convertido en una asociación aislada y débil ante las nuevas condiciones económicas y laborales que se han actualizado en el país. El Estado que utilizó al sindicato como forma de control social laboral, es hoy sujeto de las prácticas del mismo, lo que trae como consecuencia la descarada transgresión de los derechos de la clase trabajadora, la extinción de la figura sindical y con ello el absoluto estado de indefensión del sector obrero de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albarracín Jesús, *Economía de Mercado*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 1994.
- Alcalde, Arturo: *Balance sindical del gobierno de transición: promesas incumplidas en Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, L. V. I., 2º edición, México, UNAM, 1961.
- Aristóteles, *La Política*, C. II, 9º edición, Madrid, Espasa Calpe, 1962.
- Astudillo Ursúa, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, México, Porrúa, 1985.
- Barroso Figueroa José, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1987.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia*, México, FCE, 2000.
- Baylos, Antonio, *Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto*, Cuadernos de Relaciones Laborales, nº 15, Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, 1999.
- Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando, *Transformaciones de lo Político*, versión Española de Bernardo Moreno, Madrid, Editorial Alianza, 1992.
- Charis Gómez Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1994.
- Charis Gómez, Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 2000.
- Chesnais, citado por Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando, *Competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas*, Buenos Aires, documento núm. 3, marzo de 1991, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), 1991.
- Climent Beltrán, Juan B., *Derecho Sindical*, México, Esfinge, 1999.
- Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, *La Libertad Sindical*, segunda edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
- Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, *La Libertad Sindical*, tercera edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, Secretaría General, 1994.
- De Buen Lozano Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1974, t.I.
- De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1987.
- De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, México, Porrúa, 1991.
- De Buen Lozano, Néstor, *El acuerdo nacional de productividad y calidad*, La Jornada, México, 24 de marzo de 1992.
- De Buen, Néstor, *Organización y funcionamiento de los sindicatos*, México, Porrúa, 1983.
- De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, México, Porrúa, 1954.

- Dehesa Dávila, Mario, *La Economía Estadounidense en los ochenta, Investigación Económica*, México, Facultad de Economía, UNAM, núm. 169, 1984.
- Del Palacio Díaz, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, UAM.
- Devealí, Mario L., *Derecho Sindical y de Previsión Social*, 3ª. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1957.
- Diego, Julián Arturo de, *Manual de Derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.
- Duncan, Acheson J. *Control de calidad y estadística industrial*, México, Ediciones Alfa Omega, 1989.
- El Mercado de Valores*, México, núm. 6, junio de 1996.
- Garza Toledo, Enrique de la, y Melgoza Valdivia, Javier, *Sindicatos frente a la productividad: los casos de telefonistas y electricistas*, El Cotidiano, México, año 7, núm. 44, mayo-junio de 1991.
- Garza Toledo, Enrique de la, *Los foristas y la refundación del movimiento obrero en México*, Trabajo, núm. 13, Centro de Análisis del Trabajo, A.C., 1997.
- Garza, Enrique de la, y Bouzas, José Alfonso, *Cambios en las relaciones laborales, Enfoque sectorial y regional*, México, Frente Auténtico del Trabajo, UAM y UNAM, 1999.
- González Calvet, Josep, *Prestaciones sociales, eficiencia y equidad, análisis del gasto de protección social en España 1982-1992, en La Larga noche neoliberal. Políticas Económicas de los 80*, 2ª ed., Madrid, Instituto Sindical de Estudios ICARIA, 1994.
- González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008.
- González González, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, México, McGraw-Hill, 1997.
- González, Ma. Concepción (coord.), *La acción y los retos del sector público. Una aproximación*, Madrid, DELTA, 2005.
- Guillén Romo, Héctor, "El sexenio de crecimiento cero: México, 1982-1988", 1990, México, Era.
- Guillén Romo, Héctor, *De la crisis Financiera a la austeridad hayekiana en México*, en Gutiérrez Garza, Esthela (Coord), *Austeridad y Reversión, Testimonios de la Crisis*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1988.
- Gutiérrez, Mario, *Administrar para la calidad*, México, Limusa, 1989.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Heller, Hermann. *Supuestos históricos del Estado actual*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Inés González Nicolás (ed.): *Auge y perspectivas de los contratos de protección: ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.

- Janet, Paul, *Historia de la ciencia política*, México, Nueva España, 1948.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Kaplan, Marcos. *Estado y Globalidad*, México, UNAM, 2002.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
- Lastra Lastra, José Manuel, *Principios para una nueva cultura: ¿en el viejo mundo del trabajo?*, Laboral, México, año V, núm. 54, 1997.
- Lastra, Lastra, José Manuel, *La valoración del trabajo ante la ineficacia de la economía*, Laboral, México, año IV, núm. 45, 1996.
- Ley Federal del Trabajo de 1931 en *Orígenes y Repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, STPS, 1981.
- Macías Vázquez, María Carmen, *El impacto del modelo Neoliberal en los sindicatos en México*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- Macías Vázquez, María del Carmen, *El impacto del modelo neoliberal en los sindicatos en México*, México, Porrúa, 2005.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, introducción, traducción y notas de Roberto Raschella, Buenos Aires, Losada, 1996.
- María y Campos, Mauricio De "La política de cambio estructural", en *El Cotidiano*, núm. 21, enero-febrero, 1988, México, UAM-Azcapotzalco.
- Mascaro Nascimento, Amauri, *Direito sindical*, São Paulo, Saraiva, 1989.
- Montalvo Romero, Josefa, *Los dilemas del sindicalismo contemporáneo*, Laboral, México, año IV, núm. 45, 1996.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, L. XI, C. VI, México, Porrúa, 1971.
- Oficina Internacional del Trabajo, *La Normas Internacionales del Trabajo*, cuarta edición, Alfaomega, Ginebra, 2000.
- Oficina Internacional del Trabajo, *La Normas Internacionales del Trabajo*, tercera edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992.
- Oficina Internacional del Trabajo, *Las Normas Internacionales del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978.
- Olías de Lima, Gete, "La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública", en Olías de Lima, Gete, *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y Recomendaciones 1919-1966*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966.
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y Recomendaciones 1919-1966*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966.
- Ortiz Porras Carolina, *El Derecho Cooperativo en el sistema jurídico mexicano*, Tesis doctoral, México, UNAM, 1998.
- Pacheco Espejel, Arturo A. *Principios sin estrategia, la Jornada laboral*, México, año 6, núm. 68, 26 de septiembre de 1996.

- Paganini Mario O., *Las Políticas de Previsión y el Estado benefactor, en la seguridad social y el Estado moderno*, compilada por José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS y Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Platón, *La República o de lo justo*, L. II, 23ª edición, México, Porrúa, 1993.
- Potobsky, Vol Geraldo, *Normas Internacionales del Trabajo, Libertad Sindical y Derecho Colectivo del Trabajo*, en Deveali Mario L., *Tratado de Derecho del Trabajo*, t. V, La Ley, Buenos Aires, 1972.
- Principios de la Nueva Cultura Laboral*, documento mecanografiado, México, 1996.
- Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, pequeña y Mediana, 1991-1994, publicado en el *DOF*, del 11 de abril de 1991. Decreto que promueve la organización de Empresas Integradoras, publicado en el *DOF*, del 07 de mayo de 1993.
- Romagnoli, Umberto, *El Derecho, el trabajo y la historia*, trad. de Marina Tomadini, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- Román de la Torre, María Dolores, *La movilidad funcional desde la administración bilateral del contrato de trabajo*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, núm 14, 1988, pp. 113-142, citado por Barajas Montes de Oca, Santiago en *La flexibilidad: nuevo elemento de la relación de trabajo*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXIV, núm 70, enero-abril de 1991.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Gandhi, séptima edición 1993.
- Samstad, James G., *El movimiento obrero mexicano después de Fidel Velázquez: la erosión del corporativismo en el sexenio de Zedillo*, Nueva Antropología, México, vol. XVIII, núm. 59, 2001.
- Sánchez Alvarado, Alfredo, *El papel de los sindicatos en las economías en crisis, Laboral*, México, año 2, núm. 13, octubre de 1993.
- Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2008.
- Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2008.
- Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la justicia*, México, Porrúa, 1975.
- Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del Sindicalismo en México (1976-1988)*, 1990, México, Siglo XXI editores, UNAM.
- Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Internacional Social*, México, Porrúa 1979.
- Velasco C. Elizabeth, *El salario mexicano, el más bajo del mundo*, La Jornada, México, 3 de diciembre de 1999.
- Witker, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 4ª ed., México, UNAM-McGraw-Hill, 1999.

Zufiaur, José María, *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*, 2a. ed., Madrid, España, Instituto Sindical de estudios ICARIA, 64, 1994.

## **LEGISLACIÓN**

Convenio Numero 87 de la Organización Internacional del Trabajo.  
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, texto vigente.  
 Ley Federal del Trabajo, México, texto vigente.

## **SITIOS WEB**

<http://www.bibliojuridica.org>  
<http://www.oit.org>  
<http://www.inap.org>  
<http://boletin-infomail.typepad.com/ReformaLaboral/ReformaLaboralPAN.pdf>.  
<http://www.consejocal.org/Archivo1/paradigmas.pdf>.  
[http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020111732/1020111732\\_007.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020111732/1020111732_007.pdf).  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1802/15.pdf>.  
<http://pnd.presidencia.gob.mx/>  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/art/art5.htm>.

## **REVISTAS**

García Máñez, Eduardo, "*Autonomía, investigación y docencia*", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, núm. 114, 1979.  
 Garza Toledo, Enrique de la, *Sindicato y reestructuración productiva en México*, Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, año LVI, núm. 1, enero-mayo de 1994.  
 Giorgi, Raffaele de, Filosofía del Derecho y sistemas sociales, *Revista cuaderno de posgrado*, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, número 11, México, 1998.  
 Román de la Torre, María Dolores, *La movilidad funcional desde la administración bilateral del contrato de trabajo*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, núm. 14, 1988, pp. 113-142, citado por Barajas Montes de Oca, Santiago en *La flexibilidad: nuevo elemento de la relación de trabajo*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, enero-abril de 1991, p. 21.  
 Trabajo y Democracia Hoy, "Reforma del Estado. Revaloración del Trabajo", en *Trabajo y Democracia Hoy*, núm. 60, año 11, marzo-abril, 2001, México.

## **DICCIONARIOS**

Diccionario enciclopédico de economía Planeta, Barcelona, España, Planeta, 1980.

Martínez Cortiña, Rafael, Economía Planeta Diccionario Enciclopédico, Barcelona, Planeta, 1981, t. 5.

Zorrila Arena, Santiago y Silvestre Mendoza, José, Diccionario de Economía, 2ª ed., México, Limusa, 1994.